

РОССИЙСКИЙ ОБЩЕСТВЕННЫЙ ИНСТИТУТ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА
ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

И. Б. Борисов ○ А. Г. Головин ○ А. В. Игнатов

ВЫБОРЫ В МИРЕ

МЕЖДУНАРОДНОЕ НАБЛЮДЕНИЕ

САНКТ-ПЕТЕРБУРГ

2015

Авторы:

Игорь Борисович БОРИСОВ,

председатель Совета Российского общественного института избирательного права (РОИИП), член Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, кандидат юридических наук

Алексей Геннадьевич ГОЛОВИН,

ведущий советник Аппарата Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по культуре, научный руководитель секции по вопросам информационного обеспечения выборов и референдумов Общественного научно-методического консультативного совета при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, кандидат юридических наук

Александр Вячеславович ИГНАТОВ,

исполнительный директор Российского общественного института избирательного права (РОИИП), член Общественной палаты города Москвы, кандидат юридических наук

Б 82 Выборы в мире: международное наблюдение / И. Б. Борисов, А. Г. Головин, А. В. Игнатов; под общ. ред. И. Б. Борисова. — СПб.: ИВЭСЭП, 2015. — 168 с.

ISBN 978-5-4227-0122-3

Эта первая книга, подготовленная специалистами в области теории и практики избирательного права и избирательного процесса, из серии изданий о современных процедурах проведения выборов в мире и их нормативного регулирования. В первое издание вошла мировая практика по регулированию деятельности международных (иностранных) наблюдателей.

Настоящее издание, претендуя на комплексный характер, направлено на системное осмысление современной проблематики правового регулирования и практики международного наблюдения за выборами. Авторы преследовали цель систематизировать рассредоточенную по многочисленным источникам информацию, дать представление о текущем состоянии современного института международного наблюдения и представить некоторые выводы, которые могут быть полезны законодателям, организаторам выборов, иным правоприменителям, исследователям и в целом широкому кругу участников избирательного процесса, а также правозащитникам, аспирантам, студентам и иным лицам, интересующимся актуальными вопросами современного избирательного права и электоральной практики.

ББК 66.3(0)68

ОГЛАВЛЕНИЕ

Список сокращений	4
Предисловие	5
Введение	11
Раздел 1. Международные наблюдатели и международное наблюдение: термины и понятия	15
Раздел 2. Международные обязательства государств и международные стандарты о статусе международных наблюдателей	28
Раздел 3. Правовой статус иностранных (международных) наблюдателей в Российской Федерации: становление и развитие	57
Раздел 4. Правовой статус международных наблюдателей в иностранных государствах: правовое регулирование и правоприменительная практика	84
Раздел 5. Основные направления изменений моделей регулирования правового статуса иностранных (международных) наблюдателей: опыт зарубежных государств	141
Заключение	152
Список рекомендуемых источников	158

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

БДИПЧ ОБСЕ	— Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе
ВС РФ	— Верховный Суд Российской Федерации
ЕврАзЭС	— Евразийское экономическое сообщество
ЕС	— Европейский Союз
КС РФ	— Конституционный Суд Российской Федерации
МПА СНГ	— Межпарламентская Ассамблея государств — участников Содружества Независимых Государств
ОАГ	— Организация американских государств
ОБСЕ	— Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ООН	— Организация Объединенных Наций
ОЭСР	— Организация экономического сотрудничества и развития
ПАСЕ	— Парламентская Ассамблея Совета Европы
СБСЕ	— Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе
СНГ	— Содружество Независимых Государств
ЦИК России	— Центральная избирательная комиссия Российской Федерации
ЦИК	— Центральная избирательная комиссия
ШОС	— Шанхайская организация сотрудничества

ПРЕДИСЛОВИЕ

Представленная на взыскательный суд читателя книга «Выборы в мире: международное наблюдение», подготовленная Российским общественным институтом избирательного права, является первой в серии его изданий о современных выборах в мире.

Основная идея серии — осветить различные аспекты организации и проведения национальных выборов в различных государствах мира, использующих разнообразные избирательные системы, систематизировав богатый собранный материал по основным тематическим блокам. Каждое издание, по замыслу авторов, будет посвящено определенному аспекту избирательного процесса, в нем будут проанализированы международные избирательные стандарты, затрагивающие соответствующие вопросы, принятые в том числе в рамках различных региональных международных организаций, а также сравнительно-правовой анализ реализации этих стандартов, правового регулирования национальным законодательством различных государств мира соответствующих вопросов организации и проведения выборов. Предложенный авторами подход к сравнительному исследованию различных моделей организации и проведения выборов в государствах мира является оправданным и обоснованным. Систематизированный таким способом материал будет полезен исследователям, занимающимся проблемами избирательного права.

Первое издание серии «Выборы в мире: международное наблюдение» посвящено институту международного наблюдения за выборами, правовым основам и практической деятельности международных и иностранных наблюдателей.

Относительно новый институт международного наблюдения рассматривается авторами в первую очередь с точки зрения имплементации международных обязательств государств в их национальное законодательство, а также практического применения этих положений. Регулирование статуса международных наблюдателей и правового режима их деятельности становится предметом деятельности ряда международных организаций, прежде всего ООН, ОБСЕ, Совета Европы, Содружества Независимых Государств, Шанхайской организации сотрудничества, Организации американских государств. При этом ряд международных организаций используют так называемое «мягкое» международное право, например декларации, рекомендации, для регулирования института международного наблюдения за выборами, другие — сочетание «мягкого» и «жесткого» регулирования, в частности конвенционального, дополняемое и сопровождаемое детальным либо набросочным регулированием статуса международных наблюдателей в национальном законодательстве.

Проведенное авторами исследование показывает, что наиболее детальное регулирование прав и гарантий, предоставляемых международным наблюдателям, стремление государства наделить их наиболее полным объемом полномочий, позволяющим провести подлинно всестороннее изучение процесса организации и проведения выборов, характерно отнюдь не для государств, считающих себя «странами старой демократии», многие из которых до настоящего времени даже не ввели такой термин в свое национальное законодательство. Даже «родина» института международного наблюдения за выборами — Дания, где, как известно, 29 июня 1990 г. был принят Документ Копенгагенского Совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ¹, вводящий институт международного

¹ Международные избирательные стандарты: сб. док.: выпуск второй / отв. ред. В. И. Лысенко. М.: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, 2009. С. 145.

наблюдения за выборами и определяющий общие черты статуса международных наблюдателей, до сих пор не имеет в своем национальном законодательстве каких-либо положений о международном наблюдении за выборами и международных наблюдателях. Как известно, БДИПЧ ОБСЕ впервые организовало работу миссии международного наблюдения за парламентскими выборами в Дании, проводимыми 15 сентября 2011 г. (при проведении досрочных парламентских выборов) в рамках разового дозволения (приглашения) соответствующих органов исполнительной власти.

Основной вывод, к которому подводят авторы в своей работе, заключается в том, что правовое регулирование организации и проведения выборов как демократического способа формирования органов публичной власти в каждом из современных государств осуществляется под влиянием множества различных, но взаимодействующих между собой факторов, включая социальные, исторические, культурные, геополитические и международные. В результате такого влияния и взаимодействия в современном мире имеет место существенное разнообразие национальных моделей правового регулирования даже такого, казалось бы, в большей степени международно-правового института, как международное наблюдение за выборами. Это проистекает из того, что в соответствии с международными избирательными стандартами государствам принадлежит значительная доля усмотрения в регулировании этого вопроса.

Авторы уделяют внимание различным подходам государств мира к решению возникающих случаев «злоупотребления правами» международными наблюдателями, фактически косвенном, а иногда и прямым их вмешательством во внутривнутриполитические процессы, которые, согласно всем международным документам, являются внутренним делом государства и должны быть защищены от любого неправомерного вмешательства извне. Одним из вариантов решения этой

проблемы государства считают возможность введения в свое законодательство определенных ограничений, которых должны придерживаться международные наблюдатели при осуществлении своих полномочий. Авторы уделяют повышенное внимание практике различных государств по правовому регулированию в части установления подобных ограничений.

Россия как федеративное многонациональное правовое государство демократически развивает свою избирательную систему, обеспечивая и защищая избирательные права и свободы всех своих граждан и участников выборов, и в то же время предельно открыта для международного наблюдения не только за своими национальными, но и региональными и муниципальными выборами, а также референдумами, и на этой основе достойно участвует в развитии общепризнанных принципов и норм международного права в области проведения демократических выборов, обеспечении и защите избирательных прав и свобод участников избирательного процесса.

Укрепляя свою избирательную систему, реализуя присущий ей демократический потенциал, повышая степень доверия избирателей к результатам выборов, развивая техническую и технологическую оснащенность избирательного процесса как неотъемлемого компонента демократической избирательной системы XXI в., Россия укрепляет тем самым свой национальный электоральный суверенитет, занимает достойное место в ряду демократических государств. Россия является активным участником основных международных организаций, внося свой достойный конструктивный вклад в становление и развитие системы международных электоральных стандартов, идет ли речь об ООН, ОБСЕ, Совете Европы, Содружестве Независимых Государств, Шанхайской организации сотрудничества или иных специализированных международных организациях.

Авторы детально анализируют в сопоставительном плане законодательство Российской Федерации

в сфере международного наблюдения за выборами, исследуют его динамику в новейшей истории страны, обоснованно вносят ряд предложений по совершенствованию российского законодательства, основанных на сравнительно-правовом анализе аналогичного законодательства зарубежных государств.

Очевидно, что как современный мир не может быть однополярным, так и демократия в каждом государстве не может не иметь национальных особенностей, отражающих самобытные исторические, политические и культурные традиции. Предлагаемое читателям издание наглядно демонстрирует справедливость этих утверждений. Палитра современного опыта правового регулирования и практики международного наблюдения за выборами в государствах с разными системами организации и проведения выборов, с разными историческими традициями и социально-политическими условиями как связанными друг с другом географическим соседством и культурной близостью, так и разделенными океанами, представлена в предлагаемом материале весьма многогранно.

С учетом такого многообразия очевидно, что развитие института международного наблюдения за выборами осуществляется сегодня по принципу «улицы с двухсторонним движением»: с одной стороны, крупные региональные международные организации, формируя международные избирательные стандарты, задают определенный международный стандарт наблюдения, выдвигают государствам перечень условий, на которых они готовы его проводить, с другой стороны, государства, участвующие в таких организациях, приглашающие или иным образом официально подтверждающие полномочия международных наблюдателей, задают своим внутренним законодательством определенные условия их деятельности, регулируя тем самым национальным законодательством деятельность международных структур. При таких обстоятельствах очевидно, что гармоничное развитие

института международного наблюдения, эффективная реализация международными наблюдателями своих полномочий и, следовательно, достижение целей и задач, поставленных перед институтом международного наблюдения в целом, может быть осуществлено лишь при условии согласования международных избирательных стандартов и национального законодательства государств в сфере международного наблюдения.

В таких условиях исследование международного опыта правового регулирования международного наблюдения за выборами, равно как и других вопросов организации и проведения выборов, не ограниченное рамками одной из региональных международных организаций, призвано дать читателю представление о многообразном опыте соответствующего регулирования, дать ему возможность сравнить существующие модели в различных государствах и поразмышлять над возможными путями совершенствования законодательства Российской Федерации.

В. И. Лысенко,
доктор юридических наук,
заслуженный юрист Российской Федерации

ВВЕДЕНИЕ

Институт международного наблюдения на выборах², контуры которого стали вырисовываться совсем недавно — в конце 90-х годов XX в., проходит стадию становления и закрепления как в правовых системах национальных государств, так и в международном праве. Роль этого института в современном мире довольно многогранна и к настоящему времени в юридической литературе еще недостаточно четко определена. Это связано со слабой степенью правовой формализации различных аспектов деятельности международных наблюдателей, что позволяет использовать этот институт в качестве актора внутринациональных политических процедур³.

Международное наблюдение, реализуя основополагающую функцию содействия реализации избирательных прав граждан, в то же время является механизмом взаимного контроля исполнения международных обязательств государств в сфере демократических выборов, международной защиты избирательных прав граждан, обмена опытом и одним из методов исследования избирательных процессов в различных государствах мира. Вместе с тем, как показывает

² Для целей настоящего издания, учитывая, что в законодательстве абсолютного большинства государств мира правовой статус международных и иностранных наблюдателей практически не различается, авторы, как правило, используют термин «международные наблюдатели», понимая под ним, за исключением раздела 1, как международных, так и иностранных наблюдателей, а также используемое в законодательстве ряда стран, включая Российскую Федерацию, обобщающее понятие «иностранный (международный) наблюдатель».

³ См., напр.: *Борисов И. Б., Игнатов А. В.* БДИПЧ ОБСЕ в действии. Наблюдение за наблюдателями. М.: РОИИП, 2011.

практика, иногда институт международного наблюдения становится инструментом косвенного или даже прямого вмешательства во внутренние дела государства, влияния на политическую ситуацию внутри него, поддержки определенных политических сил извне. Или, наоборот, миссии международного наблюдения становятся ширмой для «политического туризма», устраняясь от тех задач и функций, реализации которых от них ждет приглашающая сторона. В новейшей истории немало примеров неправомерного использования этого института для целей, не соответствующих продекларированным государствами при его формировании.

В связи с этим для укрепления основ государственного суверенитета и поиска оптимального баланса между исполнением международных обязательств государства и созданием условий для эффективного международного наблюдения, соответствующего установленным целям, — с одной стороны и обеспечением государственного суверенитета, недопущением противоправного вмешательства во внутренние дела государства извне с использованием института международного наблюдения — с другой стороны, необходимо правовое регулирование статуса международных наблюдателей. Современная практика свидетельствует, что такое регулирование осуществляется внутригосударственными правовыми актами на основе международных обязательств государства и международных избирательных стандартов с учетом целого ряда документов рекомендательного характера об основах правового статуса международных наблюдателей.

При этом в настоящее время государства мира, входящие в различные международные организации и взявшие на себя обязательства по приглашению международных наблюдателей в рамках таких организаций, с разной степенью добросовестности имплементируют свои международные обязательства во внутригосударственные правовые нормы. Целый ряд признанных демократических государств, относящихся к так называемым странам «старой демократии», нередко игнорируют инициированные ими же обязательства приглашать международных наблюдателей; напротив,

государства так называемой «новой демократии» демонстрируют открытость своих выборов для международных наблюдателей.

Исследование мировой практики по регулированию деятельности международных наблюдателей на выборах представляется весьма актуальным в настоящее время с учетом следующих факторов:

- ◆ повышения роли института международных наблюдателей в современном открытом демократическом мире при оценке выборов, их признания или непризнания как итоговых результатов выражения воли народа, формирования отношения к выборам, их результатам и избранной власти внутри государства и на международной арене;
- ◆ необходимости выработки объективного, научно обоснованного представления о возможных и допустимых, с точки зрения международных обязательств и практики зарубежных государств, способов правового регулирования статуса международных наблюдателей;
- ◆ необходимости выработки модели правового регулирования статуса международных наблюдателей, отвечающей национальным интересам в максимальной степени;
- ◆ противоречивой практики правового регулирования деятельности международных наблюдателей в зарубежных государствах, одна часть которых не допускает их участия в качестве специального субъекта на выборах, а другая — практически ничем не ограничивает их деятельность, но и не гарантирует их права.

В настоящей работе предпринята попытка обобщения и анализа практики Российской Федерации и иностранных государств, входящих в различные международные организации, по правовому регулированию статуса иностранных (международных) наблюдателей на выборах и их правоприменительной деятельности в этой сфере, анализа выполнения различными государствами своих международных обязательств

в сфере приглашения и создания правовых условий деятельности международных наблюдателей. Авторы в своей работе опирались на труды современных исследователей относительно нового сегмента отрасли международного права, регулирующего качественно однородную группу общественных отношений — международное избирательное право.

Авторы благодарны за возможность использования в качестве источников для настоящего исследования многочисленные опубликованные труды современным ученым-исследователям⁴ и прежде всего доктору юридических наук, заслуженному юристу Российской Федерации Владимиру Ивановичу Лысенко.

За выход в свет настоящего издания авторы выражают признательность Избирательной комиссии Ленинградской области и лично ее председателю Владимиру Павловичу Журавлёву.

Издание, претендуя на комплексный характер, направлено на системное осмысление современной проблематики правового регулирования и практики международного наблюдения за выборами. Авторы преследовали цель систематизировать рассредоточенную по многочисленным источникам информацию, дать представление о текущем состоянии современного института международного наблюдения и представить некоторые выводы, которые могут быть полезны законодателям, организаторам выборов, иным правоприменителям, исследователям и в целом — широкому кругу участников избирательного процесса, а также правозащитникам, аспирантам, студентам и всем интересующимся актуальными вопросами современного избирательного права и электоральной практики.

⁴ См. перечень книг, монографий и статей в списке рекомендуемых источников, а также: Институт выборов в России: междисциплинарная библиография: в 3 т. / сост. д-р юрид. наук Ю. А. Веденеев, И. В. Зайцев; под общ. ред. Секретаря ЦИК России Н. Е. Конкина и Председателя Совета Российского общественного института избирательного права И. Б. Борисова. М.: Буки Веди, 2013.

Раздел 1

МЕЖДУНАРОДНЫЕ НАБЛЮДАТЕЛИ И МЕЖДУНАРОДНОЕ НАБЛЮДЕНИЕ: ТЕРМИНЫ И ПОНЯТИЯ

В электоральной практике современных государств, использующих демократические выборные процедуры формирования органов государственной власти и органов местного самоуправления, наблюдатели являются активными участниками избирательных правоотношений.

Институт международного наблюдения за выборами возник в его современном виде, по крайней мере на Евразийском континенте, после принятия Документа Копенгагенского Совещания Конференции по человеческому измерению Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ)⁵ 29 июня 1990 г. (далее — Копенгагенский документ), в пункте 8 которого указано, что государства-участники считают, что присутствие как иностранных, так и национальных наблюдателей может повысить авторитетность избирательного процесса для государств, в которых проводятся выборы; поэтому они приглашают наблюдателей от любых других государств — участников СБСЕ и любых соответствующих частных учреждений и организаций, которые пожелают этого, наблюдать за ходом их национальных выборов в объеме, допускаемом законом⁶. В дальнейшем данное положение, являющееся, по сути, политическим обязательством государств, было развито в иных документах Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе и получило современное толкование как

⁵ Впоследствии Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе преобразовано в Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ).

⁶ Международные избирательные стандарты... С. 149.

обязательство приглашать наблюдателей, в том числе от международных организаций.

Юридически обязывающий характер обязательство Российской Федерации приглашать международных наблюдателей получило с вступлением в силу Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств⁷, в соответствии с которой соблюдение принципа открытости и гласности выборов должно обеспечивать создание условий для осуществления общественного и международного наблюдения за выборами (ч. 5 ст. 7), а стороны Конвенции подтвердили, что присутствие международных наблюдателей способствует открытости и гласности выборов, соблюдению международных обязательств государств (ч. 1 ст. 15). Конвенция была подписана 7 ноября 2002 г. и вступила в силу 11 ноября 2003 г. после ее ратификации Киргизской Республикой, Российской Федерацией и Республикой Таджикистан.

В ходе дальнейшего развития правовой базы, методической основы и практики международного наблюдения за выборами были сформулированы основные цели и задачи этого института. Следует отметить, что, несмотря на равный правовой статус иностранных (международных) наблюдателей, направленных международными организациями, принявшими документы в сфере избирательных прав граждан, международными организациями, не принявшими таких документов, иностранными государствами, иностранными и международными некоммерческими организациями и т. п., цели и задачи наблюдения в зависимости от перечисленных субъектов могут существенно различаться.

Среди прочих целей и задач международных наблюдателей все указанные организации определяют защиту избирательных прав граждан и содействие обеспечению их полной реализации: соответствующие формулировки содержатся в преамбуле и п. 1.7 Декларации Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств «О принципах международного наблюдения за выборами и референдумами в государствах — участниках Содружества Независимых Государств», принятой постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств — участников

⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 48. Ст. 4971.

Содружества Независимых Государств от 25 ноября 2008 г. № 31-5⁸, в Основных принципах международно признанного статуса наблюдателей за выборами, принятых Советом по демократическим выборам 10 декабря 2009 г. и Европейской комиссией «За демократию через право» (Венецианской комиссией) 11–12 декабря 2009 г.⁹, в Руководстве по наблюдению за выборами Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе¹⁰.

Провозглашаемые цели наблюдения за выборами — обеспечение транспарентности избирательного процесса, общественный контроль за обеспечением реализации избирательных прав как избирателей, так и кандидатов, избирательных объединений, за соблюдением демократического, свободного, открытого характера выборов. При этом наблюдатели, представляющие тех или иных кандидатов или избирательные объединения, ориентированы прежде всего на контроль за соблюдением прав и интересов соответствующих кандидатов или избирательных объединений.

Отметим, что некоторые исследователи акцентируют внимание на том, что наблюдение должно осуществляться именно за деятельностью избирательных органов. Например, Л. Г. Берлявский пишет: «Актуальным является национальное и международное наблюдение за деятельностью одного из основных субъектов избирательного процесса — избирательных комиссий. Возникающие на избирательных участках конфликтные ситуации между избирательными органами и наблюдателями, направленными избирательными объединениями и кандидатами, обсуждаются после каждых выборов в Российской Федерации и целом ряде других стран»¹¹. Не оспаривая в целом подобный подход, подчеркнем, что

⁸ Международные избирательные стандарты... С. 903–909.

⁹ Международное наблюдение за выборами и референдумами: сб. док. и мат. / сост. и отв. ред. В. И. Лысенко; под общ. ред. В. Е. Чурова. М., 2011. С. 528–534.

¹⁰ Руководство по наблюдению за выборами. Изд. 6-е. БДИПЧ ОБСЕ. Варшава, 2010. С. 16.

¹¹ См.: Берлявский Л. Г. Классификация субъектов избирательного права // Российская юстиция. 2013. № 9. С. 29; Берлявский Л. Г., Тарабан Н. А. Наблюдатели как субъекты избирательного процесса // Юридический вестник Ростовского государственного экономического университета. 2010. № 4. С. 5.

наблюдение, особенно международное, не должно восприниматься как некий навязчивый контроль за организаторами выборов. Оно должно иметь безусловно позитивные цели и прежде всего способствовать полноте реализации избирательных прав граждан и повышению авторитетности избирательного процесса (как это отражено в Копенгагенском документе и иных международных документах).

В литературе справедливо подчеркивается, что международное наблюдение в своем изначальном смысле должно иметь позитивный, добровольный и основанный на «мерах доверия» характер. «Институт иностранных (международных) наблюдателей на выборах получил распространение относительно недавно и в основном как одна из форм “мер доверия” между государствами. В то же время этот институт отражает общее стремление оказать содействие демократизации избирательного процесса в государствах. Юридическим основанием организации международного наблюдения за ходом выборов являются добровольно взятые на себя странами международные обязательства по соблюдению соответствующих положений, зафиксированных в международных документах»¹².

Легальное определение иностранного (международного) наблюдателя на выборах российским федеральным законодателем сформулировано в п. 43 ст. 2 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав...»), в соответствии с которым: *наблюдатель иностранный (международный) (иностраный (международный) наблюдатель)* — представитель иностранной или международной организации, наделенный правом осуществлять в порядке, установленном законом, наблюдение за подготовкой и проведением выборов и референдумов в Российской Федерации.

При этом сравнительный анализ двух легальных определений участников наблюдения за выборами — наблюдателя¹³ и иностран-

¹² Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / отв. ред. канд. юрид. наук А. А. Вешняков. М.: НОРМА, 2003. С. 262.

¹³ Наблюдатель — гражданин Российской Федерации, уполномоченный осуществлять наблюдение за проведением голосования, подсчетом

ного (международного) наблюдателя свидетельствует о том, что указанные понятия в большей степени дифференцируют указанных участников наблюдения, чем объединяют их в единый правовой институт. Так, если объединяющим положением является только то, что оба указанных субъекта уполномочены осуществлять наблюдение за определенными этапами избирательной кампании и кампании референдума, то дифференцировать их исходя из законодательных определений можно по следующим признакам:

- ♦ *гражданство*: если наблюдатель в обязательном порядке должен являться гражданином Российской Федерации, то в отношении иностранного (международного) наблюдателя законодательное требование о гражданстве в легальном определении отсутствует, при этом подзаконные акты Центральной избирательной комиссии Российской Федерации содержат положение о том, что иностранным (международным) наблюдателем может быть только лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации, то есть гражданин иностранного государства либо лицо без гражданства¹⁴;
- ♦ *субъект назначения (представления)*: если иностранный (международный) наблюдатель должен быть представителем иностранной или международной организации, то в отношении наблюдателя легальное определение не содержит перечня субъектов назначения, ограничиваясь положением о том, что он должен быть уполномочен осуществлять наблюдение, косвенно отсылая к положениям законодательства, регулирующим порядок назначения наблюдателя, а именно к п. 4 ст. 30 Федерального закона «Об основных гарантиях

голосов и иной деятельностью комиссии в период проведения голосования, установления его итогов, определения результатов выборов, референдума, включая деятельность комиссии по проверке правильности установления итогов голосования и определения результатов выборов, референдума (подп. 42 ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...).

¹⁴ Например, п. 1.1 Разъяснений порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей при проведении выборов Президента Российской Федерации, утвержденных постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 12.05.2011 г. № 10/98-6 // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2011. № 7.

избирательных прав...», устанавливающему четкий перечень субъектов назначения наблюдателя, к которым относятся зарегистрированный кандидат, избирательное объединение, выдвинувшее зарегистрированного кандидата, зарегистрированных кандидатов, избирательное объединение, зарегистрировавшее список кандидатов, а в случае если это предусмотрено законом, также иное общественное объединение;

- ♦ *период наблюдения*: если иностранный (международный) наблюдатель уполномочен осуществлять наблюдение за подготовкой и проведением выборов и референдумов, то есть в течение всего периода избирательной кампании, кампании референдума, безусловно, при условии аккредитации его ЦИК России, поскольку именно со дня его аккредитации начинается срок полномочий иностранного (международного) наблюдателя, то наблюдатель вправе наблюдать лишь за отдельным этапом избирательной кампании — проведением голосования, подсчетом голосов и иной деятельностью комиссии в период проведения голосования, установления его итогов, определения результатов выборов, референдума, то есть период его деятельности начинается, согласно легальному определению, в момент начала голосования.

При этом федеральный законодатель непосредственно не ограничивает понятия «иностранный» и «международный наблюдатель», употребляя в качестве одного термина «иностранный (международный) наблюдатель». Толкование же самого определения в совокупности с Разъяснениями Центральной избирательной комиссии Российской Федерации о порядке деятельности иностранных (международных) наблюдателей при проведении выборов Президента Российской Федерации, утвержденными постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 12 мая 2011 г. № 10/98-6, и Разъяснениями порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва, утвержденными постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 12 мая 2011 г. № 10/97-6¹⁵, позволяет

¹⁵ Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2011. № 7.

сделать вывод, что иностранным наблюдателем признается представитель иностранной организации (под которой понимается государственный орган иностранного государства или иностранная некоммерческая организация), а международным — представитель международной организации (под которой понимается межгосударственная, межправительственная организация)¹⁶. Вместе с тем следует обратить внимание на отсутствие четкого разграничения этих понятий даже в Разъяснениях ЦИК России, в п. 1.3 которых говорится об осуществлении международного наблюдения иностранными организациями.

Одним из объяснений отсутствия четкого разграничения правового статуса иностранного наблюдателя и правового статуса международного наблюдателя в Российской Федерации является наделение их федеральным законодателем и избирательной комиссией, организующей федеральные выборы, в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации одинаковым объемом прав и ограничений, которые они обязаны соблюдать при осуществлении своих полномочий.

Вместе с тем на такой неопределенности в разграничении правового статуса указанных участников избирательного процесса базируются предложения некоторых исследователей объединить эти понятия и говорить о внешнем наблюдении за выборами¹⁷.

Ряд отечественных исследователей предлагают в своих научных трудах собственные определения иностранных (международных) наблюдателей, рассмотрение которых необходимо в рамках настоящего исследования.

Так, С. Д. Князев определяет иностранного (международного) наблюдателя как «лицо, представляющее иностранную или международную организацию, приобретающее право на осуществление наблюдения за подготовкой и проведением выборов в Российской

¹⁶ В указанных правовых актах ЦИК России имеется специальная оговорка, что в соответствии со ст. 47 Федерального закона «Об общественных объединениях» международные общественные объединения не относятся к категории международной организации и, следовательно, не наделяются полномочиями по назначению иностранных (международных) наблюдателей.

¹⁷ *Красинский В.* Институт внешнего наблюдения за выборами. Проект реформирования // Журнал о выборах. 2008. № 2. С. 44.

Федерации в соответствии с установленным законом порядком»¹⁸. Данное определение максимально приближено к принятому в настоящее время легальному определению, изложенному выше.

В. О. Лучин, рассуждая о правовом статусе иностранных (международных) наблюдателей в Российской Федерации, исходя из определения п. 25 ст. 2 ранее действовавшего Федерального закона от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которому иностранный (международный) наблюдатель — лицо, представляющее иностранную или международную организацию, приобретающее право на осуществление наблюдения за подготовкой и проведением выборов и референдумов в Российской Федерации в соответствии с установленным законом порядком, предлагает весьма оригинальную классификацию таких наблюдателей на две группы: «международные российские наблюдатели — российские граждане, представляющие иностранные или международные организации», и «иностранцы наблюдатели — иностранные граждане, представляющие указанные организации»¹⁹.

В учебной литературе по избирательному праву также встречалась точка зрения, что «иностранцем (международным) наблюдателем может быть представитель иностранной или международной организации, и это означает, что таким представителем может быть и гражданин Российской Федерации»²⁰.

Вместе с тем подход, позволяющий гражданам Российской Федерации выступать на выборах в Российской Федерации в качестве иностранных (международных) наблюдателей, хотя прямо и не противоречит легальному определению иностранных (международных) наблюдателей, сформулированному в п. 43 ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...», тем не менее противоречит п. 1.1 указанных Разъяснений ЦИК России о порядке деятельности международных наблюдателей

¹⁸ Князев С. Д. Очерки теории российского избирательного права. Владивосток, 1999. С. 226.

¹⁹ Лучин В. О. Общественный контроль на выборах и референдуме. Справочник для наблюдателя. М., 2001. С. 22.

²⁰ Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. С. 267.

как при проведении выборов Президента Российской Федерации, так и при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Кроме того, о невозможности предоставления гражданам Российской Федерации статуса иностранного (международного) наблюдателя свидетельствует положение п. 13 ст. 30 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которому иностранные (международные) наблюдатели получают разрешение на въезд в Российскую Федерацию в порядке, установленном Федеральным законом, и при наличии приглашения органов государственной власти, комиссий, организующих выборы, референдум аккредитуется Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, во взаимосвязи с ч. 2 ст. 27 Конституции Российской Федерации, согласно которой гражданин Российской Федерации имеет право беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию. Следовательно, въезд гражданина Российской Федерации на территорию Российской Федерации на основании какого-либо разрешения и при наличии какого-либо приглашения противоречит Конституции Российской Федерации.

Интересна позиция Р. Т. Биктагирова, который дифференцирует наблюдателей и иностранных (международных) наблюдателей и не относит последних к субъектам избирательного права. Он пишет: «Иностранные (международные) наблюдатели, естественно, не являются субъектами избирательного права и не входят в перечень лиц, представляющих кандидатов, избирательные объединения»²¹.

С. Д. Князев, напротив, включает иностранных (международных) наблюдателей в число субъектов национального избирательного права: «Индивидуальные субъекты российского избирательного права представлены в действующем законодательстве в виде граждан, иностранных граждан, избирателей, кандидатов, зарегистрированных кандидатов, представителей кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, избирателей, доверенных лиц кандидатов, избирательных объединений, избирательных

²¹ Биктагиров Р. Т. Субъект избирательного права России: теоретико-правовое исследование: монография. Казань: Школа, 2009. С. 185–186.

блоков, наблюдателей, иностранных (международных) наблюдателей, членов избирательных комиссий, членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса; лиц, занимающих государственные и муниципальные должности; государственных и муниципальных служащих»²².

Также различные подходы отечественных исследователей и практиков международного наблюдения наблюдаются при определении целей этого института. Так, А. В. Жилиев называет целью иностранного (международного) наблюдения за выборами оценку степени легальности выборов, добросовестности выполнения государством международных обязательств в сфере реализации прав граждан избирать и быть избранными²³.

При этом, согласно Руководству по наблюдению за выборами БДИПЧ ОБСЕ, основная цель любого мероприятия по наблюдению за выборами состоит в том, чтобы «оценить, в какой степени данный избирательный процесс соответствует обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам демократических выборов, отражены ли такие обязательства в национальном законодательстве и как это законодательство выполняется; в задачи наблюдения за выборами также входит определение направлений необходимых улучшений, а также выработка конкретных и действенных рекомендаций в поддержку мер государств-участников по проведению демократических выборов в соответствии с обязательствами ОБСЕ»²⁴.

В методических документах другой крупнейшей организации, осуществляющей наблюдение за выборами на территории своей деятельности, — Содружества Независимых Государств — цель наблюдения сформулирована немного иначе. Так, в Рекомендациях для международных наблюдателей от Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами (новая редакция), принятых постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых

²² Князев С. Д. Указ. соч. С. 204.

²³ Жилиев А. В. Правовые и организационные основы осуществления иностранного (международного) наблюдения за выборами в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2006. С. 7.

²⁴ Руководство по наблюдению за выборами. С. 16.

Государств от 16 мая 2011 г. № 36-11²⁵, определено, что основная цель международного наблюдения за выборами и референдумами — защита и поощрение реализации избирательных прав и свобод, содействие выполнению международных обязательств государств по проведению демократических выборов и референдумов, а также поддержка устойчивых демократических институтов и верховенства закона. При этом основная функция международного наблюдения в тех же Рекомендациях сформулирована как усиление доверия общества к выборам и референдумам посредством повышения открытости и гласности электоральных процедур. К основным задачам международного наблюдения Рекомендациями для международных наблюдателей от СНГ отнесены оказание организационно-консультативного содействия национальным государственным органам в реализации избирательных прав и свобод граждан, информирование организаторов выборов и уставных органов Содружества Независимых Государств о результатах международного наблюдения за выборами и референдумами, о выработанных по итогам международного наблюдения рекомендациях, в том числе по унификации международных принципов организации и проведения выборов и референдумов, оказание международной поддержки в развитии национальных демократических процессов и институтов.

В Руководстве Европейского Союза по наблюдению за выборами²⁶ главные цели наблюдения ЕС за выборами обозначены следующим образом: упрочить уважение к фундаментальным свободам и политическим правам, проводить всеобъемлющий анализ избирательного процесса в соответствии с международными стандартами, усилить доверие общества к избирательным и демократическим процессам, включая обеспечение предупреждения мошенничества, поспособствовать там, где это необходимо, предупреждению или разрешению конфликта.

В Положении о Миссии наблюдателей от Шанхайской организации сотрудничества на президентских и/или парламентских выборах, а также референдумах, утвержденном решением Совета министров иностранных дел государств — членов Шанхайской

²⁵ Международное наблюдение за выборами... С. 98–187.

²⁶ Там же. С. 549–722.

организации сотрудничества от 15 мая 2006 г. № 8²⁷, основной целью Миссии наблюдателей обозначена оценка хода и итогов избирательного процесса с точки зрения его соответствия национальному законодательству, международным договорам и обязательствам принимающего государства.

Таким образом, цели международного наблюдения сформулированы крупнейшими организациями, осуществляющими такую деятельность, по-разному. Данное обстоятельство не может быть оценено негативно, поскольку, как показывает практика, международное наблюдение осуществляется с разными целями, в разных формах, с использованием разных методик, которые определяются в случае с крупными международными организациями и их специализированными подразделениями ими самостоятельно. При этом государство, приглашая международных наблюдателей, по сути, соглашается с применением ими своей методологии наблюдения, безусловно, в том случае, если эта методология опубликована официально либо иным способом доведена до сведения приглашающего государства, то есть совершает своего рода конклюдентные действия. В случае же несогласия государства с такой методологией у него должно быть право не приглашать международных наблюдателей соответствующей организации либо **право пригласить их с определенными оговорками, которые должны выразить согласие с принятой в организации методологией наблюдения, например, с определенными изъятиями и исключениями.**

Рассматривая основные термины и понятия, используемые при исследовании правового статуса международных наблюдателей, необходимо отметить ставшие в определенной степени общепризнанными понятия, введенные и активно используемые международными организациями для регулирования и методического обеспечения деятельности международных наблюдателей. К таким понятиям и терминам можно отнести следующие:

- ♦ *краткосрочный наблюдатель* — наблюдатель, осуществляющий наблюдение за голосованием, подсчетом голосов и установлением итогов голосования, период деятельности которого, как правило, начинается за 5–6 дней до дня голосования и заканчивается через 1–2 дня после дня голосования;

²⁷ Международное наблюдение за выборами... С. 761–764.

- ♦ *долгосрочный наблюдатель* — наблюдатель, осуществляющий наблюдение за ходом избирательного процесса, срок деятельности и стадии избирательного процесса, за которыми осуществляется наблюдение, определяется методологией соответствующей международной организации, но, как правило, составляет не менее 1,5–2 месяцев и включает в себя наблюдение за выдвижением и регистрацией кандидатов, предвыборной агитацией, голосованием и подсчетом голосов, установлением итогов голосования, определением результатов выборов, рассмотрением избирательных споров, вступлением избранного лица в должность и др.;
- ♦ *основная группа (core-team), или штаб миссии* — группа наблюдателей, экспертов, осуществляющая аналитическую деятельность миссии и организующая работу других наблюдателей миссии, период работы которой в государстве, где проходят выборы, более длительный по сравнению с другими наблюдателями;
- ♦ *миссия по наблюдению за выборами* — группа международных наблюдателей от международной организации, осуществляющей наблюдение за выборами и получившей приглашение принять участие в наблюдении за выборами, охватывающая все объекты международного наблюдения за выборами.

Раздел 2

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ГОСУДАРСТВ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ О СТАТУСЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ НАБЛЮДАТЕЛЕЙ

С начала 90-х годов XX в. на наших глазах формируется новый институт международного публичного права, регулирующий достаточно специфический вид международных отношений, связанных с международным наблюдением за выборами и референдумами.

Несмотря на свою относительную молодость, его уже сейчас можно классифицировать по признакам института права: по характеру предметного регулирования данный институт является процедурным (процессуальным), так как он регулирует порядок организации и проведения международного наблюдения за выборами и референдумами; по своей функциональной роли он больше тяготеет к правообеспечивающим институтам, поскольку нацелен на оказание содействия в обеспечении политических — избирательных — прав и свобод, регулирование реализации которых отнесено к компетенции национальных конституций и законодательства.

Международно-правовые основы деятельности международных наблюдателей регулируются прежде всего международными актами, применение которых происходит в рамках национального законодательства о выборах и референдумах. Это не противоречит основам статуса международных наблюдателей, а лишь подтверждает идею о том, что международное право не является системой, абсолютно обособленной от национального права, при этом прогрессивные нормы государств каждой новой исторической эпохи оказывают непосредственное влияние на развитие международного права, как и нормы международного права оказывают влияние на развитие национального права.

Однако на практике национальные законодатели начали сталкиваться, особенно в последнее время, с проблемами, порожденными отсутствием единых универсальных и обязательных международных норм, регулирующих международное наблюдение за выборами и референдумами, при отсутствии которых становится все тяжелее регламентировать национальные электоральные процедуры, «вписывая» в них новый специальный субъект правоотношений — международного наблюдателя²⁸. Вопросы, связанные с регламентацией международного наблюдения за выборами и референдумами, не раз разрастались до уровня острых международных, а порой и внутривнутриполитических проблем в ходе организации национальных избирательных процедур (Грузия — 2003 г., Украина — 2004 г., Азербайджан — 2005 г., Молдавия — 2005 г., Польша — 2007 г., Россия — 2008 г., США — 2010 г., Беларусь — 2010 г.), что требует дальнейшего совершенствования и развития регулирования наблюдения за выборами и референдумами на международном уровне. В настоящее время потребность в кооперировании правовых усилий, необходимость унификации института международного наблюдения все более возрастает.

Институт международного наблюдения за выборами и референдумами, пройдя определенные этапы своего становления, особенно в середине и конце 90-х годов XX в. (появление регулярных миссий международного наблюдения), взросления — в первое десятилетие XXI в. (формально-юридическое закрепление процедур международного наблюдения), достиг того возраста, когда пора задуматься о его индивидуальном «паспорте» как универсальном документе, подтверждающим право- и дееспособность на пространстве цивилизованных наций. Если сегодня демократия является общепризнанной формой управления государством,

²⁸ Как известно, из 47 государств — членов Совета Европы только 21 государство, а также Республика Беларусь как кандидат в члены этой организации, имеют в своем национальном законодательстве положения о международных (иностранных) наблюдателях, при этом практически все эти государства являются государствами так называемой молодой демократии. Однако только некоторые из них имеют в своем национальном законодательстве о выборах и референдумах специальные более или менее развернутые положения о статусе международных наблюдателей (Албания, Армения, Азербайджан, Босния и Герцеговина, Грузия, бывшая югославская республика Македония, Российская Федерация, Украина).

а свободные выборы и всенародные референдумы — ее основой²⁹, то институт международного наблюдения за выборами и референдумами должен выступать универсальным инструментом гармонизации и синхронизации электоральных процедур в рамках общепризнанных международных демократических стандартов организации и проведения выборов и референдумов в интересах содействия реализации политических прав и свобод человека и гражданина. Именно последнее должно составлять основу деятельности международных наблюдателей, преследующих цель укрепления международного мира, безопасности и справедливости, содействия решению международных проблем и развития дружественных отношений и сотрудничества между государствами³⁰.

Складывающаяся практика международного наблюдения за выборами и референдумами только начинает формировать определенные электоральные традиции в этой сфере международных отношений, которые еще предстоит обобщить и осмыслить. Но уже сегодня можно выделить определенные тенденции и направления развития этого института.

Во-первых, международные организации, занимающиеся вопросами гуманитарной сферы, включили в орбиту своей деятельности международный мониторинг национальных демократических процессов (в том числе и наблюдение за выборами и референдумами) как неотъемлемых элементов реализации воли народа, на которой должна основываться власть правительства³¹. Каждая такая международная организация в зоне своей уставной или территориальной ответственности сочла возможным в своих актах в той или иной степени закрепить принципы и нормы организации национальных электоральных процедур и международного наблюдения за ними³².

²⁹ См., напр., статью 21 Всеобщей декларации прав человека, где говорится: «Воля народа должна быть основой власти правительства: эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования».

³⁰ Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (Хельсинки, 1 августа 1975 г.).

³¹ Там же.

³² См., напр.: Международные избирательные стандарты...

Порядок юридического закрепления этих принципов и норм устанавливался каждой международной организацией самостоятельно, опираясь на особенности своей текущей деятельности, состав участников и уставные (или политико-правовые) цели организации. Подходы международных организаций к международно-правовому закреплению (регулированию) процедур международного наблюдения за национальными выборами и референдумами можно разделить на «жесткое» и «мягкое» право.

К семье «жесткого права» закрепления порядка и правил мониторинга мы относим те межгосударственные объединения, которые определяют порядок и процедуры международного наблюдения за национальными выборами и референдумами в своих актах, принятых директивными органами, уполномоченными государствами-участниками принимать обязательные для исполнения решения, или ратифицированных государствами-участниками и имеющих обязательный характер (СНГ, ШОС). В этом контексте следует упомянуть Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств (от 7 октября 2002 г.), Декларацию МПА СНГ «О принципах международного наблюдения за выборами и референдумами в государствах — участниках Содружества Независимых Государств» (от 25 ноября 2008 г.), Положение о Миссии наблюдателей от Шанхайской организации сотрудничества на президентских и/или парламентских выборах, а также референдумах (от 15 мая 2006 г.), которое утверждено решением Совета министров иностранных дел государств — членов Шанхайской организации сотрудничества. Последовательно и достаточно близко к семье «жесткого права» идет развитие нормативного регулирования электоральной сферы в Совете Европы, принимающем соответствующие международные акты, имеющие обязательный характер, в том числе поддерживаемый специальным международным судебным механизмом. Речь идет, в частности, о Конвенции о защите прав человека и основных свобод (от 4 ноября 1950 г.) в части Протокола № 1 (ст. 3) к данной Конвенции.

К семье «мягкого права» регулирования международного наблюдения за выборами и референдумами можно отнести те межгосударственные объединения, которые такое закрепление не

производят (ООН, ОБСЕ, Совет Европы³³, Европейский Союз, Организация американских государств). При этом государства-участники руководствуются при организации международного наблюдения либо документами, разработанными исполнительными органами организации, но не прошедшими процедуру коллегиального утверждения, либо разработками других партнерских организаций, но также не прошедшими процедуру коллегиального утверждения государствами-участниками и имеющими рекомендательный характер, реализация которых зависит от доброй политической воли государства — участника международной или межгосударственной организации. Речь идет, в частности, о Декларации принципов международного наблюдения за выборами (от 27 октября 2005 г.), которая была разработана Департаментом электорального содействия ООН, о Руководстве по наблюдению за выборами (6-е изд., июнь 2010 г.), которое было разработано БДИПЧ ОБСЕ, о Своде рекомендуемых норм при проведении выборов (от 30 октября 2002 г.), о Рекомендациях Европейской комиссии «За демократию через право» (Венецианской комиссии) Совета Европы о международно признанном статусе наблюдателей за выборами (принятых на 81-м пленарном заседании 11–12 декабря 2009 г.), о Резолюции и Рекомендации Парламентской Ассамблеи Совета Европы от 12 ноября 2010 г. «Международно признанный статус наблюдателей за выборами», о Руководстве Европейского Союза по наблюдению за выборами (2-е изд., 2008 г.), о Руководстве и Пособии для избирательных наблюдательных миссий Организации американских государств: «Критерии для наблюдения за

³³ Так, Парламентская Ассамблея Совета Европы приняла 12 ноября 2010 г. резолюцию 1771 (2010) «Международно признанный статус наблюдателей за выборами», в которой отмечается, в частности, что, опираясь на подготовленные Венецианской комиссией рекомендации и руководства, Ассамблея полагает, что в настоящее время не существует каких-либо общих норм в отношении наблюдателей на выборах, хотя права и обязанности наблюдателей регулируются целым рядом международно-правовых документов, относящихся в основном к «мягкому» праву. На международном уровне эти нормы все еще носят фрагментарный характер. Ассамблея полагает, что назрела необходимость принятия согласующихся международных норм, определяющих статус наблюдателей на выборах.

выборами» (март 2008 г.) и «Наблюдение за применением избирательных технологий» (2010 г.).

Как известно, в Декларации о критериях свободных и справедливых выборов, принятой единогласно на 154-й сессии Совета Межпарламентского Союза (за принятие Декларации голосовали представители всех 112 стран, присутствовавших на заседании, в том числе представители Российской Федерации), закреплены некоторые положения, определяющие организацию международного наблюдения за выборами, в том числе некоторые элементы статуса международных наблюдателей. Так, в Декларации содержатся рекомендательные положения о том, что государства должны, во-первых, предпринять все необходимые и соответствующие меры для обеспечения ясности и понятности всего избирательного процесса, осуществляемые, например, через присутствие представителей партий или должным образом аккредитованных наблюдателей, а во-вторых, обеспечивать регистрацию избирателей, обновление списков избирателей и процедур голосования, прибегая к помощи национальных и международных наблюдателей.

Фактически международные и межгосударственные организации, использующие «мягкое право» в своих подходах к международному наблюдению и оценкам национальных электоральных процедур, больше опираются на формирующийся «международный обычай» и добрую политическую волю в этой сфере международных правоотношений, давая тем самым свободу усмотрения при принятии решений непосредственно руководству миссий международного наблюдения, что накладывает, несомненно, определенный отпечаток непосредственно на практической деятельности миссий, которые порой становятся «заложниками» политической ситуации или «геополитических атак».

Организации, которые мы отнесли к семье «мягкого права», развивали мониторинговые процедуры очень плавно, исключая в нормативном регулировании наблюдения за выборами и референдумами какие-либо императивы.

Ряд международных организаций использовали и продолжают использовать механизм сочетания «мягкого» и «жесткого» международного права при регулировании стандартов демократических выборов, референдумов, а также формулировании принципов международного наблюдения за выборами и референдумами.

Речь идет, в частности, о Совете Европы, Содружестве Независимых Государств. На пространстве Содружества стандарты демократических выборов, основные параметры организации международного наблюдения, статус международных наблюдателей, гарантии его реализации впервые в мировой практике закреплены в обязательном международном документе, о котором уже говорилось, — Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств, а организация международного наблюдения за выборами и референдумами — в вышеупомянутой Декларации Межпарламентской Ассамблеи СНГ «О принципах международного наблюдения за выборами и референдумами в государствах — участниках Содружества Независимых Государств».

При этом первоначально только Содружество Независимых Государств, а затем и Шанхайская организация сотрудничества распространили действие своих мониторинговых документов по организации международного наблюдения не только на национальные выборы (парламентские и президентские), но и на институт национального референдума, что, несомненно, значительно шире, чем принятая в мире, в том числе на европейском и азиатском пространстве, модель организации международного наблюдения за электоральными процессами.

Признавая определенный политический вес документов в формате рекомендаций, руководящих принципов, деклараций, полагаем, что формат документа, например, специальной отдельной электоральной конвенции, носящей обязательный характер, является одной из наиболее приемлемых правовых форм международных стандартов в электоральной области, отвечающих современным вызовам времени. Конечно, кодификация не направлена на введение единой избирательной системы на Европейском континенте, а призвана создать ясные, понятные и адекватные международные правовые рамки для наиболее полной реализации избирательных прав и свобод всех участников выборов, эффективного и беспристрастного, вызывающего доверие международного наблюдения за выборами.

Во-вторых, формат и структура международного наблюдения за национальными выборами и референдумами, в ряде случаев — за региональными и местными (муниципальными), являются

одной из наиболее динамичных составляющих организации международного электорального наблюдения на современном этапе. На этой основе международных наблюдателей, осуществляющих мониторинг национальных выборов и референдумов, условно можно подразделить на три основные группы.

Наиболее институционализируемая форма международного наблюдения сложилась на уровне международных и ряда межгосударственных организаций и на этой основе нашла свою формализацию в целом ряде международных актов и документов, в том числе различной международно-правовой силы. Именно указанные организации и составляют первую группу, которая направляет международных наблюдателей (со своими видовыми признаками и особенностями). Институт международного наблюдения (точнее — его формально-юридическое закрепление), основа которого была заложена на межгосударственном уровне, исторически рассредоточился по трем континентальным центрам: евразийскому (Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе³⁴, Совет Европы, Европейский Союз, Содружество Независимых Государств, Шанхайская организация сотрудничества), американскому (Организация американских государств) и африканскому (Африканский Союз).

Ко второй группе направляющих международных наблюдателей можно отнести специализированные органы и организации, в том числе и международные (но не межгосударственные), которые в ходе международного наблюдения за выборами и референдумами преследуют цели, определенные в их уставах или положениях. К этой группе можно отнести органы и организации, в соответствии с национальными конституциями и законодательством о выборах и референдумах профессионально занимающиеся организацией выборов, референдумов, — национальные избирательные комиссии или другие органы, в функции которых входит проведение электоральных процедур (национальные министерства внутренних дел или юстиции, судебные органы и т. п.). Также в эту группу можно включить и другие объединения и организации,

³⁴ Несмотря на то что территориальная сфера деятельности ОБСЕ охватывает и Северную Америку (США и Канаду), практически работа этой организации ориентирована преимущественно на евразийское пространство.

профессионально занимающиеся научно-практическими вопросами национальных выборов, референдумов. Например, это широко известные организации, имеющие статус международных, — Международный республиканский институт (MRI), Национальный демократический институт международных отношений (NDI), Международный фонд избирательных систем (IFES), Международный институт мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств — участников МПА СНГ и др. Конечно, в этой группе наиболее подготовленными являются профессиональные объединения национальных организаторов выборов, такие как Ассоциация организаторов выборов стран Европы (АОВСЕ)³⁵, Ассоциация Азиатских избирательных органов (ААИО)³⁶ и некоторые другие. На сегодняшний день деятельность этих организаций в большей степени регламентирована двухсторонними соглашениями с приглашающей стороной, а также «международным обычаем» по приглашению «любых соответствующих частных учреждений и организаций, которые пожелают этого»³⁷.

К третьей группе международных наблюдателей можно отнести специалистов-экспертов в области избирательного права, юристов, правозащитников и политологов, ученых и исследователей, которые приглашаются государством, организующим выборы, в качестве иностранных наблюдателей и осуществляют наблюдение за выборами в своих профессиональных интересах, хотя зачастую к их наблюдениям, заключениям и выводам достаточно внимательно прислушиваются законодатели и представители

³⁵ Ассоциация организаторов выборов стран Европы (до 2006 г. — Ассоциация организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы) в настоящее время объединяет национальных организаторов выборов из 24 государств Европейского и Азиатского регионов.

³⁶ Членами Ассоциации Азиатских избирательных органов являются Афганистан, Бангладеш, Бутан, Камбоджа, Индия, Индонезия, Казахстан, Киргизия, Корея, Монголия, Непал, Пакистан, Папуа-Новая Гвинея, Шри-Ланка, Таджикистан. Основная цель организации — обмен информацией для содействия развитию открытых и прозрачных выборов с целью обеспечения качественного управления государством и обеспечения демократии.

³⁷ Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (Копенгаген, 29 июня 1990 г.). Пункт 8.

национальных избирательных органов³⁸. Различными международными и национальными объединениями, частными лицами ведется большая работа по изучению относительно нового феномена в практике международных отношений — международного наблюдения за выборами — в его различных проявлениях и формах: от научно-исследовательских до политико-административных. Обнародованные результаты, заключения, выводы и рекомендации по результатам международного наблюдения не остаются без внимания и являются продолжением поступательного развития этого института.

Формальное международное закрепление (в различном юридическом статусе) нашли только документы межгосударственных объединений. Формирование и структурирование института международного наблюдения за выборами и референдумами еще только происходит. Каким путем он пойдет дальше и чьи подходы пройдут проверку временем, мы узнаем после выработки универсальных общепризнанных подходов к международному наблюдению за выборами и референдумами, которые станут общеобязательными при организации соответствующих миссий международного наблюдения. Каждая межгосударственная организация шла своим путем, развивая институт международного наблюдения за выборами и референдумами.

При проведении выборов и организации международного наблюдения за ними применяются международные обязательства государств и международные избирательные стандарты, содержащиеся, в частности, в документах таких ведущих международных организаций, как ООН, ОБСЕ (в том числе Копенгагенском документе от 29 июня 1990 г.³⁹), Совета Европы (в том числе Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г.⁴⁰, Протоколе № 1 к указанной Конвенции от 20 марта 1952 г.⁴¹, Европейской хартии местного самоуправления от 15 октября 1985 г.⁴²,

³⁸ См., напр.: Развитие и кодификация международных избирательных стандартов: 3-я Европейская конференция избирательных комиссий // Журнал о выборах. 2006. Специальный выпуск.

³⁹ Международные избирательные стандарты... С. 145–149.

⁴⁰ Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 2. Ст. 163.

⁴¹ Там же.

⁴² Там же. 1998. № 36. Ст. 4466.

Своде рекомендуемых норм при проведении выборов: Руководящие принципы и пояснительный доклад, принятом Венецианской комиссией в 2002 г.⁴³), Европейского Союза (в том числе Хартии Европейского Союза об основных правах от 7 декабря 2000 г. в редакции от 12 декабря 2007 г.⁴⁴), Межпарламентского союза (в том числе Декларации о критериях свободных и справедливых выборов от 26 марта 1994 г.⁴⁵).

В рамках региональных международных организаций также применяются следующие документы, регулирующие правовые основы международного наблюдения за выборами: в рамках Организации американских государств — Американская конвенция о правах человека от 22 ноября 1969 г., Межамериканская демократическая хартия 2001 г., Критерии для наблюдения за выборами: Руководство для избирательных наблюдательных миссий Организации американских государств от 2008 г.⁴⁶

В Резолюции Генеральной Ассамблеи Организации американских государств «Модернизация и использование избирательных технологий в полушарии», утвержденной на четвертом пленарном заседании, которое состоялось 3 июля 2008 г., принимается во внимание Устав Организации американских государств, во вводной части которого обозначено, что представительная демократия является необходимым условием для стабильности, мира и развития региона и что одна из основных задач Организации заключается в продвижении и укреплении идей представительной демократии при соблюдении принципа невмешательства, а также учитывается, что доклады различных избирательных наблюдательных миссий и организаций, оказывающих техническую поддержку, в особенности их разнообразные рекомендации, ориентированные на улучшение избирательных процессов, служат важной опорой для укрепления демократических основ государственного устройства. В указанной резолюции отмечаются усилия, которые органы избирательной власти государств — членов Организации направляют на организацию и руководство избирательным процессом с целью

⁴³ Международные избирательные стандарты... С. 424–450.

⁴⁴ Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. М., 2008. С. 553–569.

⁴⁵ Международные избирательные стандарты... С. 612–615.

⁴⁶ Там же. С. 726–760.

увеличения качества и прозрачности выборов, включая привлечение новых избирательных технологий, а также важнейший вклад Организации американских государств, внесенный посредством избирательных наблюдательных миссий, консультирования и оказания помощи, в проведение выборов и в укрепление и развитие избирательных органов и процессов государств-членов Организации.

В документе «Критерии для наблюдения за выборами: Руководство для наблюдательных миссий Организации американских государств» (март 2008 г.) изложена история становления и развития миссий международного наблюдения за выборами в государствах — участниках ОАГ, а также методология его проведения и выработки оценок соответствия национальных выборов требованиям ОАГ по проведению демократических выборов.

Основными международными организациями, осуществляющими международное наблюдение за выборами и референдумами в государствах — участниках ОАГ, являются Организация американских государств и Ассоциация избирательных органов стран Карибского бассейна. В некоторых случаях в проведении международного наблюдения за выборами принимают участие миссии международных наблюдателей Европейского Союза (Никарагуа, Сальвадор).

Кроме того, ряд других международных организаций, в том числе региональных, также имеют свои международные документы по вопросам организации международного наблюдения за выборами и референдумами и направляют миссии наблюдателей для осуществления международного наблюдения за национальными выборами, в частности Содружество наций (Британское Содружество) — международная организация, объединяющая 54 государства, в том числе Великобританию и большинство ее бывших доминионов, колоний и зависимых территорий, Форум тихоокеанских островов — межправительственная организация, основной целью которой является углубление сотрудничества между независимыми государствами Тихого океана и представление их интересов. Форум тихоокеанских островов был основан в 1971 г. под названием Южнотихоокеанский форум, однако в 2000 г. в целях более корректного отражения географического положения его членов, которые находятся как в северной, так и в южной частях Тихого океана, организация была переименована в Форум

тихоокеанских островов. Членами Форума тихоокеанских островов являются 16 государств — Австралия, Вануату, Кирибати, Маршалловы Острова, Науру, Ниуэ, Новая Зеландия, Острова Кука, Палау, Папуа — Новая Гвинея, Самоа, Соломоновы Острова, Тонга, Тувалу, Федеративные Штаты Микронезии и Фиджи, при этом с 2006 г. ассоциированными членами Форума тихоокеанских островов стали заморские территории Франции — Новая Каледония и Французская Полинезия. Статус наблюдателя Форума тихоокеанских островов предоставлен Восточному Тимору, Токелау, Уоллису и Футуна, а также ООН, Ассоциации регионального сотрудничества Южной Азии. При этом необходимо иметь в виду, что не все государства Азиатско-Тихоокеанского региона являются членами соответствующих международных организаций.

Основными международными организациями, осуществляющими международное наблюдение за выборами и референдумами в государствах Азиатско-Тихоокеанского региона, являются ООН, ШОС, Содружество наций, Форум тихоокеанских островов, Ассоциация регионального сотрудничества Южной Азии.

На пространстве СНГ применяются такие международные документы, как Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 г.⁴⁷, участниками которой сегодня являются Армения, Белоруссия, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Россия, Таджикистан, Рекомендации для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами 16 мая 2011 г., Положение о Миссии наблюдателей от Содружества Независимых Государств на президентских и парламентских выборах, а также референдумах в государствах — участниках Содружества Независимых Государств от 26 марта 2004 г.⁴⁸, а в рамках Шанхайской организации сотрудничества, в которую входят Казахстан, Китай, Кыргызстан, Россия, Узбекистан и Таджикистан, — Положение о Миссии наблюдателей от Шанхайской организации сотрудничества на президентских и/или парламентских выборах, а также референдумах от 15 мая 2006 г.

⁴⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 48. Ст. 4971.

⁴⁸ Международные избирательные стандарты... С. 848–851.

Указанные выше акты с разной степенью детализации и юридической обязательности регламентируют определенные аспекты правового статуса международных наблюдателей.

Как упоминалось выше, основу института международного наблюдения на пространстве одной из крупнейших региональных организаций мира — Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, в которую в настоящее время входят 57 государств-участников, заложил Копенгагенский документ.

В пункте 8 Копенгагенского документа отмечено, что «государства-участники считают, что присутствие наблюдателей, как иностранных, так и национальных, может повысить авторитетность избирательного процесса для государств, в которых проводятся выборы. Поэтому они приглашают наблюдателей от любых других государств — участников СБСЕ и любых соответствующих частных учреждений и организаций, которые пожелают этого, наблюдать за ходом их национальных выборов в объеме, допускаемом законом. Они также будут стремиться содействовать такому же доступу к избирательным процессам, проводимым на более низком, чем общенациональный, уровне. Такие наблюдатели будут брать на себя обязательство не вмешиваться в избирательный процесс».

Указанные обязательства, носящие политический характер, заложили политико-правовую основу развития института международного наблюдения в государствах — участниках ОБСЕ. Копенгагенский документ был первым политическим соглашением между суверенными государствами, позволившим институционализировать наблюдение за выборами. Оценивая значение этого документа, сложно не согласиться с характеристикой, данной ему бывшим директором БДИПЧ ОБСЕ К. Штрохалом: «Копенгагенский документ является одним из наиболее важных международных соглашений по поддержке, защите и продвижению демократического управления и широкого спектра основных прав человека, в том числе тех, которые необходимы для проведения поистине демократического избирательного процесса»⁴⁹.

Очевидно, что немалую роль в проведении поистине демократического избирательного процесса играет и институт международного наблюдения за выборами, но только в том случае, когда

⁴⁹ Наблюдение за выборами... С. 3–4.

международные наблюдатели осуществляют свою деятельность в соответствии с целями и задачами, продекларированными при создании и совершенствовании этого института.

Однако, оценивая Копенгагенский документ 1990 г., нельзя не отметить, что нормы, в том числе касающиеся международного наблюдения за выборами, нуждаются в существенной конкретизации, без которой их практическое применение крайне осложнено. Как отмечают И. Б. Борисов и И. Л. Трунов, «это декларационные политические (а не юридические) нормы, которые трансформируются в национальное (и наднациональное) законодательство совершенно по-разному <...> основываться на политических документах при оценивании степени соответствия демократизации общества международным обязательствам невозможно»⁵⁰. Неоднократно исследователями поднимался вопрос о необходимости совершенствования обязательств, наполнения их конкретным содержанием, ухода от размытых формулировок, допускающих неоднозначное толкование⁵¹.

Примером неоднозначного толкования обязательств ОБСЕ является сравнение пятого и шестого изданий Руководства по наблюдению за выборами БДИПЧ ОБСЕ, позволяющее выявить очевидное противоречие в подходах БДИПЧ к толкованию в своем официальном документе обязательств ОБСЕ, закрепляющих международно-правовые основания наблюдения за выборами. Так, если в пятом издании было указано, что на основании п. 8 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г. также ведется наблюдение за региональными и муниципальными выборами, то есть положение п. 8 является достаточным правовым основанием для проведения наблюдения, то в шестом издании Руководства указано, что тот же Копенгагенский документ 1990 г. предусматривает наблюдение за ходом только общенациональных выборов, а Хартия европейской безопасности 1999 г.⁵² и решение Совета министров иностранных дел ОБСЕ 2006 г. расширили сферу наблюдения, распространив ее

⁵⁰ Борисов И. Б., Трунов И. Л. Институт международного наблюдения, правовой анализ на основе выборов Президента Республики Казахстан // Международное публичное и частное право. 2006. № 3.

⁵¹ Напр.: Игнатов А. В. Наполнить содержанием каждое из обязательств ОБСЕ в сфере выборов // Журнал о выборах. 2008. № 5. С. 48–49.

⁵² Международные избирательные стандарты... С. 161–163.

на все уровни выборов, при условии наличия приглашения. Таким образом, как следует из шестого издания, возможность наблюдения за выборами другого (не национального) уровня предусмотрена более поздними документами ОБСЕ. Справедливости ради надо отметить, что в двух указанных документах всего лишь исключено указание уровня выборов в описании намерений приглашать наблюдателей, но не прямо предусмотрено наблюдение за региональными и муниципальными выборами, а п. 8 Копенгагенского документа содержит следующее положение, затрагивающее региональные выборы: «они (государства-участники. — Авт.) также будут стремиться содействовать такому же доступу к избирательным процессам, проводимым на более низком, чем общенациональный, уровне». Стоит отметить, что «такой же доступ», исходя из системного анализа двух следующих друг за другом предложений п. 8, предполагает доступ в объеме, допускаемом законом, то есть, по сути, не устанавливает для государств — участников ОБСЕ никаких правил, отличающихся от их внутренних законодательств⁵³.

Сомнительным, по мнению исследователей, является и новое толкование п. 8 Копенгагенского документа ОБСЕ, использованное в шестом издании Руководства по наблюдению за выборами, как постоянно действующего приглашения для наблюдателей, не требующего, с юридической точки зрения, направления официального приглашения на конкретные выборы⁵⁴. При этом п. 8 содержит положение, согласно которому государства-участники «приглашают наблюдателей от любых других государств — участников ОБСЕ и любых соответствующих частных учреждений и организаций, которые пожелают этого, наблюдать за ходом их национальных выборов в объеме, допускаемом законом».

Копенгагенский документ содержит единственное, но, как представляется, самое важное ограничение в деятельности международных наблюдателей — их **обязательство не вмешиваться в избирательный процесс**.

⁵³ *Игнатов А. В.* Шестое издание Руководства по наблюдению за выборами БДИПЧ ОБСЕ: на пути к реформе института международного наблюдения // *Право и политики.* 2012. № 9. С. 1542.

⁵⁴ Там же.

Обобщая в целом международные обязательства в сфере демократических выборов в рамках ОБСЕ, следует отметить, что анализ изменений, затрагивающих обязательства ОБСЕ, в шестом издании Руководства по наблюдению за выборами, по сравнению с пятым изданием, с учетом того, что сами обязательства за период действия пятого издания не были изменены, свидетельствует о том, что толкование этих обязательств в том виде, в котором они в настоящее время закреплены в международных документах, может быть весьма широким и не отличающимся единообразием. Вместе с тем такое толкование дается не по правилам работы ОБСЕ как международной организации, где используется принцип консенсуса при принятии решений, а организацией, созданной при ОБСЕ, фактически без учета мнений государств — участников ОБСЕ. Данное обстоятельство подтверждает необходимость принятия утвержденных руководящими органами ОБСЕ методических документов о наблюдении за выборами и выполнении обязательств ОБСЕ конкретным содержанием, которое позволит избежать их произвольного толкования⁵⁵.

Развитие института международного наблюдения в рамках ОБСЕ происходит одновременно в двух плоскостях: принятие «мягких» документов директивными органами ОБСЕ и уже на их основе — осуществление инструктивных разработок одним из административных структурных подразделений ОБСЕ — Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), которому в соответствии с решением Будапештской встречи на высшем уровне 1994 г. было поручено (что отвечало реалиям того периода становления института международного наблюдения за выборами) разработать руководство с целью улучшения подготовки и методики проведения наблюдения за выборами.

Если документы, принимаемые директивными органами ОБСЕ, имеют статус международных актов (носят политический, а не юридический характер), то распространить этот статус на документы структурного административного, хотя и специализированного подразделения ОБСЕ — БДИПЧ — без утверждения или одобрения руководящими органами ОБСЕ (Парламентской

⁵⁵ *Игнатов А. В.* Шестое издание Руководства по наблюдению за выборами БДИПЧ ОБСЕ... С. 1544.

Ассамблеей или Постоянным советом, либо Советом министров) представляется уже недостаточным, принимая во внимание необходимость повышения роли коллективных органов в регулировании механизма международного наблюдения, его распространении как на институт выборов, так и на институт референдума.

Не менее важным направлением совершенствования международных избирательных стандартов и обязательств (помимо прочих и по организации международного наблюдения за выборами и референдумами) являются инициативы России, в том числе совместные, на пространстве ОБСЕ. Речь идет, в частности, как о дальнейшем совершенствовании международных электоральных обязательств в соответствии с Копенгагенским документом, так и выработке базовых принципов международного наблюдения за выборами на пространстве ОБСЕ. Как известно, с момента принятия Копенгагенского документа (29 июня 1990 г.) к содержащимся в нем основным принципам проведения демократических выборов впоследствии добавились и другие, прежде всего связанные с организацией и методологией международного наблюдения за выборами.

В настоящее время имеется настоятельная необходимость с учетом накопленного международного и национального опыта и потребностей дальнейшего формирования современной системы международных обязательств по проведению демократических выборов разработать и принять дополнительные международные обязательства в данной области. В связи с этим необходимо продолжить работу по закреплению дополнительных принципов проведения демократических выборов, таких как доверие избирателей к выборам, проведение выборов независимыми избирательными органами, использование современных технологий голосования и подсчета голосов, ответственность участников избирательного процесса, а также принципов организации международного наблюдения за выборами и референдумами. Указанные дополнительные международные обязательства должны найти адекватное закрепление в соответствующем документе ОБСЕ, дополняющем и конкретизирующем Копенгагенский документ 1990 г. новыми электоральными реалиями и международными обязательствами.

Важным документом, направленным на регламентацию вопросов международного наблюдения за выборами, является Декларация

принципов международного наблюдения за выборами, разработанная Департаментом содействия выборам ООН и открытая к подписанию 27 октября 2005 г. Декларация подписана рядом международных организаций: БДИПЧ ОБСЕ, ПАСЕ, Международным фондом избирательных систем и некоторыми другими.

Декларация не имеет общеобязательного характера, поскольку не может рассматриваться как международный договор, и подписывается только международными организациями, а не государствами. Тем не менее значимость ее принятия нельзя недооценивать, так как она является первой попыткой международных организаций к регулированию (в известной степени — к саморегулированию) процедур международного наблюдения, в которых в связи с отсутствием императивных норм права имеется ряд серьезных проблем и противоречий⁵⁶.

Следует отметить, что Декларация, несмотря на попытки некоторых международных организаций представить ее в качестве документа Организации Объединенных Наций и отнесение к таковым в некоторых отечественных изданиях⁵⁷, документом ООН не является, поскольку не была принята или одобрена каким-либо уставным органом ООН. Декларация была лишь индоссирована Секретариатом ООН и рядом других организаций. Декларация, безусловно, является шагом вперед по пути современного развития института международного наблюдения за выборами, но придавать ей статус документа ООН либо другой межгосударственной организации, чей представитель индоссировал Декларацию, неверно, преждевременно без соответствующего решения директивных, а не административных органов этих организаций⁵⁸.

Права и обязанности международных наблюдателей в Декларации не рассматриваются отдельно, а регулируются посредством

⁵⁶ *Аболонин Е. С.* Институт международных наблюдателей в избирательном процессе // Сборник конкурсных работ в области избирательного права, избирательного процесса и законодательства о референдуме, выполненных студентами и аспирантами высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации в 2006/2007 учебном году. М.: РЦОИТ, 2007. С. 198.

⁵⁷ См., напр.: *Международное наблюдение за выборами...* С. 49–61.

⁵⁸ *Борисов И. Б., Евланов И. А., Лысенко В. И.* Предисловие // *Международное наблюдение за выборами...* С. 32.

установления принципов наблюдения, а также прав и обязанностей международных миссий по наблюдению за выборами. Гарантии прав международных наблюдателей раскрываются через установление обязательств, которые, по мнению разработчиков Декларации, должны на себя взять государства, приглашающие наблюдателей.

Неотъемлемой частью Декларации является Кодекс поведения международных наблюдателей за выборами, регламентирующий обязанности наблюдателей. Особенностью данного документа является отсутствие различий между юридическими обязанностями и иными (в первую очередь — морально-этическими) обязательствами. При этом в Кодексе регулируется вопрос об ответственности: «В случае возникновения проблем, связанных с нарушением настоящего Кодекса поведения, миссия по наблюдению за выборами проводит соответствующее расследование. Если будет установлено, что имело место серьезное нарушение, то совершивший его наблюдатель может быть лишен своей аккредитации или исключен из состава миссии по наблюдению за выборами. Принятие таких решений находится в исключительной компетенции руководства миссии по наблюдению за выборами». Очевидно, что вопрос об ответственности наблюдателей рассмотрен односторонне — ответственность перед миссиями по наблюдению за выборами. За рамками приведенной нормы в частности и Декларации в целом остается вопрос об ответственности наблюдателей и миссий по наблюдению за выборами перед государством, в котором проводятся выборы.

На пространстве Содружества Независимых Государств существует собственная международно-правовая база международного наблюдения за выборами, при этом она может быть оценена в сравнении с другими региональными международными организациями как одна из наиболее развитых.

Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках СНГ, подписанная 7 октября 2002 г. в г. Кишиневе, является первым и единственным на сегодняшний день международно-правовым актом, имеющим юридически обязывающий характер для ратифицировавших государств и устанавливающим стандарты демократических выборов и обязательства государств по их обеспечению.

Конвенция, в отличие от Копенгагенского документа, не просто перечисляет стандарты выборов, но и более подробно раскрывает содержание каждого из них, перечисляет требования, которые должны быть выполнены государствами для соблюдения принципов.

Именно такой правовой статус и содержание Конвенции определяют ее существенное значение для института международного наблюдения за выборами.

Как следует уже из названия, международное наблюдение не является единственным предметом ее регулирования, тем не менее данный факт практически не сказывается на детализации норм, относящихся к институту наблюдения за выборами. Последнему посвящена непосредственно ст. 15 Конвенции, определяющая статус и полномочия международных наблюдателей, тем самым накладывая определенные ограничения в правоусмотрении национальных законодателей, чьи государства ратифицировали Конвенцию.

Международные наблюдатели имеют право:

1) на доступ ко всем документам (не затрагивающим интересы национальной безопасности), регулирующим избирательный процесс, получение от избирательных органов необходимой информации и копий указанных в национальных законах избирательных документов;

2) на контакты с политическими партиями, коалициями, кандидатами, частными лицами, сотрудниками избирательных органов;

3) на свободное посещение всех избирательных участков и помещений для голосования, в том числе в день проведения голосования;

4) на наблюдение за ходом голосования, подсчетом голосов и установлением их результатов в условиях, обеспечивающих обзорность процедуры подсчета бюллетеней;

5) на ознакомление с результатами рассмотрения жалоб (заявлений) и претензий, связанных с нарушением законодательства о выборах;

6) на информирование представителей избирательных органов о своих наблюдениях, рекомендациях без вмешательства в работу органов, осуществляющих выборы;

7) на публичное изложение своего мнения о подготовке и проведении выборов после окончания голосования;

8) на предоставление организаторам выборов, органам государственной власти и соответствующим должностным лицам своего заключения о результатах наблюдения за ходом выборов.

В отличие от иных актов, Конвенция логически четко и последовательно устанавливает обязанности наблюдателей:

1) соблюдать Конституцию и законы страны пребывания, положения настоящей Конвенции, иных международных документов;

2) иметь при себе удостоверение об аккредитации в качестве международного наблюдателя и предъявлять его по требованию организаторов выборов;

3) выполнять свои функции, руководствуясь принципами политической нейтральности, беспристрастности, отказа от выражения каких бы то ни было предпочтений или оценок по отношению к избирательным органам, государственным и иным органам, должностным лицам, участникам избирательного процесса;

4) не вмешиваться в избирательный процесс;

5) основывать все свои заключения на наблюдении и фактическом материале.

Единственным ограничением для международных наблюдателей, которое установлено Конвенцией, является запрет на использование своего статуса для осуществления деятельности, не связанной с наблюдением за ходом избирательной кампании. За нарушение указанного запрета возможно применение меры ответственности в виде отзыва аккредитации.

При этом такая мера ответственности, как отзыв аккредитации, согласно Конвенции, может быть применена государством, в котором проводятся выборы, а не Миссией по наблюдению за выборами, как предусмотрено рассмотренной выше Декларацией принципов международного наблюдения за выборами. Такой подход представляется более обоснованным и обеспечивает контроль соблюдения международным наблюдателем установленных ограничений со стороны соответствующего государства.

Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках СНГ содержит ряд положений, направленных на установление правового статуса международных наблюдателей, включая перечень их прав и ограничений в деятельности. В рамках регулирования такого статуса Конвенция СНГ содержит перечень логично структурированных

прав и обязанностей международных наблюдателей; закрепляет право государства, в котором проходят выборы, лишать аккредитации международных наблюдателей, нарушающие законы, общепризнанные принципы и нормы международного права; обязывает международных наблюдателей основывать свои заключения на фактическом материале.

Анализируя значение Конвенции СНГ о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод, можно отметить, что в силу уникального сочетания правового статуса и содержания Конвенции она является важнейшим документом, используемым при осуществлении международного наблюдения за выборами, создавая как правовую базу наблюдения, так и стандарты, которым проводимые выборы должны соответствовать.

В целях совершенствования методологии проведения международного наблюдения за национальными избирательными процедурами, референдумами в государствах — участниках Содружества Независимых Государств, проводящих выборы, референдумы, выработки и применения единых стандартов проведения международного наблюдения за выборами и референдумами в государствах — участниках Содружества 25 ноября 2008 г. на тридцать первом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ была принята Декларация «О принципах международного наблюдения за выборами и референдумами в государствах — участниках Содружества Независимых Государств»⁵⁹. Декларация опирается на международные обязательства, содержащиеся, в частности, в Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств, Рекомендациях для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами, Положении о Миссии наблюдателей от Содружества Независимых Государств на президентских и парламентских выборах, а также референдумах в государствах — участниках Содружества Независимых Государств, решении Совета глав государств — участников Содружества Независимых Государств от 30 мая 2003 г. о продолжении и впредь практики направления наблюдателей на президентские

⁵⁹ Международное наблюдение за выборами... С. 90–97.

и парламентские выборы, а также референдумы в государства — участники Содружества Независимых Государств.

Основными концептуальными элементами Декларации являются следующие положения:

- ◆ *во-первых*, демократические выборы и референдумы могут проводиться в рамках различных избирательных систем и систем голосования, национальных законов при неукоснительном соблюдении принципа суверенного равенства государств — участников СНГ и их равенства по выполнению всех взятых на себя международных обязательств в рамках СНГ;
- ◆ *во-вторых*, международное наблюдение за выборами и референдумами должно представлять собой беспристрастный и деполитизированный процесс, предусматривающий комплексное изучение условий, связанных с реализацией права человека и гражданина избирать и быть избранным, права на участие в референдуме, и направленный на оказание содействия государствам — участникам СНГ по улучшению их избирательных процессов, порядка проведения референдумов по их просьбе в рамках согласованных с ними параметров международного наблюдения;
- ◆ *в-третьих*, принципы организации и осуществления международного наблюдения за общенациональными выборами и выборами иного уровня, референдумами в государствах — участниках СНГ, которые находятся в неразрывной системной взаимосвязи, обеспечивающей эффективное международное наблюдение, и включают следующие основополагающие принципы: 1) уважения национального суверенитета; 2) открытости; 3) универсальности; 4) взаимности; 5) профессионализма; 6) беспристрастности; 7) оказания действенной помощи. Указанные принципы раскрываются в Декларации;
- ◆ *в-четвертых*, основополагающие решения по организации международного наблюдения за выборами, референдумами в государстве — участнике СНГ принимает Совет глав государств — участников СНГ по представлению уставных органов СНГ — Исполнительного комитета СНГ и Межпарламентской Ассамблеи СНГ. Положение либо иной документ, регулирующий статус Миссии международного наблюдения за выборами, референдумами, а также создаваемых в рамках

СНГ технических подразделений по проведению мониторинга выборов, референдума, должен утверждаться решением коллективных органов СНГ;

- ◆ *в-пятых*, ежегодный бюджет СНГ, подлежащий утверждению коллективными органами СНГ, должен включать в себя указание выборов, референдумов, международное наблюдение за которыми включено в подготовленную Исполнительным комитетом СНГ ежегодную программу международного наблюдения за выборами, референдумами. Финансирование миссии международного наблюдения за выборами, референдумами из иных источников не допускается;
- ◆ *в-шестых*, рабочим языком миссии международного наблюдения за выборами, референдумами в государствах — участниках СНГ является русский язык. Рабочим языком Миссии международного наблюдения, наряду с русским языком, может быть и официальный (государственный) язык (языки) государства, проводящего выборы, референдумы. В случае необходимости возможно добавление дополнительно и иного языка в качестве рабочего языка при условии широкого распространения данного языка в принимающем государстве, что позволяет обеспечить более тесное взаимодействие с участниками избирательного процесса в государстве, проводящем выборы, референдумы, и сделать объективные выводы и оценки;
- ◆ *в-седьмых*, порядок выработки, принятия и опубликования предварительных заявлений и итоговых отчетов о международном наблюдении за выборами, референдумами должен определяться отдельным решением коллективных органов СНГ. Предварительное заявление и итоговый отчет миссии международного наблюдения за выборами, референдумами в государстве — участнике СНГ не должны содержать политических оценок, выводов, предложений и рекомендаций. Итоговый отчет миссии международного наблюдения за выборами, референдумами в государстве — участнике СНГ должен содержать развернутую оценку выполнения государством связанных с выборами, референдумами международных обязательств в рамках СНГ, и эта оценка формируется на основе отраженных в отчете достоверных фактических сведений всех членов миссии международных наблюдателей. После

объявления официальных итогов голосования глава международной миссии передает предварительное заявление о наблюдении за выборами, референдумами государству, в котором проводились выборы, референдумы, а также представляет его в коллективные органы СНГ. После опубликования (обнародования) официальных итогов голосования и результатов выборов, референдума, но не позднее чем через два месяца после дня голосования, руководитель миссии международного наблюдения или по его поручению заместитель руководителя миссии должен представить в коллективные органы СНГ итоговый отчет о международном наблюдении за выборами, референдумом в государстве — участнике СНГ. При рассмотрении итогового отчета государству, принимавшему миссию международного наблюдения, должна быть предоставлена возможность публичного комментирования содержания итогового отчета в том же формате, как и представление доклада об итоговом отчете. По требованию государства, проводившего выборы, референдумы, в итоговом отчете должны быть учтены либо включены в него в качестве приложений пояснения (разъяснения, комментарии и др.) официальных представителей государства, проводившего выборы, референдумы.

Декларация позволяет придать качественно новый импульс организации и проведению международного наблюдения за выборами и референдумами в государствах Содружества, а также внести весомый вклад СНГ и каждого государства Содружества в дело совершенствования и применения общеевропейских стандартов международного наблюдения.

Важнейшую роль в формировании международно-правовой базы международного наблюдения за выборами в рамках СНГ играют принятые Межпарламентской Ассамблеей государств — участников СНГ Рекомендации для международных наблюдателей от Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами (новая редакция) от 2011 г. Рекомендации содержат достаточно большой объем материала по организации работы наблюдателей от СНГ, основ правового статуса наблюдателей и миссий по наблюдению за выборами, порядка осуществления наблюдения за всеми стадиями избирательного процесса и порядка подготовки итогового заявления Миссии СНГ.

В качестве международного документа, регулирующего в определенной степени права и обязанности международных наблюдателей, можно рассматривать Руководство по наблюдению за выборами БДИПЧ ОБСЕ (6-е издание). Принимая во внимание, что БДИПЧ обладает наибольшим, по сравнению с другими действующими организациями, опытом в наблюдении за выборами: за 10-летний период с 1996 по 2006 гг. Бюро осуществляло наблюдение за более чем 150 избирательными процессами⁶⁰, ее документы рассматриваются многими организациями, как международными⁶¹, так и неправительственными, в качестве своего рода ориентира для совершенствования собственной методологической базы.

По мнению руководства БДИПЧ ОБСЕ, наблюдение за выборами основано на двух фундаментальных принципах: во-первых, это четкие обязательства, которые приняли на себя государства для обеспечения проведения демократических выборов; во-вторых, это простое и бесспорное правило, что наблюдатель является лишь частным лицом с объективным взглядом, который не вмешивается в процесс. Прозрачность является ключевым условием для обеспечения того, чтобы наблюдение за выборами оставалось объективным и чтобы все заинтересованные в этом процессе лица могли быть уверены в том, что оно и далее будет объективным. Прибавив к этому огромный труд, преданность делу, опыт и профессионализм, мы получаем деятельность, которой можем гордиться, усилия, которые пользуются широким уважением и на основе которых несколько международных организаций строят свою деятельность по наблюдению за выборами⁶².

Первое издание Руководства по наблюдению за выборами было выпущено БДИПЧ в 1996 г. на основании Декларации Будапештской встречи на высшем уровне ОБСЕ «На пути к подлинному партнерству в новую эпоху» от 6 декабря 1994 г.⁶³, в котором было указано,

⁶⁰ Наблюдение за выборами. С. V.

⁶¹ Авторы используют термин «международная организация» в трактовке Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» № 101-ФЗ от 15 июля 1995 г. с последующими изменениями и дополнениями, который означает только межгосударственную, межправительственную организацию.

⁶² Наблюдение за выборами. С. V.

⁶³ Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения // Сборник документов в хронологическом порядке. 3-е изд. Варшава, 2011. Т. II. С. 158–173.

что «БДИПЧ в целях совершенствования подготовки и процедур наблюдения за процессом выборов составит пособие для наблюдателей за выборами». Решением Совета министров иностранных дел ОБСЕ от 5 декабря 2006 г. № 19/06 «Повышение эффективности ОБСЕ»⁶⁴ БДИПЧ было поручено далее укреплять методику наблюдения и уделять максимальное внимание вопросам независимости, беспристрастности и профессионализма наблюдателей.

Однако нетранспарентная, зачастую небеспристрастная, использующая двойные стандарты деятельность БДИПЧ ОБСЕ стала предметом критики не только официальных представителей государств, но и правозащитников и ученых-исследователей⁶⁵.

Сам порядок разработки шестого издания не в полной мере отвечал принципам транспарентности и открытости, которые регулярно декларируются представителями БДИПЧ. Издание разрабатывалось фактически в закрытом режиме, без надлежащего обсуждения в экспертном сообществе и на межгосударственном уровне. Многим специалистам, по крайней мере российским, стало известно о его разработке только после его опубликования на сайте БДИПЧ. Как и прежде, новое издание Руководства не стало предметом обсуждения Постоянного совета ОБСЕ и не приобрело статус официально утвержденного руководящими органами Организации, оставаясь, по существу, внутренней инструкцией. При этом нельзя согласиться с тем, что Руководство является всего лишь техническим документом, не содержащим обязательств, и не подлежит обсуждению государствами-участниками (а именно такую аргументацию используют представители БДИПЧ, обосновывая сложившуюся практику обнародования руководства). Речь идет о документе, на основе которого проводится оценка соответствия выборов международным обязательствам, которая важна для любого государства, как в политическом, так и в правовом аспектах, и должна быть выверена

⁶⁴ Международное наблюдение за выборами и референдумами... С. 249–252.

⁶⁵ См., напр.: *Борисов И. Б., Игнатов А. В.* БДИПЧ ОБСЕ в действии. Наблюдение за наблюдателями. М.: РОИИП, 2011; *Борисов И. Б., Трунов И. Л.* Указ. соч. С. 26–29; *Борисов И. Б.* Оранжевая миссия, или Наблюдение за наблюдателями // Журнал о выборах. 2005. № 1. С. 43; *Борисов И. Б., Игнатов А. В.* По обе стороны от Вены (оценка электоральных процедур в Эстонии и в Азербайджане // Журнал о выборах. 2006. № 2. С. 10–23; Международное наблюдение...

и объективна, должна проводиться по понятным и предварительно согласованным государствами правилам⁶⁶.

В связи с этим мы убеждены, что для вывода международного наблюдения из политической плоскости необходимо разработать и предложить международному сообществу четкие, научно обоснованные методики деятельности и, самое главное, четкие методики оценки выборов.

В целом в настоящее время система международных обязательств государств, международных избирательных стандартов в сфере международного наблюдения за выборами не характеризуется завершенностью и непротиворечивостью. При этом с учетом развития института международного наблюдения за выборами, расширения географии международного наблюдения, совершенствования его форматов и методов, повышения внимания участников избирательного процесса, гражданского общества и участников международных отношений к выводам международных наблюдателей представляется очевидным необходимость совершенствования международных правовых актов, регулирующих правовой статус международных наблюдателей на выборах. В качестве основы такого совершенствования могут быть приняты положения Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках СНГ, Декларации о принципах международного наблюдения и Рекомендаций для международных наблюдателей на выборах, принятых МПА СНГ.

Общим направлением развития международно-правовой базы института международного наблюдения за выборами следует признать необходимость создания юридически обязательных и детализированных правовых норм, регулирующих международное наблюдение.

С учетом пробельности международных актов в части регулирования института международного наблюдения и достаточно широкого толкования уже существующих принципов полагаем вполне возможным и допустимым осуществлять регулирование деятельности международных (иностраннх) наблюдателей национальным законодательством в рамках, не противоречащих международным актам.

⁶⁶ *Игнатов А. В.* Шестое издание Руководства по наблюдению за выборами БДИПЧ ОБСЕ... С. 1541.

Раздел 3

ПРАВОВОЙ СТАТУС ИНОСТРАННЫХ (МЕЖДУНАРОДНЫХ) НАБЛЮДАТЕЛЕЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ

Институт иностранных (международных) наблюдателей на выборах получил распространение сравнительно недавно — в 90-е годы XX в. Его возникновение связано с глубокими социально-политическими изменениями, в первую очередь в странах Центральной и Восточной Европы, однако он получил широкое признание во всем мире и играет важную роль в обеспечении точной и непредвзятой оценки характера избирательных процессов и за пределами Европы⁶⁷.

Правовой основой для развития института иностранных (международных) наблюдателей стал Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ), принятый 29 июня 1990 г. В нем государства — участники СБСЕ признали, что «присутствие наблюдателей, как иностранных, так и национальных, может повысить авторитетность избирательного процесса для государств, в которых проводятся выборы. Поэтому они приглашают наблюдателей от любых других государств — участников СБСЕ и любых соответствующих частных учреждений и организаций, которые пожелают этого, наблюдать за ходом их национальных выборов в объеме, допускаемом законом». Роль организатора и координатора деятельности организаций, осуществляющих

⁶⁷ См.: Егоров С. Правовой статус иностранных (международных) наблюдателей на выборах в Российской Федерации (на примере выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации) // Вестник Государственной регистрационной палаты при Министерстве юстиции Российской Федерации. 2010. № 3.

наблюдение за выборами, была возложена на Бюро по свободным выборам, создание которого оговаривалось в Парижской хартии для новой Европы — итоговом документе СБСЕ, подписанном 21 ноября 1990 г. в Париже: «Мы принимаем решение создать в Варшаве бюро по свободным выборам для содействия контактам и обмену информацией о выборах в государствах-участниках»⁶⁸.

Правовое регулирование деятельности иностранных (международных) наблюдателей на выборах в Российской Федерации развивалось в русле общемировых тенденций и прошло в своем развитии следующие основные этапы.

Положение о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 г., утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 1 октября 1993 г. № 1557⁶⁹, не предусматривало института иностранного (международного) наблюдения за выборами, только институт национальных наблюдателей⁷⁰.

Федеральный закон от 6 декабря 1994 г. № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации»⁷¹ уже предусматривал, что «в день голосования, с момента начала работы участковой избирательной комиссии и до подписания ее членами протокола об итогах голосования, на избирательных участках вправе присутствовать наблюдатели, направленные общественными и избирательными объединениями, кандидатами, а также иностранные (международные) наблюдатели. Иностранцы (международные) наблюдатели осуществляют свою деятельность в соответствии с федеральными законами» (ст. 14 «Гласность в деятельности избирательных комиссий»)⁷².

⁶⁸ Егоров С. Указ. соч.

⁶⁹ Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 41. Ст. 3907 (Указ утратил силу).

⁷⁰ В частности, ч. 4 ст. 15 Положения предусматривала, что «в дни голосования избирательные объединения и кандидаты в депутаты вправе направить в соответствующую участковую избирательную комиссию до 5 наблюдателей от каждого объединения или кандидата; указанные наблюдатели вправе присутствовать до окончания подсчета голосов в участковой избирательной комиссии».

⁷¹ Российская газета. 1994. 10 дек. (Федеральный закон утратил силу).

⁷² Также закреплялось, что «в целях исключения возможности фальсификации итогов голосования подсчет голосов избирателей начинается сразу после окончания времени голосования и проводится без перерыва

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ⁷³ впервые закрепил официальное определение иностранного (международного) наблюдателя: «наблюдатель иностранный (международный) (иностраннный (международный) наблюдатель) — лицо, представляющее иностранную или международную организацию, приобретающее право на осуществление наблюдения за подготовкой и проведением выборов и референдумов в Российской Федерации в соответствии с установленным законом порядком» (ст. 2).

В настоящее время правовое регулирование института международного наблюдения за выборами основывается на нормах Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁷⁴ (далее — Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав).

В статье 2 названного Федерального закона закрепляются следующие основные понятия:

«42) **наблюдатель** — гражданин Российской Федерации, уполномоченный осуществлять наблюдение за проведением голосования, подсчетом голосов и иной деятельностью комиссии в период проведения голосования, установления его итогов, определения результатов выборов, референдума, включая деятельность комиссии по проверке правильности установления итогов голосования и определения результатов выборов, референдума»;

«43) **наблюдатель иностранный (международный) (иностраннный (международный) наблюдатель)** — представитель иностранной или международной организации, наделенный правом

до установления итогов голосования, о которых должны быть извещены все члены участковой избирательной комиссии, а также наблюдатели, представляющие кандидатов, избирательные объединения, и иностранные (международные) наблюдатели» (ст. 31), «установление итогов голосования и результатов выборов в избирательных комиссиях всех уровней осуществляется в присутствии наблюдателей, представляющих кандидатов и избирательные объединения, а также иностранных (международных) наблюдателей» (ст. 32).

⁷³ Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 38. Ст. 4339 (Федеральный закон утратил силу).

⁷⁴ Там же. 2002. № 24. Ст. 2253 (с последующими изменениями).

осуществлять в порядке, установленном законом, наблюдение за подготовкой и проведением выборов и референдумов в Российской Федерации».

В правовой литературе обоснованно сделан вывод о том, что иностранные (международные) наблюдатели обладают более широкими полномочиями, чем национальные (внутренние) наблюдатели. Р. Т. Биктагиров отмечает: «Их деятельность не ограничивается только днем голосования, а распространяется на весь период подготовки и проведения выборов, то есть носит характер долгосрочного наблюдения. В отличие от внутренних наблюдателей... иностранные (международные) наблюдатели дополнительно наделены правами встречаться с кандидатами, зарегистрированными кандидатами, уполномоченными представителями политических партий, избирательных объединений, их доверенными лицами. После окончания времени голосования иностранные (международные) наблюдатели вправе публично изложить свое мнение об избирательном законодательстве, о подготовке и проведении выборов, проводить пресс-конференции и обращаться в средства массовой информации»⁷⁵.

Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав содержит следующие важные нормы, устанавливающие электорально-правовой статус иностранных (международных) наблюдателей.

Статья 30 указанного Федерального закона провозглашает принцип гласности в деятельности избирательных комиссий. В рамках рассматриваемого принципа устанавливается, что «с момента начала работы участковой комиссии в день голосования, а также в дни досрочного голосования и до получения сообщения о принятии вышестоящей комиссией протокола об итогах голосования, а равно при повторном подсчете голосов избирателей, участников референдума на избирательных участках, участках референдума вправе присутствовать лица, указанные в п. 1 настоящей статьи, а также наблюдатели, иностранные (международные) наблюдатели» (п. 3 ст. 30).

Также предусматривается, что «наблюдатели, иностранные (международные) наблюдатели вправе присутствовать в иных

⁷⁵ См.: Биктагиров Р. Т. Указ. соч. С. 185–186.

комиссиях при проведении ими досрочного голосования, установлении итогов голосования, определении результатов выборов, составлении соответствующих протоколов об итогах голосования, о результатах выборов, а также при повторном подсчете голосов избирателей, участников референдума» (п. 6 ст. 30 рассматриваемого Федерального закона).

Относительно порядка приобретения статуса иностранного (международного) наблюдателя Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав устанавливает: «иностранцы (международные) наблюдатели получают разрешение на въезд в Российскую Федерацию в порядке, установленном Федеральным законом, и при наличии приглашения органов государственной власти, комиссий, организующих выборы, референдум, аккредитуются Центральной избирательной комиссией Российской Федерации. Деятельность иностранных (международных) наблюдателей регулируется Федеральным законом» (п. 13 ст. 30)⁷⁶.

В Федеральном законе от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»⁷⁷ устанавливается порядок оформления приглашения на въезд в Российскую Федерацию. В п. 1–3 ст. 16 предписан следующий порядок:

«1. Приглашение на въезд в Российскую Федерацию (далее также — приглашение) выдается федеральным органом исполнительной власти, ведающим вопросами иностранных дел, либо федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции или его территориальным органом.

2. Приглашение содержит следующие сведения: фамилию, имя (написанные буквами русского и латинского алфавитов), дату и место рождения, пол, гражданство приглашаемого лица, государство его проживания, номер и дату выдачи документа, удостоверяющего его личность, цель поездки, предполагаемый срок пребывания в Российской Федерации, предполагаемые пункты посещения в Российской Федерации, наименование приглашающей организации и ее место нахождения или фамилию, имя приглашающего

⁷⁶ Отметим, что приведенные п. 3, 6 и 13 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав за время его действия не претерпели никаких изменений.

⁷⁷ Российская газета. 1996. 22 авг. (с последующими изменениями).

физического лица и адрес его места жительства, номер и дату принятия решения о выдаче приглашения и срок действия приглашения. Формы бланков указанных приглашений устанавливаются федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции и федеральным органом исполнительной власти, ведающим вопросами иностранных дел».

Систему законодательных норм, устанавливающих электорально-правовой статус иностранных (международных) наблюдателей, дополняют нормы федеральных законов, регламентирующих порядок подготовки и проведения конкретных видов выборов.

Статья 34 Федерального закона от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»⁷⁸ устанавливает следующие нормы, касающиеся статуса и деятельности иностранного (международного) наблюдателя.

1) Порядок получения иностранными (международными) наблюдателями разрешения на въезд в Российскую Федерацию.

В соответствии с ч. 1–3 ст. 34 рассматриваемого Федерального закона:

«1. Иностранные (международные) наблюдатели получают разрешение на въезд в Российскую Федерацию в порядке, установленном Федеральным законом, и при наличии приглашения, указанного в ч. 3 настоящей статьи, аккредитуются Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

2. Деятельность иностранных (международных) наблюдателей регулируется международными договорами Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами.

3. Приглашения могут быть направлены Президентом Российской Федерации, палатами Федерального Собрания Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, Центральной избирательной комиссией Российской Федерации после официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы. Предложения о направлении приглашений могут быть поданы Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, международными

⁷⁸ Российская газета. 2014. 26 февр.

и национальными правительственными и неправительственными организациями, а также частными лицами, имеющими признанный авторитет в области защиты прав человека. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации направляет приглашения избирательным органам иностранных государств, а также международным организациям, специализирующимся по вопросам избирательного законодательства и выборов, защиты прав граждан на участие в выборах и референдумах».

2) Порядок выдачи удостоверения иностранного (международного) наблюдателя.

В соответствии с ч. 4 ст. 34 рассматриваемого Федерального закона «Центральная избирательная комиссия Российской Федерации выдает иностранному (международному) наблюдателю удостоверение установленного образца на основании представленных им документов (заявления об аккредитации в качестве иностранного (международного) наблюдателя, копии приглашения, полученного от любого органа или лица, указанных в ч. 3 настоящей статьи, а также документа, удостоверяющего личность иностранного (международного) наблюдателя). Удостоверение дает иностранному (международному) наблюдателю право осуществлять свою деятельность в период, указанный в ч. 5 настоящей статьи».

3) Срок полномочий иностранного (международного) наблюдателя.

В соответствии с ч. 5 ст. 34 рассматриваемого Федерального закона «срок полномочий иностранного (международного) наблюдателя начинается со дня его аккредитации Центральной избирательной комиссией Российской Федерации и заканчивается в день официального опубликования результатов выборов депутатов Государственной Думы».

4) Права и гарантии деятельности иностранных (международных) наблюдателей.

В соответствии с ч. 6–9 ст. 34 рассматриваемого Федерального закона избирательные комиссии, органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления, должностные лица обязаны оказывать иностранному (международному) наблюдателю необходимое содействие в пределах своей компетенции.

Иностранный (международный) наблюдатель осуществляет свою деятельность самостоятельно и независимо. Материально-финансовое обеспечение деятельности иностранного (международного) наблюдателя осуществляется за счет средств стороны, направившей наблюдателя, или за счет его собственных средств.

Иностранцы (международные) наблюдатели вправе встречаться с кандидатами, представителями политических партий и иных общественных объединений, наблюдателями.

Иностранцы (международные) наблюдатели вправе публично излагать свое мнение о законодательстве Российской Федерации о выборах, о подготовке и проведении выборов депутатов Государственной Думы, проводить пресс-конференции и обращаться к представителям средств массовой информации только после окончания времени голосования на всей территории Российской Федерации.

5) Ограничения в деятельности иностранных (международных) наблюдателей.

В соответствии с ч. 10 ст. 34 рассматриваемого Федерального закона «иностранцы (международные) наблюдатели не вправе использовать свой статус для осуществления деятельности, не связанной⁷⁹ с наблюдением за подготовкой и проведением выборов депутатов Государственной Думы».

6) Основания отзыва аккредитации иностранного (международного) наблюдателя.

В соответствии с ч. 11 ст. 34 рассматриваемого Федерального закона «Центральная избирательная комиссия Российской Федерации вправе отозвать аккредитацию иностранного (международного)

⁷⁹ Представляется, что указанная формулировка в норме Федерального закона может рассматриваться как недостаточно конкретная, допускающая широкую возможность трактовки в части того, какая деятельность является «связанной» с наблюдением (например, может ли рассматриваться как «связанная с наблюдением деятельностью» консультирование иностранным гражданином, имеющим статус наблюдателя, тех или иных участников избирательного процесса (кандидатов, избирательных объединений, национальных наблюдателей) по вопросам осуществления наблюдения на текущих выборах, в том числе по вопросам методов, форм, содержания такого наблюдения и т. п.?). Возможно, более конкретным вариантом могла бы стать формулировка: «иностранцы (международные) наблюдатели не вправе использовать свой статус для осуществления деятельности, не являющейся наблюдением за подготовкой и проведением выборов депутатов Государственной Думы».

наблюдателя в случае нарушения им общепризнанных принципов и норм международного права, настоящего Федерального закона, иных федеральных законов».

В целом сходные нормы об электорально-правовом статусе иностранного (международного) наблюдателя устанавливаются ст. 24 «Иностранные (международные) наблюдатели» Федерального закона от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»⁸⁰.

Для установления правового статуса иностранных (международных) наблюдателей важное значение имеет подзаконное нормативное правовое регулирование, осуществляемое актами Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (ЦИК России).

В частности, постановлениями ЦИК России утверждаются разъяснения порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей на конкретных выборах. Например, были приняты Разъяснения порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей при проведении выборов Президента Российской Федерации (утверждены Постановлением ЦИК России от 12 мая 2011 г. № 10/98-6), Разъяснения порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва (утверждены постановлением ЦИК России от 12 мая 2011 г. № 10/97-6).

Также постановлениями ЦИК России утверждается форма удостоверения иностранного (международного) наблюдателя при проведении конкретных выборов.

Например, были утверждены Форма удостоверения иностранного (международного) наблюдателя при проведении выборов Президента Российской Федерации (утверждена постановлением ЦИК России от 12 мая 2011 г. № 10-98/6), а также Форма удостоверения иностранного (международного) наблюдателя при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва (утверждена постановлением ЦИК России от 12 мая 2011 г. № 10/97-6).

⁸⁰ Российская газета. 2003. 16 янв. (с последующими изменениями).

Итак, непосредственное правовое регулирование института международного наблюдения в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» ограничивается следующими нормами:

- 1) легальное определение международных наблюдателей;
- 2) право международных наблюдателей присутствовать при проведении голосования, подсчете голосов и установлении итогов голосования;
- 3) предоставление сведений о результатах голосования международным наблюдателям.

Установлено, что иностранные (международные) наблюдатели в Российской Федерации аккредитуются Центральной избирательной комиссией Российской Федерации. Деятельность иностранных (международных) наблюдателей регулируется Федеральным законом.

Анализ последней нормы позволяет сделать вывод, что детальное, выходящее за рамки определяемого федеральными законами регулирование правового статуса международных наблюдателей, в том числе присутствующих при проведении выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, муниципальных выборов, законодательством субъектов Российской Федерации не допускается.

В отечественной правовой литературе встречаются мнения, что «тем самым российское законодательство не обеспечивает возможность участия международных наблюдателей в выборах более низкого уровня, чем федеральный, что не соответствует п. 8 Копенгагенского документа и п. 1 ст. 15 Кишиневской конвенции»⁸¹. Однако данную позицию не разделяет большинство ученых и практиков⁸². Действительно, в случае детального правового регулирования статуса международных наблюдателей на

⁸¹ Автономов А. С., Бузин А. Ю., Иванченко А. В. и др. Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов: аналитический доклад. М., 2006.

⁸² Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» / под ред. А. А. Вешнякова, В. И. Лысенко. М., 2003.

региональных и муниципальных выборах в Российской Федерации в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» международные наблюдатели будут иметь возможность присутствовать с соответствующим правовым статусом на региональных и муниципальных выборах. Следует отметить, что на референдуме по проекту Конституции Чеченской Республики присутствовали международные наблюдатели БДИПЧ ОБСЕ, а в последнее время широкое распространение получила практика приглашения иностранных экспертов — лиц, пользующихся общепризнанной репутацией экспертов в области избирательного законодательства и избирательного процесса, которые фактически выполняют функции, аналогичные функциям международных наблюдателей, не обладая таким правовым статусом.

В законодательстве субъектов Российской Федерации закрепляются нормы об иностранных (международных) наблюдателях как лицах, которые могут осуществлять наблюдение при проведении выборов.

Например, согласно ч. 4 ст. 23 Закона города Москвы от 6 июля 2005 г. № 38 «Избирательный кодекс города Москвы»⁸³ с момента начала работы участковой комиссии в день голосования и до получения сообщения о принятии вышестоящей избирательной комиссией протокола об итогах голосования, а равно при повторном подсчете голосов избирателей на избирательных участках вправе присутствовать наблюдатели, иностранные (международные) наблюдатели. Часть 1 ст. 80 указанного Закона города Москвы устанавливает, что избирательная комиссия предоставляет для ознакомления итоги голосования по каждому избирательному участку, территории, на которую распространяется деятельность комиссии, результаты выборов по избирательному округу в объеме данных, содержащихся в ее протоколе об итогах голосования и протоколах об итогах голосования непосредственно нижестоящих избирательных комиссий, избирателям, кандидатам, доверенным лицам кандидатов, избирательных объединений, наблюдателям, иностранным (международным) наблюдателям, представителям средств массовой информации по их требованию.

⁸³ Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2005. 1 авг. (с последующими изменениями).

Довольно детальное регулирование содержится, например, в статье 31 Закона Республики Саха (Якутия) от 18 октября 2007 г. 497-З № 1007-III «О выборах народных депутатов Республики Саха (Якутия)»⁸⁴, согласно которой иностранные (международные) наблюдатели получают разрешение на въезд в Российскую Федерацию и аккредитуются Центральной избирательной комиссией Российской Федерации в порядке, установленном Федеральным законом. Приглашения могут быть направлены Главой Республики Саха (Якутия), Председателем Правительства Республики Саха (Якутия), Государственным Собранием (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия), Уполномоченным по правам человека в Республике Саха (Якутия), Центральной избирательной комиссией Республики Саха (Якутия) после официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов народных депутатов. Предложения о направлении приглашений могут быть поданы международными и национальными правительственными и неправительственными организациями, а также частными лицами, имеющими признанный авторитет в области защиты прав и свобод человека и гражданина. Государственное Собрание (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) направляет приглашения в соответствии с предложениями каждого из избирательных объединений, списки кандидатов которых допущены к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации или в Государственном Собрании (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия).

Удостоверение иностранного (международного) наблюдателя дает ему право осуществлять свою деятельность в период подготовки и проведения выборов народных депутатов. Срок полномочий иностранного (международного) наблюдателя начинается со дня его аккредитации и заканчивается в день официального опубликования общих результатов выборов народных депутатов. Избирательные комиссии, органы государственной власти Республики Саха (Якутия) обязаны оказывать иностранному (международному) наблюдателю необходимое содействие. Центральная избирательная комиссия Республики Саха (Якутия) вправе направить в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации

⁸⁴ Ил Тумэн. 2007. 30 окт. (с последующими изменениями).

представление об отзыве аккредитации иностранного (международного) наблюдателя в случае нарушения им федеральных законов, законов Республики Саха (Якутия) или общепризнанных принципов и норм международного права.

В той же статье при этом содержится отсылочная норма о том, что деятельность иностранных (международных) наблюдателей регулируется федеральными законами.

В Закон Московской области от 4 июня 2013 г. № 46/2013-ОЗ «О муниципальных выборах в Московской области»⁸⁵ в феврале 2015 г. внесена отсылочная норма, обращаясь к регулированию деятельности иностранных (международных) наблюдателей в федеральном законодательстве. Согласно ч. 4 ст. 2 указанного Закона Московской области (в редакции Закона Московской области от 3 февраля 2015 г. № 7/2015-ОЗ⁸⁶) «иностранцы граждане, за исключением случая, указанного в ч. 5 ст. 3 названного Закона, лица без гражданства, иностранные организации, международные организации и международные общественные движения, некоммерческие организации, выполняющие функции иностранного агента, не вправе осуществлять деятельность, способствующую либо препятствующую выдвижению кандидатов, спискам кандидатов, избранию зарегистрированных кандидатов, достижению определенного результата на выборах, а также в иных формах участвовать в избирательных кампаниях. Участие в избирательных кампаниях указанных лиц и представителей указанных организаций в качестве иностранных (международных) наблюдателей регулируется в соответствии с Федеральным законом».

Пункт 13 ст. 17 Закона Санкт-Петербурга от 15 июня 2005 г. № 252-35 «О выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга»⁸⁷ устанавливает, что «иностранцы (международные) наблюдатели получают разрешение на въезд в Российскую Федерацию в порядке, установленном Федеральным законом, и при наличии приглашения органов государственной власти Санкт-Петербурга, Санкт-Петербургской избирательной

⁸⁵ Ежедневные Новости. Подмосковье. 2013. 10 июня (с последующими изменениями).

⁸⁶ Там же. 2015. 5 февр.

⁸⁷ Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2005. 29 сент. (с последующими изменениями).

комиссии, аккредитуются Центральной избирательной комиссией Российской Федерации. Деятельность иностранных (международных) наблюдателей регулируется Федеральным законом».

Закон Оренбургской области от 25 июня 2012 г. № 883/250-V-ОЗ «О выборах Губернатора Оренбургской области»⁸⁸ содержит специальную статью, посвященную иностранным (международным) наблюдателям — ст. 19 «Иностранные (международные) наблюдатели», которая, однако, содержит единственную отсылочную норму: «Деятельность иностранных (международных) наблюдателей на выборах Губернатора Оренбургской области регулируется Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». При этом ч. 6 ст. 25 Закона Оренбургской области от 16 ноября 2005 г. № 2711/469-III-ОЗ «О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области»⁸⁹ провозглашает, что «деятельность иностранных (международных) наблюдателей регулируется международными договорами Российской Федерации, Федеральным законом “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, иными федеральными законами».

Обращает на себя внимание формулировка п. 18 ст. 11 Закона Мурманской области от 6 июля 2012 г. № 1496-01-ЗМО «О выборах Губернатора Мурманской области»⁹⁰, согласно которой «деятельность иностранных (международных) наблюдателей на выборах регулируется специальным Федеральным законом». Не вполне ясно, что областной законодатель имел в виду под «специальным» Федеральным законом — действующий Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» или же «намекал» таким образом на целесообразность принятия федерального законодательного акта об иностранных (международных) наблюдателях.

Статья 23 «Иностранные (международные) наблюдатели» Уставного закона Калининградской области от 29 июня 2012 г.

⁸⁸ Бюллетень Законодательного Собрания Оренбургской области. 2012. 20–21 июня. 14 заседание, часть 1 (с последующими изменениями).

⁸⁹ Там же. 2005. 9 нояб. 32 заседание, II часть (с последующими изменениями).

⁹⁰ Мурманский вестник. 2012. 11 июля. С. 5–10 (с последующими изменениями).

№ 126 «О выборах Губернатора Калининградской области»⁹¹ еще более лаконична: «Деятельность иностранных (международных) наблюдателей регулируется федеральным законодательством».

Такого рода отсылочные нормы об иностранных (международных) наблюдателях достаточно распространены в избирательном законодательстве субъектов Российской Федерации — помимо названных выше они в том или ином варианте встречаются в законах, в том числе Республики Адыгея, Республики Алтай, Республики Башкортостан, Республики Марий Эл, Удмуртской Республики, Республики Хакасия, Чеченской Республики, Алтайского, Забайкальского, Краснодарского, Красноярского, Ставропольского краев, Амурской, Брянской, Вологодской, Калужской, Костромской, Новгородской, Новосибирской, Омской, Пензенской, Ростовской, Рязанской, Самарской, Сахалинской, Томской областей, Ямало-Ненецкого автономного округа и других субъектов Российской Федерации. Все они отсылают к регулированию на уровне федерального законодательства.

С этой точки зрения перспективной может быть детализация правового регулирования статуса иностранных (международных) наблюдателей непосредственно в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Возникновение правового статуса международного наблюдателя связано с принятием решения Центральной избирательной комиссии Российской Федерации об аккредитации. Закон устанавливает в качестве основания принятия такого решения наличие приглашения, направленного уполномоченным субъектом. Для аккредитации международного наблюдателя в ЦИК России должны быть представлены: заявление международного наблюдателя, копия приглашения, копия документа, удостоверяющего личность.

Приглашения, необходимые для аккредитации, могут быть направлены Президентом Российской Федерации, Советом Федерации, Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

⁹¹ Калининградская правда (вкладыш «Официальный вестник Правительства Калининградской области»). 2012. 30 июня (с последующими изменениями).

Предложения о направлении приглашений могут быть поданы Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, международными и национальными правительственными и неправительственными организациями, а также частными лицами, имеющими признанный авторитет в области защиты прав и свобод человека и гражданина.

Полномочия международного наблюдателя подтверждаются удостоверением, форма которого определяется Центральной избирательной комиссией Российской Федерации. Срок полномочий иностранного (международного) наблюдателя начинается со дня аккредитации в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и заканчивается в день официального опубликования общих результатов выборов.

Закон о выборах депутатов Государственной Думы также не предусматривает возможности отказа в аккредитации, основания и процедуру принятия такого решения. Тем не менее случаи отказа в аккредитации имели место, в частности, на выборах депутатов Государственной Думы четвертого созыва (указанные выборы регулировались Федеральным законом № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»⁹², который не содержит принципиальных различий с действующим законом в вопросе правового статуса международных наблюдателей). Центральная избирательная комиссия РФ отказала в аккредитации гражданину Украины Ф. Ф. Степаненко, который представлял Днепропетровский областной центр по вопросам прав человека. Основанием для отказа послужило отсутствие приглашения от уполномоченных субъектов. Жалоба на отказ в аккредитации была предметом рассмотрения Верховного Суда Российской Федерации, который в своем решении по гражданскому делу № ГКПИ99-773 от 4 октября 1999 г. подтвердил законность отказа ЦИК России, указав, что закон одним из условий аккредитации иностранного (международного) наблюдателя при проведении референдума и выборов в органы государственной власти в Российской Федерации предусматривает наличие приглашения от соответствующих органов, а также что действующее

⁹² О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон № 175-ФЗ от 20 декабря 2002 г. // Собрание законодательства РФ. 2005. № 21. Ст. 1919.

законодательство о выборах предусматривает возможность подачи предложений о направлении приглашений международными и национальными правительственными и неправительственными организациями, а также частными лицами, имеющими признанный авторитет в области защиты прав и свобод человека и гражданина, однако направление предложений органам и лицам, имеющим право направлять приглашения международным наблюдателям, не является безусловным основанием направления таких приглашений⁹³. Определением Кассационной коллегии Верховного Суда Российской Федерации по делу № КАС99-297 от 26 октября 1999 г. указанное решение было оставлено без изменения⁹⁴.

Тождественность норм закона о выборах Президента Российской Федерации и закона о выборах депутатов Государственной Думы представляется более чем обоснованной, поскольку иное означало бы дифференциацию их статуса в зависимости от вида проводимых выборов, что, безусловно, не имело бы логического объяснения.

Вместе с тем следует отметить, что Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не содержит детализированных правовых норм, регулирующих правовой статус международных наблюдателей, ограничиваясь бланкетной нормой п. 13 ст. 30, согласно которой деятельность иностранных (международных) наблюдателей регулируется Федеральным законом.

В связи с этим складывается ситуация, когда, с одной стороны, из положения п. 13 ст. 30 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» следует невозможность правового регулирования деятельности иностранных (международных) наблюдателей законом субъекта Российской Федерации, а с другой стороны, из другого положения того же п. 13 ст. 30 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» следует, что иностранные (международные) наблюдатели могут осуществлять наблюдение

⁹³ Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации (1995–2000): в 2 т. / отв. ред. О. Ю. Вельяшев. М., 2001. Т. 1. С. 939–941.

⁹⁴ Там же. С. 947–949.

не только на федеральных выборах. Это подтверждается тем, что приглашение может быть направлено органами государственной власти и комиссиями, организующими выборы, а ЦИК России на основании указанного приглашения аккредитует иностранных (международных) наблюдателей. При таких обстоятельствах иностранные (международные) наблюдатели имеют право присутствовать на региональных и муниципальных выборах при наличии приглашения от органа государственной власти или избирательной комиссии, организующей соответствующие выборы, однако их деятельность, в том числе порядок приобретения статуса, права и обязанности, не урегулированы соответствующим нормативным правовым актом, поскольку действующие федеральные законы регулируют только порядок деятельности иностранных (международных) наблюдателей на федеральных выборах, а законы субъектов Российской Федерации не могут регулировать деятельность иностранных (международных) наблюдателей в силу установленного Федеральным законом разграничения полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации по соответствующим вопросам. В связи с этим следует рассмотреть вопрос о дополнении ст. 30 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» положениями о правовом статусе международных наблюдателей, которые в таком случае распространялись бы на все выборы в Российской Федерации.

Права и обязанности международных наблюдателей, установленные федеральными законами, подробно характеризуются в актах Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, в частности, в Разъяснениях порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей при проведении выборов Президента Российской Федерации, утвержденных постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 12 мая 2011 г. № 10/98-6, и Разъяснениях порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва, утвержденных постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 12 мая 2011 г. № 10/97-6.

В указанных Разъяснениях определены, в частности, основания отказа в аккредитации иностранного (международного) наблюдателя, который осуществляется Центральной избирательной комиссией Российской Федерации в случаях:

- ♦ отсутствия правоспособности у иностранной (международной) организации, направившей иностранного (международного) наблюдателя, осуществлять наблюдение на выборах;
- ♦ непредставления представителем иностранной (международной) организации, соответствующей иностранной (международной) организацией документов, предусмотренных Разъяснениями, то есть документов, необходимых для аккредитации, либо представления их с неполными или недостоверными сведениями;
- ♦ если уставные цели иностранной (международной) организации или цели пребывания на территории Российской Федерации и деятельность иностранной (международной) организации либо ее представителя противоречат Конституции Российской Федерации и законодательству Российской Федерации, создают угрозу суверенитету, безопасности, территориальной целостности, национальному единству и национальным интересам Российской Федерации;
- ♦ если ранее представитель иностранной (международной) организации либо сама организация были лишены аккредитации в качестве иностранных (международных) наблюдателей на территории Российской Федерации в связи с грубым нарушением Конституции Российской Федерации, законодательства Российской Федерации, международных правовых актов или международных принципов наблюдения.

Согласно указанным разъяснениям (тексты их в части регулирования прав и обязанностей международных наблюдателей идентичны), иностранный (международный) наблюдатель в Российской Федерации имеет следующие права:

- ♦ встречаться с кандидатами, их доверенными лицами, уполномоченными представителями по финансовым вопросам, уполномоченными представителями политических партий, групп избирателей, наблюдателями;
- ♦ иметь доступ ко всем документам (не затрагивающим интересы национальной безопасности и не содержащим

информацию об избирателях конфиденциального характера), регулирующим проведение выборов Президента Российской Федерации, получать от избирательных комиссий необходимую информацию и копии избирательных документов, указанных в Федеральном законе;

- ◆ присутствовать на избирательных участках, в том числе образованных за пределами территории Российской Федерации, включая помещения для голосования, с момента начала работы участковой избирательной комиссии в день голосования, а также в дни досрочного голосования и до получения сообщения о принятии вышестоящей избирательной комиссией протокола об итогах голосования, а равно при повторном подсчете голосов избирателей;
- ◆ присутствовать при установлении территориальными избирательными комиссиями и избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации итогов голосования, определении Центральной избирательной комиссией Российской Федерации результатов выборов, составлении указанными комиссиями соответствующих протоколов об итогах голосования, о результатах выборов, а также при проведении данными комиссиями повторного подсчета голосов избирателей;
- ◆ знакомиться со списком избирателей, реестром выдачи открепительных удостоверений, находящимися в избирательной комиссии открепительными удостоверениями, реестром заявлений (обращений) о голосовании вне помещения для голосования;
- ◆ наблюдать за выдачей избирательных бюллетеней избирателям;
- ◆ знакомиться с порядком работы технических средств подсчета голосов избирателей (комплексов обработки избирательных бюллетеней, комплексов для электронного голосования) и наблюдать за их использованием избирательной комиссией в день голосования;
- ◆ наблюдать после окончания голосования за подсчетом числа избирателей, внесенных в список избирателей, избирательных бюллетеней, извлеченных из ящиков для голосования, присутствовать при подсчете и погашении неиспользованных избирательных бюллетеней, оглашении числа погашенных открепительных удостоверений;

- ◆ визуально знакомиться с погашенными, неиспользованными и испорченными избирательными бюллетенями, отрывными талонами и открепительными удостоверениями (в случае повторного голосования погашенными неиспользованными открепительными удостоверениями) под контролем членов участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса;
- ◆ присутствовать при установлении и оглашении итоговых данных по списку избирателей, проводимому участковой избирательной комиссией перед непосредственным подсчетом голосов избирателей;
- ◆ визуально знакомиться с рассортированными избирательными бюллетенями установленной формы по голосам избирателей, поданным за каждого из зарегистрированных кандидатов, под контролем членов участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса;
- ◆ присутствовать при непосредственном подсчете голосов избирателей и наблюдать за их подсчетом на расстоянии и в условиях, обеспечивающих обзорность содержащихся в избирательных бюллетенях отметок избирателей, визуально знакомиться с любым заполненным или незаполненным избирательным бюллетенем;
- ◆ наблюдать за составлением избирательной комиссией протоколов об итогах голосования и иных документов с момента начала работы участковой избирательной комиссии в день голосования, в том числе в дни досрочного голосования, и до получения сообщения о принятии вышестоящей избирательной комиссией протоколов об итогах голосования, а также при повторном подсчете голосов избирателей;
- ◆ знакомиться с протоколами об итогах голосования, о результатах выборов, составленными избирательной комиссией, в которой они присутствуют; получать от соответствующей избирательной комиссии копии указанных протоколов и приложенных к ним документов;
- ◆ ставить свои подписи на опечатанных мешках или коробках, в которые упаковываются избирательные бюллетени, открепительные удостоверения после завершения подсчета голосов избирателей;

- ◆ информировать представителей избирательных комиссий о результатах своих наблюдений, давать рекомендации без вмешательства в работу избирательных комиссий и попыток руководства процессом выборов;
- ◆ присутствовать на итоговом заседании участковой избирательной комиссии, на котором рассматриваются жалобы и заявления о нарушениях при голосовании и подсчете голосов избирателей;
- ◆ знакомиться с результатами рассмотрения жалоб (заявлений), обращений, связанных с нарушением законодательства о выборах;
- ◆ получать от соответствующей избирательной комиссии для ознакомления итоги голосования по каждому избирательному участку, территории, на которую распространяется деятельность комиссии, результаты выборов в объеме данных, содержащихся в ее протоколе об итогах голосования и протоколах об итогах голосования непосредственно нижестоящих комиссий;
- ◆ излагать после окончания времени голосования на всей территории Российской Федерации свое мнение о законодательстве Российской Федерации о выборах, о подготовке и проведении выборов Президента Российской Федерации, проводить пресс-конференции и обращаться к представителям средств массовой информации;
- ◆ по окончании времени голосования предоставлять организаторам выборов, органам государственной власти, органам местного самоуправления и соответствующим должностным лицам свое заключение о результатах наблюдения за подготовкой и проведением выборов.

Как показывает анализ перечня прав международных наблюдателей, он составлен Центральной избирательной комиссией Российской Федерации посредством систематизации всех прав и полномочий, предоставленных иностранным (международным) наблюдателям законом, как прямо предусмотренных в нем, так и следующих из ряда его положений.

Кроме того, в указанных Разъяснениях на основе закона сформулированы обязанности иностранных (международных) наблюдателей в Российской Федерации, которые обязаны:

- ◆ действовать в соответствии с положениями Конституции Российской Федерации, федеральных законов, постановлениями Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права в области организации и проведения выборов и наблюдения за ними, международными избирательными стандартами;
- ◆ выполнять свои функции по осуществлению международного наблюдения за выборами Президента Российской Федерации, руководствуясь принципами политической нейтральности, беспристрастности, уважения национального суверенитета Российской Федерации, отказа от выражения каких бы то ни было предпочтений или оценок в отношении избирательных комиссий, органов государственной власти, иных государственных органов и органов местного самоуправления, должностных лиц, участников избирательного процесса;
- ◆ иметь при себе удостоверение об аккредитации в качестве иностранного (международного) наблюдателя и предъявлять его по требованию организаторов выборов, других должностных лиц;
- ◆ осуществлять наблюдение, не вмешиваясь в процесс выборов ни на одном из его этапов, включая предвыборную кампанию, голосование, подсчет голосов избирателей и установление итогов голосования, а также процессы, следующие за днем голосования;
- ◆ основывать все свои заключения на проведенном наблюдении и фактическом материале;
- ◆ воздерживаться до окончания времени голосования от высказывания любых замечаний, оценок, предложений и рекомендаций в связи со своими наблюдениями или выводами представителям средств массовой информации и общественности.

Ответственность международных наблюдателей установлена законом. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации вправе отозвать аккредитацию международного наблюдателя в случае нарушения им законодательства Российской Федерации, общепризнанных принципов и норм международного права.

Согласно названным выше Разъяснениям порядка деятельности международных наблюдателей, факт нарушения подтверждают документы, представляемые Управлением внешних связей Аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Рассматривая нормы законодательства Российской Федерации с точки зрения наличия механизма пресечения вмешательства во внутренние дела государства с использованием института международных наблюдателей, можно сделать вывод о наличии элементов такого механизма, которые имеют важное практическое значение. Это утверждение относится в первую очередь к положению об ответственности международных наблюдателей в виде отзыва аккредитации.

Отзыв аккредитации международного наблюдателя осуществляется Центральной избирательной комиссией Российской Федерации в случае:

- ◆ нарушения им общепризнанных принципов и норм международного права в области организации и проведения выборов и наблюдения за ними;
- ◆ нарушения им федеральных законов;
- ◆ нарушения им установленного порядка деятельности иностранного (международного) наблюдателя на территории Российской Федерации;
- ◆ вновь открывшихся обстоятельств, являющихся основаниями для отказа в аккредитации в качестве иностранного (международного) наблюдателя.

Однако нельзя не заметить, что данный механизм имеет свои недостатки. Во-первых, отзыв аккредитации является «крайней мерой», влекущей, как правило, критику со стороны международной организации в случае его применения. Это, безусловно, ограничивает его использование. Во-вторых, отзыв аккредитации применяется только тогда, когда нарушение уже совершено, и на предупреждение и пресечение нарушений это влияет весьма косвенно.

В связи с этим необходимо рассмотреть возможность внесения в законодательство Российской Федерации дополнений, предусматривающих возможность вынесения иностранному (международному) наблюдателю предупреждения в случае нарушения им законодательства Российской Федерации, не являющегося грубым

или систематическим, с обязательным информированием самого иностранного (международного) наблюдателя и направившей его организации. Полагаем, что такая мера ответственности наблюдателя будет способствовать пресечению нарушения законодательства Российской Федерации недобросовестными иностранными (международными) наблюдателями и урегулированию потенциального конфликта в рамках правового поля.

Российская Федерация достаточно активно приглашала иностранных (международных) наблюдателей на свои федеральные выборы, общее число аккредитованных ЦИК России на выборах Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, состоявшихся в период с 1996 по 2012 гг. включительно, составило 7340 человек⁹⁵.

В частности, **на выборах Президента Российской Федерации в 2008 г.** было аккредитовано **235 иностранных (международных) наблюдателей, представляющих 32 государства.** Иностранные (международные) наблюдатели представляли Содружество Независимых Государств, Межпарламентскую Ассамблею СНГ, Шанхайскую организацию сотрудничества, Парламентскую Ассамблею Совета Европы, Ассоциацию организаторов выборов стран Европы, депутатский корпус Европарламента, европейские учебно-исследовательские центры, имеющие признанный авторитет в области обеспечения избирательных прав и свобод граждан⁹⁶.

На выборах **Президента Российской Федерации в 2012 г.** ЦИК России в общей сложности было аккредитовано **685 иностранных (международных) наблюдателей из 58 государств.** Эти государства «представляют» практически все континенты — Европу, Азию, Африку, Северную и Южную Америку. Не представлен был только Австралийский континент⁹⁷.

⁹⁵ Борисов И. Б., Игнатов А. В. Международные наблюдатели на выборах Президента Российской Федерации очередной импульс к развитию института международного наблюдения. М.: РОИИП, 2012. С. 9.

⁹⁶ См.: Выборы Президента Российской Федерации. 2008: сб. информ.-аналит. мат.; Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. М., 2008. С. 288–289.

⁹⁷ См.: Информационно-аналитические материалы, размещенные на официальном Интернет-сайте ЦИК России. Режим доступа: http://cikrf.ru/banners/president_2012/international/mezhd_nabl_pres.html.

Вместе с тем в практике международного наблюдения в Российской Федерации встречались и случаи «демарша БДИПЧ ОБСЕ в 2007–2008 гг., отказавшегося присутствовать на федеральных выборах в России. В строгом соответствии с международными обязательствами Российское государство пригласило на свои национальные выборы более трех десятков иностранных организаций, в том числе и БДИПЧ ОБСЕ. В соответствии с существующими методиками наблюдения Россия рекомендовала оптимальное количество мониторов и время их нахождения на ее территории, исходя из основной задачи электоральных процессов — обеспечения оптимального участия избирателей в управлении делами государства. Обидевшись на “неслыханную дерзость” “ученика”, еще вчера выполнявшего все прихоти “учителя” и вдруг потребовавшего выполнения законодательства суверенного государства, ОБСЕ решила вообще не приезжать в Россию на выборы»⁹⁸. Однако другие международные организации осуществляли наблюдение за указанными выборами в полном объеме.

При этом в Российской Федерации имеется достаточно уникальный опыт использования результатов международного наблюдения за выборами в рамках внутригосударственных судебных процедур в производстве по делам о защите избирательных прав граждан. Так, решением Верховного Суда Российской Федерации от 16 декабря 2004 г. по делу № ГКПИ2004-1295 отказано в удовлетворении требований об отмене результатов выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва. При этом в мотивировочной части решения Верховный Суд указал, что в отчете миссии БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами 7 декабря 2003 г., на который заявители ссылаются в подтверждение своих требований, не указано о наличии нарушений избирательного законодательства, которые не позволяют выявить действительную волю избирателей на выборах и могут служить основанием для отмены решения ЦИК России об итогах голосования и результатах выборов⁹⁹. Очевидно, суд мог бы принять в качестве одного из доказательств, подтверждающих

⁹⁸ Борисов И. Электоральный суверенитет. М.: РОИИП, 2010. С. 44–45.

⁹⁹ Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации. 2004: в 2 т. / отв. ред. В. И. Казьмин. М., 2005. Т. 1. С. 251–268.

доводы заявителя, заявление миссии по наблюдению за выборами только в том случае, если в нем бы содержались конкретные, подлежащие проверке сведения о нарушении законодательства на конкретных избирательных участках, то есть в случае, если бы оно соответствовало требованиям процессуального законодательства к доказательствам. Таким образом, причиной, не позволившей эффективно применить результаты деятельности международных наблюдателей в правоприменительной практике, стало, как представляется, отсутствие четкой правовой и методической базы международного наблюдения за выборами в большинстве осуществляющих такую деятельность организаций.

Таким образом, в Российской Федерации сформирована развитая правовая база деятельности иностранных (международных) наблюдателей, а их деятельность (при условии соблюдения всеми участниками международных стандартов и законодательства Российской Федерации) в России способствует повышению эффективности реализации принципов открытости и прозрачности выборов, гласности в деятельности избирательных комиссий.

Раздел 4

ПРАВОВОЙ СТАТУС МЕЖДУНАРОДНЫХ НАБЛЮДАТЕЛЕЙ В ИНОСТРАННЫХ ГОСУДАРСТВАХ: ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА

Международное наблюдение за выборами с учетом многочисленных международных актов, закрепивших политические, а в ряде случаев — и юридические обязательства государств приглашать международных наблюдателей и отмечающих важность их присутствия на выборах, в настоящее время может быть признано неотъемлемым атрибутом демократических выборов, обеспечивающим как международную оценку степени соблюдения при организации и проведении выборов обязательств соответствующего государства в сфере демократических выборов и международных стандартов демократических выборов, служащим в том числе дополнительной гарантией реализации избирательных прав, соблюдения государством своих международных обязательств в сфере демократических выборов, так и повышение степени открытости и гласности организации и проведения выборов, уровня доверия к выборам и избирательной системе внутри государства. При этом указанные международные акты предполагают одинаковые обязательства всех подписавших их государств, без какого-либо исключения. Общим для государств, участвующих в указанных организациях и подписавших соответствующие международные акты, является и обязательство приглашать международных наблюдателей и создавать условия, необходимые для их деятельности, а также реагировать на представленные миссиями по наблюдению за выборами заключения с оценкой проведения выборов и рекомендациями.

Часть государств мира (в частности, Ирландия, Испания, Польша, США, Франция, ФРГ, Турция, Швейцария) не предусматривают в национальном законодательстве положений об участии международных наблюдателей в наблюдении за выборами,

при этом некоторые из них, например Италия, перед каждым выборами принимает специальный нормативный правовой акт по линии органов исполнительной власти (хотя и санкционируемый затем парламентом) о праве международных наблюдателей осуществлять наблюдение за выборами. Такой подход негативно сказывается на возможности обеспечения единообразного определения соответствия национального избирательного законодательства и практики проведения выборов международным избирательным стандартам, организации проведения международного наблюдения за выборами в связи с неопределенностью статуса международных наблюдателей, зависимостью допуска международных наблюдателей к наблюдению за выборами от усмотрения представителей избирательных органов.

В мировой практике встречаются также случаи отказов международных организаций, осуществляющих наблюдение за выборами, от направления своих наблюдателей на выборы в государства, направившие соответствующие приглашения. Нередко причиной такого отказа становится отсутствие условий, необходимых для эффективной работы наблюдателей, либо заведомое, по мнению представителей соответствующей организации, несоблюдение государством своих обязательств в сфере демократических выборов или международных избирательных стандартов.

Ниже приведены модели правового регулирования статуса международных наблюдателей.

Обобщая практику правового регулирования и деятельности международных наблюдателей в Российской Федерации и иностранных государствах, можно выделить несколько моделей правового регулирования и фактического допуска международных наблюдателей к наблюдению за выборами, используемых в разных государствах мира. Классификация моделей может быть проведена по нескольким критериям, в том числе по следующим:

1) в зависимости от допуска международных наблюдателей к осуществлению международного наблюдения за национальными выборами:

- ♦ допускающие участие международных наблюдателей на законодательном уровне — государства, в законодательных актах которых предусмотрена возможность международного наблюдения за выборами и практика приглашения международных

наблюдателей достаточно развита (Российская Федерация, Беларусь, Казахстан, Украина, Черногория, Ливан, Азербайджан, Армения и др.);

- ◆ условно допускающие участие международных наблюдателей — то есть государства, законодательство которых не содержит нормативных, относящихся ко всем выборам соответствующего уровня, положений о допуске международных наблюдателей, государства, делегировавшие правовое регулирование данного вопроса регионам или избирательным органам, государства, принимающие однократные правовые решения о допуске международных наблюдателей на конкретные выборы, то есть в той или иной форме частично выполняющие свои международные обязательства по допуску международных наблюдателей (США, Италия, Германия, Польша, Испания, Мексика, Канада, Сербия, Турция и др.);
- ◆ не допускающие участие международных наблюдателей — государства, законодательство которых не предусматривает международного наблюдения за выборами, а практика приглашения международных наблюдателей отсутствует (Япония, Куба, КНДР и др.);

2) в зависимости от уровня правового регулирования статуса международных наблюдателей на выборах, включая порядок аккредитации, перечень прав, обязанностей и ограничений международных наблюдателей, выявлены следующие модели правового регулирования:

- ◆ модель законодательного регулирования, при которой все вопросы статуса международных наблюдателей регулируются государством на уровне закона (Беларусь и др.);
- ◆ модель подзаконного регулирования, при которой вопросы статуса международных наблюдателей регулируются государством на уровне подзаконных актов органов, организующих выборы (центральных избирательных комиссий и др.), профильных министерств и иных органов (Польша, Испания, Мексика и др.);
- ◆ смешанная модель (модель законодательно-подзаконного регулирования), при которой основы правового статуса международных наблюдателей регулируются государством на уровне закона, при этом детализирующие, уточняющие

и дополняющие законодательные положения содержатся в подзаконных актах избирательных и иных органов (Российская Федерация, Черногория, Таиланд и др.);

3) в зависимости от порядка и условий приобретения статуса международного наблюдателя:

- ◆ модель «свободного доступа», при которой не требуется прохождения какой-либо специальной процедуры; в качестве международного наблюдателя может принимать участие любое лицо, явившееся на избирательный участок (Германия);
- ◆ модель «заявительной аккредитации», при которой избирательный орган, министерство иностранных дел или иной орган, уполномоченный осуществлять аккредитацию международных наблюдателей, получив заявление и необходимые документы, обязан предоставить статус международного наблюдателя и выдать аккредитацию, при этом он не наделен правом отказа в аккредитации; в этом случае направление приглашения от уполномоченного органа не требуется;
- ◆ модель «пригласительной аккредитации», при которой избирательный орган, министерство иностранных дел или иной орган, уполномоченный осуществлять аккредитацию международных наблюдателей, получив заявление и необходимые документы, проверяет соответствие требованиям закона и принимает решение об аккредитации либо об отказе в аккредитации международных наблюдателей, при этом обязательным условием аккредитации является наличие приглашения уполномоченного органа государства (Российская Федерация, Беларусь и др.);

4) в зависимости от регулирования прав и обязанностей международных наблюдателей:

- ◆ модель неопределенного правового статуса международных наблюдателей, при которой государство, допускающее деятельность международных наблюдателей на своих выборах, не регулирует правовой статус международных наблюдателей юридически обязательным правовым актом (США, Германия и др.);
- ◆ модель определенного правового статуса международных наблюдателей, при которой государство устанавливает права и обязанности международных наблюдателей юридически

обязательным правовым актом, гарантируя тем самым единообразную практику создания условий для деятельности международных наблюдателей (Российская Федерация, Беларусь, Украина, Черногория, Монголия и др.);

5) в зависимости от *определения круга международных организаций*, представители которых могут быть международными наблюдателями (в данном случае речь идет о международных, а не иностранных наблюдателях, то есть наблюдателях от международных организаций, а не от иностранных государств):

- ♦ государства, приглашающие международных наблюдателей от международных организаций, в работе которых они принимают участие в качестве государства-участника, члена или в ином качестве, обеспечивающем участие в принятии решений соответствующей международной организацией (Российская Федерация, Республика Беларусь, Республика Казахстан и др.);
- ♦ государства, приглашающие международных наблюдателей от международных организаций, вне зависимости от своего участия в них (Украина, Мексика, Молдова, Эквадор, Сальвадор, Непал, Пакистан, Бутан, Камбоджа, Бангладеш и др.).

Рассмотрим порядок правового регулирования и практику приглашения международных наблюдателей на выборах и референдумах в иностранных государствах.

Австралия. Международное наблюдение за парламентскими выборами законодательством Австралии не предусмотрено и на практике не проводится.

Азербайджанская Республика. Предусмотрен институт иностранных (международных) наблюдателей. По приглашению Центральной избирательной комиссии в Азербайджане был зарегистрирован 1291 международный наблюдатель на выборах в парламент (Милли Меджлис) 6 ноября 2005 г.

Международная миссия наблюдения за выборами, в которую вошли представители Европейского Парламента, Парламентской Ассамблеи Совета Европы, Парламентской Ассамблеи ОБСЕ, БДИПЧ ОБСЕ, Парламентской Ассамблеи НАТО, в первый день после голосования 7 ноября была разноречива в своих оценках прошедших выборов. Так, глава ПА ОБСЕ Элси Хастингс сообщил, что прошедшие выборы не в полной мере соответствовали

демократическим стандартам. Об этом, в частности, свидетельствуют нарушения при подсчете голосов, отмеченные наблюдателями миссии на 43% посещенных избирательных участков. Выступая вслед за Э. Хастингсом, глава делегации Европарламента Мари Анн Ислер Бесин выразила противоположное мнение и в целом положительно оценила прошедшие выборы.

Делегация государств — участников СНГ в своем предварительном заключении отметила тот факт, что выборы были проведены в соответствии с законодательством. «Отдельные нарушения и упущения в процессе избирательной кампании не носили массового характера и не оказали существенного влияния на свободное волеизъявление избирателей и на итоги голосования», — говорится в докладе международных наблюдателей от СНГ.

Антигуа и Барбуда. Законодательством предусмотрена возможность приглашения международных наблюдателей. Международное наблюдение за парламентскими выборами 2009 г. осуществляли международные наблюдатели Организации американских государств, которые отметили, в частности, технические проблемы, связанные с применением электронной регистрации избирателей, и негативное влияние технических сбоев на обеспечение участия в голосовании в пределах его продолжительности, установленной законодательством о выборах; в целом Миссия международных наблюдателей ОАГ отметила задержку с началом голосования в шести из 17 избирательных округов. При этом Миссия международных наблюдателей Ассоциации избирательных органов стран Карибского бассейна отметила, что выборы были проведены в соответствии с избирательным законодательством.

Бангладеш. Законодательством предусмотрено участие международных наблюдателей на выборах, имеется практика такого наблюдения.

За ходом состоявшихся 1 октября 2001 г. парламентских выборов осуществляли наблюдение международные наблюдатели, в частности от ООН, Европейского Союза, которые дали высокую оценку активности участия избирателей в голосовании.

За ходом состоявшихся 29 декабря 2008 г. парламентских выборов осуществляло наблюдение около 2500 международных наблюдателей. Международные наблюдатели признали, что проведение парламентских выборов соответствует международным избирательным стандартам и отражает волю народа Бангладеш.

Республика Беларусь. Предусмотрен институт иностранных (международных) наблюдателей.

Законодательство предоставляет международным наблюдателям право присутствовать при голосовании и подсчете голосов избирателей (без уточнения порядка ознакомления международных наблюдателей с ходом работы по данным вопросам). Международных наблюдателей вправе приглашать МИД Беларуси.

В соответствии с Избирательным кодексом Республики Беларусь иностранный (международный) наблюдатель — лицо, представляющее иностранное государство или международную организацию, приобретающее право на осуществление наблюдения за подготовкой и проведением выборов, референдума, отзыва депутата в соответствии с установленным Избирательным кодексом порядком.

Иностранные (международные) наблюдатели от иностранных государств и международных организаций приглашаются в Республику Беларусь Президентом Республики Беларусь, Палатой представителей, Советом Республики Национального Собрания Республики Беларусь, Советом министров, Министерством иностранных дел и Центральной комиссией Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов.

Иностранные (международные) наблюдатели аккредитуются Центральной комиссией Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов на основании приглашения и анкеты, после чего комиссия выдает им удостоверение, которое является документом, подтверждающим полномочия иностранного (международного) наблюдателя. Срок полномочий начинается со дня его аккредитации и заканчивается в день опубликования итогов выборов.

Согласно разъяснениям Центральной комиссии, документы для аккредитации иностранных (международных) наблюдателей, работающих в составе миссии наблюдателей, могут представляться в Центральную комиссию руководителем миссии. Данное положение кодекса предусматривает возможность деятельности миссий наблюдателей за выборами, однако оно является единственным упоминанием этого понятия. Какая-либо регламентация порядка формирования, работы, иных особенностей аккредитации и статуса наблюдателей, входящих в состав миссии, Избирательным

кодексом и разъяснениями Центральной комиссии не установлены. Более того, в кодексе содержится положение о том, что иностранный (международный) наблюдатель осуществляет свою деятельность самостоятельно и независимо.

Избирательным кодексом Республики Беларусь предусмотрено, что иностранный (международный) наблюдатель имеет те же права, что и внутренний наблюдатель, а также вправе осуществлять свои дополнительные, по сравнению с внутренними наблюдателями, права. В частности, иностранные (международные) и внутренние наблюдатели вправе:

- ♦ присутствовать на заседаниях избирательных комиссий;
- ♦ присутствовать при пломбировании или опечатывании ящиков для голосования;
- ♦ находиться в день голосования в помещениях для голосования с момента пломбирования или опечатывания ящиков для голосования до окончания подведения результатов голосования;
- ♦ присутствовать при досрочном голосовании, голосовании по месту нахождения граждан;
- ♦ наблюдать за выдачей бюллетеней, ходом голосования, соблюдением установленного Избирательным кодексом порядка голосования;
- ♦ обращаться с предложениями и замечаниями по вопросам организации голосования к председателю участковой избирательной комиссии или его заместителю;
- ♦ получать информацию о результатах подсчета голосов и составлении протоколов избирательных комиссий о результатах выборов;
- ♦ знакомиться с протоколами участковых избирательных комиссий о результатах выборов, подписанными и направленными в вышестоящую комиссию в соответствии с Избирательным кодексом;
- ♦ изготовить копию протокола участковой избирательной комиссии о результатах голосования своими силами и средствами.

К дополнительным правам иностранных (международных) наблюдателей Избирательным кодексом Республики Беларусь отнесены следующие:

- ◆ встречаться с кандидатами, доверенными лицами кандидатов;
- ◆ после дня голосования излагать свое мнение о законодательстве Республики Беларусь о выборах, референдуме, отзыве депутата, проводить пресс-конференции и обращаться в средства массовой информации.

В качестве ограничения в деятельности иностранных наблюдателей установлено, что они не вправе использовать свой статус для осуществления деятельности, не связанной с наблюдением за подготовкой и проведением соответствующих выборов, а также не вправе вмешиваться в работу избирательных комиссий.

Центральная комиссия вправе лишить аккредитации иностранного (международного) наблюдателя в случае нарушения им законодательства Республики Беларусь или общепризнанных принципов и норм международного права. Кроме того, Избирательный кодекс предусматривает, что лица, препятствующие работе избирательных комиссий и проведению голосования, по распоряжению председателей соответствующих комиссий удаляются с заседаний, из помещений для голосования.

Бельгия. Избирательным законодательством предусмотрено, что наблюдатели от международных организаций, признанных Бельгией, и делегаты от иностранных государств могут быть приглашены для наблюдения за избирательным процессом; в таком случае они допускаются на все избирательные участки после предъявления аккредитации, выданной Федеральной государственной службой внутренних дел.

Практика международного наблюдения в Бельгии имеется, в частности, БДИПЧ ОБСЕ на парламентских выборах 2007 г. было представлено миссией по оценке выборов в составе 10 человек.

Боливия. Предусмотрен институт иностранных (международных) наблюдателей. При проведении 25 января 2009 г. национального референдума по проекту Конституции Боливии в осуществлении международного наблюдения принимало участие около 300 международных наблюдателей, которые отметили отсутствие нарушений и «атмосферу спокойствия и взаимоуважения» в ходе голосования. При проведении 4 апреля 2010 г. международного наблюдения за региональными и муниципальными выборами Миссия международных наблюдателей ОАГ в своих рекомендациях отметила необходимость совершенствования механизма финансирования

политических партий, внесения изменений и дополнений в законодательство о выборах, участия женщин в выборах, в том числе в качестве кандидатов на выборные должности. Начиная с 2005 г., миссии международных наблюдателей ОАГ осуществляли международное наблюдение за проведением всех выборов в Боливии.

Бразилия. Законодательством предусмотрена возможность приглашения международных наблюдателей и имеется соответствующая практика. При проведении 3 октября 2010 г. президентских, парламентских и региональных выборов было аккредитовано 146 международных наблюдателей из 36 государств, при этом 73 международных наблюдателя находились в столице — городе Бразилиа.

Бутан. Избирательная комиссия Бутана может по согласованию с Министерством иностранных дел Бутана аккредитовать лицо, которое не аффилировано с каким-либо кандидатом или политической партией, является политически беспристрастным, в качестве международного наблюдателя для осуществления наблюдения за проведением выборов, а также выполнения иных функций, возложенных на него Комиссией (ст. 73 Закона о выборах).

Международный наблюдатель может направлять в Избирательную комиссию Бутана информацию о выявленных им нарушениях, которые могут повлиять на процесс голосования избирателей, подсчет голосов и определение результатов выборов (ст. 74 Закона о выборах). Комиссия обязана принять меры по поставленным вопросам.

При проведении 24 марта 2008 г. выборов депутатов нижней палаты Парламента в осуществлении международного наблюдения за выборами принимало участие 42 международных наблюдателя, в том числе в составе Миссии международного наблюдения Европейского Союза.

В Заявлении Миссии международного наблюдения Европейского Союза отмечалось, что проведение выборов соответствовало международным обязательствам Бутана, избирателям были представлены альтернативные политические программы, при этом, однако, в ходе выборов были допущены некоторые нарушения.

При проведении 23 апреля 2013 г. выборов 20 депутатов Национального совета — верхней палаты Парламента второго созыва международное наблюдение осуществляло четыре международных наблюдателя, в том числе из Индии и Франции.

При проведении 13 июля 2013 г. выборов 47 депутатов Национальной ассамблеи — нижней палаты Парламента второго созыва вправе были осуществлять наблюдение за выборами международные наблюдатели, а также представители международных средств массовой информации.

Вануату. Законодательство о выборах предусматривает присутствие международных наблюдателей при подсчете голосов избирателей. Иностранцы (международные) наблюдатели приглашаются. При проведении 2 мая 2002 г. досрочных парламентских выборов впервые при подсчете голосов избирателей присутствовали международные наблюдатели от Содружества наций и Форума тихоокеанских островов. При проведении 6 июля 2004 г. досрочных парламентских выборов присутствовали международные наблюдатели, в том числе международные наблюдатели от Европейского Союза, Форума тихоокеанских островов, Содружества наций.

Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии. В 2005 г. законодательство не предусматривало допуска международных наблюдателей, хотя на практике они допускались к осуществлению наблюдения за подсчетом избирательных бюллетеней в счетных центрах, а также обзору почтового голосования (в некоторых избирательных округах); Миссия БДИПЧ не имела доступа в помещения для голосования. Руководитель избирательного органа вправе допустить присутствие при подсчете избирательных бюллетеней других лиц. Члены Миссии БДИПЧ ОБСЕ были допущены к подсчету избирательных бюллетеней, полученных по почте, в некоторых избирательных округах. В качестве одной из рекомендаций Миссии БДИПЧ ОБСЕ в 2005 г. было предоставлено право осуществления международного наблюдения международным наблюдателям, а также предоставлено право непартийным наблюдателям наблюдать за выборами.

Венесуэла. Законодательством предусмотрена возможность приглашения международных наблюдателей и имеется соответствующая практика. Международное наблюдение на парламентских выборах 4 декабря 2005 г. осуществляли представители Организации американских государств и Европейского Союза. Эксперты ОАГ заявили, что избирательный процесс в Венесуэле был «свободным, чистым и транспарентным». Представители ООН и Организации американских государств назвали голосование на

состоявшемся 15 февраля 2009 г. национальном референдуме по конституционным поправкам, в том числе по снятию ограничений на количество сроков пребывания на выборной должности, честным и открытым. Миссия международных наблюдателей Европейского Союза подчеркнула надежность технических средств голосования и подсчета голосов избирателей. При проведении парламентских выборов 26 сентября 2010 г. наблюдение за ходом голосования осуществляли 150 международных наблюдателей из Америки, Европы и Азии.

Восточный Тимор. Законодательством о выборах предусмотрено участие в наблюдении за выборами международных наблюдателей, которые должны быть аккредитованы уполномоченным на то органом — Административно-техническим избирательным секретариатом при Министерстве государственного управления Восточного Тимора.

При проведении 30 августа 1999 г. национального референдума по вопросу о провозглашении государственной независимости Восточного Тимора международное наблюдение за его проведением осуществляли около 1600 международных наблюдателей ООН, среди них было пять представителей Российской Федерации.

При проведении 30 июня 2007 г. парламентских выборов в международном наблюдении за выборами принимало участие около 500 международных наблюдателей.

Миссия международных наблюдателей Европейского Союза признала парламентские выборы свободными и честными.

Административно-техническим избирательным секретариатом при Министерстве государственного управления Восточного Тимора разработаны и утверждены 7 октября 2011 г. правила поведения (порядок деятельности) международных наблюдателей на президентских и парламентских выборах. При этом международные наблюдатели по окончании наблюдения за выборами должны заполнить разработанную Административно-техническим избирательным секретариатом при Министерстве государственного управления Восточного Тимора форму и представить ее в указанный Секретариат.

При проведении в марте — апреле 2012 г. первого и второго тура президентских выборов в международном наблюдении за выборами принимало участие 170 международных наблюдателей,

представлявших 24 иностранных государства и международные организации.

При проведении 16 апреля 2012 г. второго тура голосования на президентских выборах в международном наблюдении за выборами принимали участие международные наблюдатели, в частности из Австралии. В своем заключении они отметили необходимость внесения в избирательное законодательство положений о запрете внесения избирателем в кабину для тайного голосования мобильного телефона, фото- и видеокамеры, иных технических средств.

При проведении 7 июля 2012 г. парламентских выборов в международном наблюдении за выборами принимали участие международные наблюдатели, в том числе Миссия наблюдателей от Европейского Союза (70 международных наблюдателей), от Регионального форума АСЕАН (указанная миссия была сформирована впервые в истории указанной международной организации в соответствии с решением, принятым по итогам встречи Группы экспертов и выдающихся деятелей Регионального форума АСЕАН, которая была проведена в январе 2011 г. в столице Восточного Тимора — городе Дили).

В состав Миссии международных наблюдателей входили представители восьми государств — участников Регионального форума АСЕАН (Австралии, Камбоджи, Канады, Республики Корея, Японии, Новой Зеландии, Российской Федерации, США).

По результатам международного наблюдения миссией был представлен доклад в Секретариат Регионального форума АСЕАН, который официально был оглашен в ходе проведения 19-й сессии Регионального форума АСЕАН, которая проходила 11–12 июля 2012 г. в городе Пномпене (Камбоджа). Национальной избирательной комиссией разработаны правила поведения национальных наблюдателей на президентских и парламентских выборах.

Международное наблюдение за парламентскими выборами осуществляли также международные наблюдатели от Европейского Союза.

Гаити. Законодательством предусмотрена возможность приглашения международных наблюдателей. При проведении парламентских выборов в 2000 г. Организация американских государств отозвала своих международных наблюдателей перед проведением второго тура голосования в связи нарушениями избирательного

законодательства правящей политической партией — Лавальской семейной партией, имевшими, по мнению наблюдателей ОАГ, место в ходе первого тура голосования. Впоследствии на парламентских выборах 2006 г. присутствовало более 200 международных наблюдателей, в 2010 г. наблюдение осуществляла совместная миссия международных наблюдателей Организации американских государств и Ассоциации избирательных органов стран Карибского бассейна.

Гайана. Законодательством предусмотрена возможность приглашения международных наблюдателей. На парламентских выборах 2006 г. присутствовало 160 международных наблюдателей, в том числе Миссия Организации американских государств в составе 120 международных наблюдателей, Миссия Секретариата Содружества наций. В качестве проблемы Миссия ОАГ отметила, в частности, недостаток информационных материалов на некоторых избирательных участках.

Гватемала. Законодательством предусмотрена возможность приглашения международных наблюдателей и имеется соответствующая практика. При проведении выборов 2007 г. за ходом голосования и подсчетом голосов избирателей осуществляли наблюдение международные наблюдатели Парламентской конфедерации Америк.

Германия. Законодательство четко не закрепляет статус международных наблюдателей.

В Основных принципах международно признанного статуса наблюдателей за выборами, которые были приняты Советом по демократическим выборам на 31-м заседании (Венеция, 10 декабря 2009 г.), отмечается, что наблюдателям должны предоставляться самые широкие возможности для участия в процессе наблюдения за выборами. Кроме того, миссии международного наблюдения за выборами должны иметь возможность определять и по мере необходимости сотрудничать с национальными непартийными организациями, проводящими наблюдение за выборами и заслуживающими доверия. Одной из обязанностей международного наблюдения за выборами должна быть оценка и предоставление докладов о том, имеют ли возможность национальные организации по наблюдению за выборами осуществлять свою деятельность без неправомерных ограничений либо вмешательства. При оценке

избирательного процесса ключевым моментом должно быть определение степени соответствия его местному законодательству, а также международным стандартам и передовому опыту.

Наблюдение за выборами должно установить, происходили ли какие-либо нарушения до или после дня выборов и непосредственно в день выборов. Это является единственным способом убедиться в том, что выборы проведены в соответствии с местным законодательством и международными правилами и стандартами демократических выборов и были организованы демократически и прозрачно. Наблюдатели должны иметь возможность фиксировать случаи, когда (если) законы или действия государства или организаторов выборов затрудняют осуществление прав граждан, связанных с выборами, которые гарантируются законом, Конституцией или существующими международными соглашениями в области обеспечения прав человека. В этом аспекте чрезвычайно важно качество законодательной базы, и эти вопросы должны рассматриваться, в том числе с точки зрения внесения законодательных поправок и законодательных новаций.

Таким образом, важно, чтобы роль наблюдателей не ограничивалась днем выборов или только избирательным процессом в узком его смысле. Напротив, миссия по наблюдению за выборами, включая экспертов, долгосрочных и краткосрочных наблюдателей, должна иметь возможность охватывать области наблюдения, соответствующие всему избирательному процессу. Наблюдение за выборами может быть разделено на три этапа: 1) этап до выборов, 2) день выборов и 3) этап после выборов.

При этом впервые БДИПЧ ОБСЕ приняло участие в наблюдении за выборами в Германии в 2009 г., направив Миссию по оценке выборов в составе 15 экспертов. В 2013 г., несмотря на невыполнение Германией большинства рекомендаций Миссии БДИПЧ ОБСЕ 2009 г., Миссия по оценке выборов, направленная БДИПЧ ОБСЕ в 2013 г., состояла всего из двух экспертов¹⁰⁰.

В Итоговом отчете Миссии наблюдателей БДИПЧ ОБСЕ о наблюдении за выборами 27 сентября 2009 г. депутатов Бундестага

¹⁰⁰ Более подробно о наблюдении за выборами в Бундестаг 18-го созыва см., напр.: *Борисов И. Б., Игнатов А. В.* Дистанционный мониторинг. Выборы в Бундестаг ФРГ 22 сентября 2013 г. М.: РОИИП, 2014.

содержались указания на ряд существенных недостатков, а также рекомендации по их устранению.

Так, рекомендовалось:

1) законодательно установить ограничения возможности отклонения численности избирателей на избирательный округ с тем, чтобы обеспечить соблюдение принципа равенства голосов избирателей;

2) увеличить продолжительность периода для всеобщего ознакомления избирателей со списком избирателей (с 5 дней на более продолжительный период);

3) законодательно перечислить основания (критерии) отказа политическим партиям и ассоциациям в их праве участия в парламентских выборах;

4) законодательно урегулировать вопросы финансирования участия политических партий в выборах, в том числе финансирования ими своей предвыборной агитации, установления предельных размеров расходов на финансирование участниками выборов проведения своей предвыборной агитации, обязанности участников выборов обнародовать свои финансовые отчеты о расходовании средств на проведение предвыборной агитации;

5) предусмотреть, что дата проведения выборов по одномандатным избирательным округам (в отличие от голосования по спискам кандидатов) может отличаться от даты проведения федеральных выборов;

6) основные государственные (общественные) средства массовой информации должны разработать и принять четкие критерии обеспечения равного освещения предвыборной деятельности политических партий как участников выборов, а также их доступа к СМИ;

7) законодательно предусмотреть возможность обжалования решений избирательных органов, связанных с отказом политическим партиям в их праве участвовать в выборах, регистрацией кандидатов, списков кандидатов, избирателей (включением в список избирателей) до дня голосования, а не после проведения выборов;

8) исключить законодательные положения о необходимости поддержки жалобы на решение парламентского комитета об установлении результатов выборов, подаваемой в Конституционный

суд ФРГ, подписями 100 других избирателей как ограничивающие право избирателей на судебное обжалование;

9) законодательно урегулировать вопрос о статусе национальных (партийных и непартийных) наблюдателей, а также международных наблюдателей;

10) предусмотреть дополнительные гарантии для организации и проведения голосования избирателей по почте;

11) предусмотреть законодательное введение в форму протокола участкового избирательного совета об итогах голосования дополнительных строк о полученных, выданных и неиспользованных избирательных бюллетенях.

При подготовке к проведению 22 сентября 2013 г. выборов депутатов Бундестага 21–23 мая в ФРГ была направлена Миссия по оценке потребностей БДИПЧ ОБСЕ, которая рекомендовала направить на парламентские выборы небольшую группу экспертов для мониторинга парламентских выборов по ограниченному кругу вопросов, а именно: изменения в законодательстве о выборах, регулирование деятельности политических партий, финансирование предвыборной агитации (как известно, после выборов депутатов Бундестага в 2009 г. Конституционный суд ФРГ дважды признавал неконституционной избирательную систему в части методики распределения депутатских мандатов; Бундестаг внес изменения в законодательство о парламентских выборах только 3 мая 2013 г., то есть менее чем за год до проведения очередных выборов, что противоречит избирательным стандартам ОБСЕ и Совета Европы).

Отсутствие законодательной гарантии принципа открытости и гласности выборов в части правового регулирования статуса как внутренних, так и международных наблюдателей, в частности, было обозначено в итоговом отчете Миссии БДИПЧ ОБСЕ на выборах 27 сентября 2009 г., в котором также содержалась рекомендация законодательно урегулировать вопрос о статусе национальных (партийных и непартийных) наблюдателей и международных наблюдателей.

Такая ситуация не позволяет считать международные обязательства Германии в части проведения выборов открыто и гласно выполненными. В частности, не соблюдается положение пункта 8 Копенгагенского документа СБСЕ 1990 г., согласно которому

государства-участники «приглашают наблюдателей от любых других государств — участников СБСЕ и любых соответствующих частных учреждений и организаций, которые пожелают этого, наблюдать за ходом их национальных выборов в объеме, допускаемом законом». Кроме того, при таком подходе к правовому регулированию статуса наблюдателя не соблюдаются руководящие принципы относительно выборов, включенные в Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, принятый Венецианской комиссией на 52-й сессии, в соответствии с пунктом II.3.2а которого как национальным, так и международным наблюдателям должны быть предоставлены как можно более широкие возможности для участия в наблюдении за проведением выборов¹⁰¹.

Фактически складывающаяся в Германии практика, при которой любое лицо вправе присутствовать в помещении для голосования, не регистрируясь в избирательном органе и не предъявляя документов, удостоверяющих его правовой статус, лишь на первый взгляд может показаться либеральной и обеспечивающей соблюдение принципа открытости и гласности выборов, международных обязательств ФРГ о приглашении международных наблюдателей. На практике присутствующее на таких основаниях в помещении для голосования, в помещении иной избирательной комиссии лицо лишено каких-либо правовых гарантий своего присутствия. Законом не предусмотрен объем прав и полномочий такого лица, перечень ограничений в его деятельности. В любой момент избирательный орган вправе удалить такое лицо, а в связи с тем, что такое лицо не может предъявить какой-либо документ (ввиду отсутствия у него какого-либо документа, удостоверяющего статус наблюдателя), дальнейшая защита прав такого лица представляется весьма затруднительной.

Гренада. Законодательством предусмотрена возможность приглашения международных наблюдателей. Международное наблюдение за выборами в парламент 2008 г. осуществляли миссии международных наблюдателей Организации американских государств (в составе 36 международных наблюдателей) и Ассоциации избирательных органов стран Карибского бассейна.

¹⁰¹ Борисов И. Б., Игнатов А. В. Дистанционный мониторинг... С. 75–82.

Гондурас. Предусмотрен институт иностранных (международных) наблюдателей. При проведении президентских и парламентских выборов 2009 г. в первом туре, который состоялся 29 ноября 2009 г., за их ходом наблюдали международные наблюдатели Организации американских государств. При этом ООН и ОАГ отказались направить своих международных наблюдателей на второй тур президентских выборов 2009 г. Аргентина и Бразилия заявили о непризнании итогов парламентских и президентских выборов, США и Коста-Рика, напротив, заявили о признании их результатов.

Доминика. Законодательством предусмотрена возможность приглашения международных наблюдателей. На парламентских выборах 2009 г. присутствовали международные наблюдатели Организации американских государств и Ассоциации избирательных органов стран Карибского бассейна.

Доминиканская Республика. Законодательством предусмотрена возможность приглашения международных наблюдателей и имеется соответствующая практика. При проведении парламентских выборов 2006 и 2010 гг. осуществляли наблюдение международные наблюдатели Организации американских государств, при этом в 2010 г. миссия состояла из 53 наблюдателей из 20 государств. По результатам наблюдения ими были сформулированы рекомендации, в том числе о необходимости пересмотра формы избирательного бюллетеня, которая вызывала затруднения как у избирателей при голосовании, так и для избирательных органов при подсчете голосов, системном проведении информационно-разъяснительной работы среди избирателей, в том числе в части порядка заполнения избирательного бюллетеня, создании для кандидатов равных условий для проведения предвыборной агитации, определении соответствующих органов и наделении их полномочиями по привлечению к ответственности за нарушения избирательного законодательства, проведении дальнейшей работы по укреплению статуса избирательных органов, совершенствовании механизма осуществления контроля за расходованием средств государственного бюджета, выделенных на проведение выборов. При этом Миссия ОАГ в 2010 г. отметила нарушения избирательного законодательства в ряде муниципалитетов и провинций, связанные с покупкой документов, удостоверяющих личность избирателя, а также голосов избирателей, проведением предвыборной агитации в день голосования.

Индонезия. Законодательством о выборах предусмотрено участие иностранных (международных) наблюдателей в наблюдении за выборами, как за национальными, так и за региональными и местными, подсчетом голосов избирателей. При проведении 7 июня 1999 г. выборов 462 депутатов парламента были аккредитованы международные наблюдатели от Европейского Союза, а также США. При проведении 5 апреля 2004 г. выборов 550 депутатов парламента Избирательной комиссией Индонезии было аккредитовано 43 международных наблюдателя, в том числе в составе Миссии международных наблюдателей от Европейского Союза.

При проведении 11 декабря 2006 г. и 4 марта 2007 г., соответственно, губернаторских и муниципальных выборов международное наблюдение за выборами осуществляло 150 иностранных (международных) наблюдателей, аккредитованных Центральной избирательной комиссией Республики Индонезии. Европейский Союз направил Миссию долгосрочного международного наблюдения за указанными выборами.

Испания. Законодательство не предусматривает возможность присутствия при голосовании и подсчете голосов международных наблюдателей. Одной из рекомендаций Миссии международного наблюдения за выборами БДИПЧ ОБСЕ в 2004 г. было законодательно закрепить статус международных наблюдателей и национальных наблюдателей (непартийных наблюдателей) от общественных организаций.

Италия. Впервые итальянское законодательство предусмотрело участие международных наблюдателей на парламентских выборах в нормативном акте от 3 января 2006 г. и только для выборов 9–10 апреля 2006 г. Затем был издан правительственный декрет от 15 февраля 2008 г., одобренный парламентом 26 февраля 2008 г., регулирующий некоторые вопросы организации выборов — ввел возможность международного наблюдения за выборами (применительно к данным выборам, как это было разрешено в отношении предыдущих выборов 2006 г.). Таким образом, права международных наблюдателей и возможность проведения международного наблюдения за выборами закреплена не в законодательстве, а в акте органа исполнительной власти (хотя и одобренном парламентом), его реализация носит разовый характер, и для каждого новых выборов требуется новое отдельное правовое регулирование.

Ирландия. Законодательством не предусмотрено приглашение международных наблюдателей. На практике МИД пригласил Миссию БДИПЧ ОБСЕ. Среди рекомендаций Миссии международного наблюдения БДИПЧ ОБСЕ содержится предложение законодательно предоставить право проведения наблюдения международным наблюдателям, а также непартийным наблюдателям.

Канада. Законодательством Канады и ее провинций не предусмотрен институт международных наблюдателей. Присутствие международных (иностранных) наблюдателей в Канаде в помещении для голосования обеспечивается выдачей Руководителем по выборам Канады соответствующего письменного обращения в адрес руководителя избирательного округа о допуске международных (иностранных) наблюдателей к участию в наблюдении за ходом голосования и подсчетом голосов избирателей. На досрочных парламентских выборах 2006 г. Миссия международных наблюдателей БДИПЧ ОБСЕ состояла из 10 наблюдателей, представляющих 8 государств — участников ОБСЕ.

Республика Казахстан. Предусмотрен институт иностранных (международных) наблюдателей. Наблюдатели (в том числе иностранные) вправе присутствовать на избирательном участке во время проведения голосования и подсчета голосов (подп. 3 п. 2 ст. 20-1 Конституционного закона).

В соответствии с п. 2 ст. 20-2 Конституционного закона «О выборах в Республике Казахстан» аккредитации подлежат наблюдатели иностранных государств и международных организаций при Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан по представлению Министерства иностранных дел Республики Казахстан.

Не аккредитуются в качестве иностранных наблюдателей лица, имеющие политические, экономические и другие интересы в Республике Казахстан, либо аккредитация которых была ранее отозвана (отменена) за нарушения законодательства Республики Казахстан, иностранного государства или общепризнанных норм международного права, либо не имеющие практики наблюдения за выборами, либо признанные виновными в совершении уголовного преступления, коррупционного правонарушения или незаконной деятельности в избирательный период за пять лет до подачи заявки на аккредитацию (п. 2 ст. 20-2 Конституционного

закона). Частные лица, не являющиеся наблюдателями иностранных государств и международных организаций, аккредитации не подлежат.

Наличие в законодательстве ряда существенных ограничений в отношении иностранных наблюдателей (в частности, не вполне оправданное требование наличия практики наблюдения за выборами), не вполне соответствует демократическим стандартам проведения выборов, вызывает нарекания, в том числе со стороны международных организаций (в частности, БДИПЧ ОБСЕ).

Камбоджа. Международных наблюдателей может направить любая международная организация. Аккредитацию международных наблюдателей осуществляет Национальная избирательная комиссия Камбоджи. Полномочия международных наблюдателей проверяет Председатель участковой избирательной комиссии. При проведении 27 июля 2003 г. выборов депутатов Национального собрания (нижней палаты Парламента) наблюдение за выборами осуществляли международные наблюдатели от ООН, Австралии, США, а также ряда европейских государств, которые, как правило, в своих оценках отметили соответствие парламентских выборов требованиям международных избирательных стандартов. При этом указывалось и на некоторые недостатки, в частности, изъятие местными чиновниками регистрационных удостоверений избирателей, принуждение избирателей к выражению приверженности к определенной политической партии.

При проведении в 2007 г. муниципальных выборов наблюдение за их ходом осуществляли также международные наблюдатели. Миссия международных наблюдателей отметила несоответствие ряда моментов организации и проведения выборов международным избирательным стандартам, в частности, то обстоятельство, что около 50 000 избирателей были лишены возможности принять участие в голосовании, так как не были включены в списки избирателей.

При проведении 27 июля 2008 г. выборов депутатов Национального собрания в международном наблюдении за их ходом принимала участие делегация российских наблюдателей в составе представителей ЦИК России, МИД России и Посольства Российской Федерации в Камбодже, которая посетила 60 избирательных участков в столице Камбоджи — городе Пномпене и в провинции

Сиамреап. Европейский Союз также направил Миссию международных наблюдателей в составе 130 человек.

При проведении 28 июля 2013 г. выборов 123 депутатов Национального собрания наблюдение осуществляло более 100 международных наблюдателей, в том числе от Европейского Союза, Российской Федерации, США.

Кирибати. Законодательством возможность участия иностранных (международных) наблюдателей не предусмотрена, иностранные (международные) наблюдатели не осуществляют наблюдение за выборами.

Китай. В соответствии с Положением о Миссии наблюдателей от Шанхайской организации сотрудничества на президентских и/или парламентских выборах, а также референдумах, утвержденным решением Совета министров иностранных дел государств — членов Шанхайской организации сотрудничества от 15 мая 2006 г. № 8, государства — члены ШОС исходят из того, что присутствие международных наблюдателей способствует открытости и гласности президентских и/или парламентских выборов, а также референдумов, государства — члены ШОС будут стремиться содействовать доступу международных наблюдателей к проходящим в них избирательным процессам.

Миссии международного наблюдения за выборами не направлялись (в связи с замещением выборных должностей в ходе проведения косвенных выборов), однако международные наблюдатели принимали участие в международном наблюдении за выборами депутатов низовых уровней собраний народных представителей, которые избираются путем проведения прямых выборов.

Колумбия. Законодательством предусмотрена возможность приглашения международных наблюдателей и имеется соответствующая практика. При проведении парламентских выборов 2010 г. наблюдение осуществляло более 200 международных наблюдателей Организации американских государств, при проведении президентских выборов в том же году присутствовало более 100 международных наблюдателей из 30 стран мира. Миссия международных наблюдателей ОАГ отметила нарушения избирательного законодательства в шести департаментах и двух муниципалитетах, связанные, в частности, с покупкой голосов избирателей. По результатами наблюдения Миссия ОАГ в своих

рекомендациях отметила необходимость, в частности, улучшения условий для голосования в помещениях для голосования, выдачи представителям политических партий копий протокола об итогах голосования, обеспечения условий безопасности для передачи (доставки) предварительных итогов голосования в вышестоящие избирательные органы, улучшения системы регистрации избирателей, в частности, на основе использования их биометрических данных.

Корейская Народно-Демократическая Республика (Северная Корея). В законодательстве отсутствуют положения о международных наблюдателях, на практике международные наблюдатели не приглашаются.

Коста-Рика. Законодательством предусмотрена возможность приглашения международных наблюдателей и имеется соответствующая практика. При проведении парламентских и президентских выборов в 2010 г. присутствовало более 200 международных наблюдателей Организации американских государств, Китая, Испании, Франции.

Куба. Международное наблюдение законодательством не предусмотрено, понятие и статус международного наблюдателя в законе не определены. Для осуществления международного наблюдения допускаются представители аккредитованного на Кубе дипломатического корпуса. Миссии международных наблюдателей на Кубу не направлялись.

Кыргызская Республика. Предусмотрен институт иностранных (международных) наблюдателей. Так, например, согласно официальным данным ЦИК Кыргызской Республики, на досрочных выборах Президента Кыргызской Республики 10 июля 2005 г. 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)¹⁰², является своеобразным рекордом для этого государства.

¹⁰² 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.

Более половины всех международных наблюдателей представляли самые многочисленные делегации — ОБСЕ/БДИПЧ (348 наблюдателей) и СНГ (282 наблюдателя), что неудивительно, учитывая авторитет и опыт работы этих организаций¹⁰³.

Ливан. Избирательная администрация возглавляется Центральной избирательной комиссией (в буквальном переводе — Комиссия по надзору за избирательной кампанией) во взаимосвязи с министром внутренних дел и муниципалитетов. Последний контролирует работу комиссии, имеет право присутствовать на ее заседаниях, а также имеет достаточно широкий круг собственных полномочий в рамках избирательного процесса, причем полномочия министра можно признать более существенными по сравнению с полномочиями комиссии. Так, например, министр осуществляет регистрацию кандидатов, формирование региональных комиссий, получает протоколы о результатах выборах в избирательных округах, осуществляет приглашение и аккредитацию международных наблюдателей и др. Кроме того, порядок работы комиссии определяется регламентом, который принимается комиссией, но нуждается в утверждении министром.

Реализации принципа открытости и гласности выборов способствует предоставление по законодательству Ливана общественным организациям, отвечающим установленным критериям, права наблюдать за выборами. Таким правом наделены ливанские неполитические некоммерческие организации, зарегистрированные не менее чем за три года до выборов, не связанные с политическими партиями и блоками, члены которых не являются кандидатами в соответствующем административном районе, уставные цели которых предусматривают защиту демократии, прав человека, выборов, имеющие не менее 100 членов, придерживающиеся Кодекса этики, разработанного министром внутренних дел и муниципалитетом. Для реализации права наблюдать такие организации должны быть аккредитованы министром. Следует отметить, что это право достаточно активно используется такими организациями: на нескольких избирательных участках присутствовали

¹⁰³ *Борисов И. Б., Игнатов А. В.* Революции не будет (правовые аспекты легитимации выборов Президента Кыргызстана) // Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2005. № 5–6.

представители ливанской общественности. Кроме того, каждый кандидат или список кандидатов вправе направить по одному представителю из числа избирателей соответствующего округа на каждый избирательный участок, а также назначить мобильных агентов — по одному на каждые два участка в сельской местности и на каждые пять участков в городе. Аккредитация указанных лиц также осуществляется министром.

Малайзия. Приглашаются иностранные (международные) наблюдатели. При подготовке к проведению 5 мая 2013 г. досрочных парламентских выборов депутатов Палаты представителей тринадцатого созыва были внесены изменения в нормативно-правовую базу выборов. Так, предусмотрена возможность участия в наблюдении за парламентскими выборами международных наблюдателей в течение всего периода избирательной кампании.

При проведении 5 мая 2013 г. досрочных парламентских выборов Избирательная комиссия Малайзии пригласила 42 международных наблюдателя из пяти азиатских государств (Индонезии, Камбоджи, Мьянмы, Таиланда, Филиппин), а также от некоторых южноазиатских международных организаций. В наблюдении за выборами принимали участие 18 международных наблюдателей.

Мальдивы. Приглашаются иностранные (международные) наблюдатели. При проведении 19 ноября 1999 г. очередных парламентских выборов международное наблюдение за выборами осуществляло пять международных наблюдателей от ряда южноазиатских государств, которые отметили, что парламентские выборы проведены в полном соответствии с положениями избирательного законодательства.

При проведении 22 января 2005 г. парламентских выборов международные наблюдатели от Содружества наций и Южно-Азиатской ассоциации регионального сотрудничества публично заявили, что парламентские выборы были хорошо организованы и проведены (хотя непосредственно после окончания парламентских выборов они не распространили никакого письменного заявления). В состав единой Миссии международных наблюдателей входило семь международных наблюдателей, в том числе три сотрудника Секретариата Содружества наций.

При проведении в 2009 г. парламентских выборов международные наблюдатели от Содружества наций осуществляли наблюдение

за их проведением и отметили, что выборы депутатов Народного собрания были хорошо организованы и проведены.

При проведении 7 сентября 2013 г. выборов Президента Мальдивской Республики наблюдение осуществляли, в частности, Миссии наблюдателей от Европейского Союза, а также Содружества наций. В состав Миссии международных наблюдателей от Содружества наций входило 17 человек, которые осуществляли наблюдение за президентскими выборами с 31 августа по 14 сентября 2013 г.

В состав Миссии международных наблюдателей от Индии входило четыре человека, в том числе три бывших Председателя Избирательной комиссии Индии.

Маршалловы Острова. Законодательство о выборах предусматривает присутствие иностранных (международных) наблюдателей при проведении парламентских выборов. 27 марта 2007 г. Парламент Маршалловых Островов принял Резолюцию № 73, призывающую Кабинет пригласить международных наблюдателей для осуществления международного наблюдения за проведением 19 ноября 2007 г. парламентских выборов. Присутствовало шесть международных наблюдателей от Форума тихоокеанских государств, которые осуществляли международное наблюдение за парламентскими выборами в период с 12 по 24 ноября 2007 г.

Международные наблюдатели в Итоговом отчете о международном наблюдении за проведением 19 ноября 2007 г. выборов депутатов Парламента отметили, в частности, необходимость формирования независимой от Министерства внутренних дел Маршалловых Островов системы избирательных органов и должностных лиц во главе с Избирательной комиссией Маршалловых Островов.

Мексика. Законодательством о выборах не предусмотрен институт международных наблюдателей. При этом Мексика направляет приглашения международным наблюдателям при проведении выборов. Миссия международных наблюдателей Европейского Союза не зафиксировала существенных нарушений избирательного законодательства на президентских выборах 2006 г. При проведении парламентских выборов 2009 г. международное наблюдение осуществляли наблюдатели Организации американских государств.

Республика Молдова. Предусмотрен институт иностранных (международных) наблюдателей, при этом нормы, регламентирующие статус международных наблюдателей, закреплены не в Кодексе о выборах Республики Молдова, а устанавливаются постановлениями ЦИК Республики Молдова.

Международное наблюдение за выборами в Республике Молдова характеризуется в том числе тем, что именно здесь наблюдался достаточно редкий случай совпадения оценок прошедших 5 апреля 2009 г. выборов Парламента Республики Молдова миссиями по наблюдению за выборами Исполкома СНГ и БДИПЧ ОБСЕ, охарактеризовавших их как в целом соответствующие международным избирательным стандартам и законодательству Республики Молдова.

На выборах 28 ноября 2010 г. в составе миссии Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ с учетом представителей Парламентской Ассамблеи ОБСЕ, Парламентской Ассамблеи Совета Европы, Европейского Парламента было аккредитовано 339 наблюдателей, в том числе 260 непосредственно от БДИПЧ, из которых 228 — краткосрочные наблюдатели.

Монголия. Институт международных наблюдателей законодательством о выборах предусмотрен как при проведении выборов Президента Монголии, так и депутатов Великого государственного хурала Монголии.

При проведении 26 июня 2013 г. выборов Президента Монголии Главный избирательный комитет Монголии принял разъяснения порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей на президентских выборах, в том числе порядка осуществления их прав и обязанностей.

При проведении 29 июня 2008 г. выборов депутатов Великого государственного хурала международное наблюдение осуществлялось 16 международными наблюдателями из Австралии, Канады, Восточного Тимора, Индонезии, Японии, Филиппин, Республики Корея, Таиланда, США и Российской Федерации, которые констатировали, что парламентские выборы были в основном свободными и честными; международные наблюдатели выразили сожаление о массовом инциденте в центре столицы Монголии — городе Улан-Баторе 1 июля 2008 г. и призвали лидеров всех политических партий публично отказаться от насилия и потребовать от своих сторонников сохранения спокойствия.

В международном наблюдении за проведением 24 мая 2009 г. выборов Президента Монголии принимало участие 50 международных наблюдателей из 11 государств. На президентские выборы прибыли международные наблюдатели из Канады, США, Южной Кореи, Японии, ряда европейских стран, а также Российской Федерации.

При проведении 28 июня 2012 г. выборов депутатов Великого государственного хурала Монголии шестого созыва в наблюдении за выборами принимало участие 60 международных наблюдателей из семи государств, в том числе от Российской Федерации.

При проведении 26 июня 2013 г. выборов Президента Монголии БДИПЧ ОБСЕ в период с 4 по 6 марта 2013 г. впервые в электоральной истории Монголии направило в Монголию Миссию по оценке потребностей, которая, в свою очередь, рекомендовала БДИПЧ ОБСЕ направить в Монголию при проведении президентских выборов полномасштабную миссию с включением в ее состав 30 долгосрочных и 300 краткосрочных международных наблюдателей с тем, чтобы обеспечить широкое и сбалансированное географическое представительство в составе Миссии представителей государств — участников ОБСЕ.

В международном наблюдении за выборами Президента Монголии принимало участие 385 международных наблюдателей из 34 государств (в частности, Болгарии, Венгрии, Германии, Дании, Канады, Республики Корея, Киргизии, Норвегии, Российской Федерации, США, Франции, Швеции, Швейцарии), в том числе 300 международных наблюдателей от БДИПЧ ОБСЕ.

Так, из Германии и Российской Федерации наблюдение за президентскими выборами осуществляли по 40 международных наблюдателей, из США — 31, из Франции — 15, из Дании — 12, из Канады — 11, из Швеции — 10 международных наблюдателей.

Миссия БДИПЧ ОБСЕ не зафиксировала каких-либо серьезных нарушений в ходе голосования на выборах Президента Монголии и в своем Предварительном заявлении отметила: «В целом президентские выборы в Монголии прошли без нарушений. Мы на 99% оцениваем положительно ход выборного процесса». В то же время международные наблюдатели констатировали, что один из кандидатов на должность Президента Монголии «прямо или косвенно» владеет пятью телевизионными каналами и четырьмя газетами, что не исключает «черного пиара».

Науру. Приглашаются иностранные (международные) наблюдатели. При проведении 23 октября 2004 г. досрочных выборов депутатов Парламента шестнадцатого созыва Правительство Науру впервые пригласило международных наблюдателей от Содружества наций и Форума тихоокеанских островов.

При проведении 25 августа 2007 г. парламентских выборов международное наблюдение с 17 по 31 августа осуществляли международные наблюдатели в составе Миссии международного наблюдения Форума тихоокеанских островов (четыре международных наблюдателя). В Итоговом отчете Миссии международных наблюдателей Форума тихоокеанских островов содержались, в частности, рекомендации:

- ♦ о необходимости законодательного предоставления кандидатам в депутаты Парламента права назначать своих наблюдателей для присутствия при подсчете голосов избирателей непосредственно в месте его проведения;
- ♦ о закреплении перечня электоральных правонарушений и ответственности за их совершение;
- ♦ о законодательном закреплении механизма финансирования и финансовой прозрачности при проведении кандидатами в депутаты Парламента своей предвыборной агитационной деятельности, в том числе предельных размеров пожертвований, направлений и видов расходов денежных средств.

Кроме того, международное наблюдение за парламентскими выборами осуществляли международные наблюдатели от Содружества наций.

При проведении 24 апреля 2010 г. досрочных парламентских выборов Миссия международного наблюдения Форума тихоокеанских островов в своем Итоговом отчете рекомендовала сформировать независимый постоянно действующий национальный избирательный орган, который бы, в частности, обеспечивал организацию надлежащей регистрации (учета) избирателей.

Непал. В соответствии со статьей 8 Закона об Избирательной комиссии Непала международные наблюдатели аккредитуются Избирательной комиссией Непала на основании поданной в Комиссию формы (заявления) на аккредитацию. Международному наблюдателю выдается аккредитационное удостоверение. При проведении 3 и 17 мая 1999 г. выборов депутатов Палаты представителей

международное наблюдение за выборами осуществляли международные наблюдатели из 17 государств.

При проведении 10 апреля 2008 г. выборов в Учредительное собрание Непала в международном наблюдении за проведением выборов принимало участие свыше 800 международных наблюдателей, в том числе Миссия ООН по оказанию помощи в проведении выборов. Избирательная комиссия Непала утвердила Разъяснения порядка аккредитации, а также Кодекс поведения международных наблюдателей при проведении выборов в Учредительное собрание Непала. Аккредитация международных наблюдателей была завершена 20 марта 2008 г. Миссия ООН разместила своих наблюдателей во всех 75 административных округах Непала; в стране работали десятки военных наблюдателей, которые следили за тем, чтобы армия не вмешивалась в избирательный процесс. Избирательная комиссия Непала предоставила статус специального гостя Комиссии ряду лиц при осуществлении ими наблюдения за выборами депутатов Учредительного собрания Непала. По завершении наблюдения международные наблюдатели представляют Избирательной комиссии Непала отчет о результатах своего наблюдения.

Миссия международного наблюдения Европейского Союза положительно оценила состоявшиеся выборы депутатов Учредительного собрания Непала.

Никарагуа. Предусмотрен институт иностранных (международных) наблюдателей. При проведении президентских выборов 5 ноября 2006 г. наблюдение осуществляли 1100 международных наблюдателей, в том числе Миссия международных наблюдателей Европейского Союза в составе 150 человек.

Новая Зеландия. Международное наблюдение за парламентскими выборами не проводится.

Панама. Законодательством предусмотрена возможность приглашения международных наблюдателей и имеется соответствующая практика. На президентских выборах 2009 г. присутствовали международные наблюдатели от Организации американских государств.

Пакистан. При проведении 10 октября 2002 г. парламентских выборов наблюдение за их проведением осуществляли международные наблюдатели от Европейского Союза и Содружества наций.

В Итоговом отчете международных наблюдателей от Европейского Союза отмечалось, что при проведении выборов допускались серьезные злоупотребления государственными ресурсами при финансировании деятельности определенных политических партий; конституционные поправки, внесенные указом Президента Первеза Мушаррафа в Конституцию Пакистана в августе 2002 г. дали ему новые серьезные полномочия по обуздыванию демократического избирательного процесса.

Международные наблюдатели от Содружества наций также отметили ряд недостатков в организации и проведении парламентских выборов, прежде всего в части ограничений, налагаемых на деятельность политических партий при проведении ими своей предвыборной агитации.

За парламентскими выборами 17 февраля 2008 г. наблюдало 2000 международных наблюдателей.

При проведении 11 мая 2013 г. выборов депутатов Национального собрания — нижней палаты парламента ответственность за безопасность иностранных (международных) наблюдателей и журналистов была возложена на вооруженные силы Пакистана, полицию и местные проправительственные ополчения.

Избирательная комиссия Пакистана в рамках Кодекса поведения участников выборов, принятого Комиссией 28 января 2013 г., установила, что при предъявлении соответствующего аккредитационного удостоверения, выданного Избирательной комиссией Пакистана, международные наблюдатели могут находиться в помещении для голосования избирательного участка для осуществления наблюдения за ходом голосования избирателей.

В проведении международного наблюдения за парламентскими выборами принимало участие 50 международных наблюдателей, в том числе от Европейского Союза и Содружества наций.

Парагвай. Предусмотрен институт иностранных (международных) наблюдателей. При проведении парламентских выборов 20 апреля 2008 г. международное наблюдение осуществляли, в частности, международные наблюдатели Организации американских государств. Миссия международных наблюдателей ОАГ признала проведение выборов в соответствии с законодательством о выборах, несмотря на имевшие место в некоторых избирательных округах задержки на избирательных участках с открытием помещений

для голосования, случаи многократного голосования одних и тех же избирателей.

Перу. Законодательством предусмотрена возможность приглашения международных наблюдателей и имеется соответствующая практика. При проведении выборов Президента Перу 9 апреля 2006 г. в состав Миссии международных наблюдателей ОАГ вошло 123 международных наблюдателя. При проведении выборов 7 февраля 2010 г. за ходом голосования и подсчетом голосов избирателей осуществляло наблюдение более 200 международных наблюдателей Организации американских государств; на региональных и муниципальных выборах 3 октября 2010 г. — 70 международных наблюдателей.

Республика Польша. Приглашение международных наблюдателей законодательством не предусмотрено. В виде исключения ГИК Польши предоставила такой статус Миссии БДИПЧ в связи с приглашением МИД Польши от 2 октября 2007 г. На практике была обеспечена возможность присутствия международных наблюдателей при голосовании и подсчете голосов. В качестве рекомендации Миссии БДИПЧ ОБСЕ на выборах 2007 г. было отмечено — закрепить статус международных наблюдателей и национальных наблюдателей от общественных организаций.

Сальвадор. Законодательством предусмотрена возможность приглашения международных наблюдателей и имеется соответствующая практика. На парламентских выборах 2009 г. за ходом голосования и подсчета голосов наблюдали международные наблюдатели Организации американских государств, а также Миссия международных наблюдателей Европейского Союза, на президентских выборах 2009 г. — более 200 международных наблюдателей от Европейского Союза, Организации американских государств. Миссия международных наблюдателей Европейского Союза отметила в качестве недостатка, что Верховный избирательный суд Сальвадора не обеспечил применение положений Избирательного кодекса Сальвадора в части пресечения неоправданно длительного проведения предвыборной агитационной кампании.

Сент-Винсент и Гренадины. Законодательством предусмотрена возможность приглашения международных наблюдателей и имеется соответствующая практика. Международное наблюдение за парламентскими выборами 2005 г. осуществляли миссии

международных наблюдателей ОАГ и Ассоциации избирательных органов стран Карибского бассейна.

Сент-Китс и Невис. Законодательством предусмотрена возможность приглашения международных наблюдателей и имеется соответствующая практика. Международное наблюдение за парламентскими выборами 2010 г. осуществляли миссии международных наблюдателей Содружества наций, Организации американских государств, Ассоциации избирательных органов стран Карибского бассейна. Международные наблюдатели отметили, в частности, что на некоторых избирательных участках в помещении для голосования размещено недостаточное количество кабин для голосования.

Сент-Люсия. Законодательством предусмотрена возможность приглашения международных наблюдателей и имеется соответствующая практика. Международное наблюдение за парламентскими выборами 2006 г. осуществляла Миссия международных наблюдателей Организации американских государств в составе 14 человек и Миссия международных наблюдателей Ассоциации избирательных органов стран Карибского бассейна. Среди рекомендаций миссий было предложение о внесении изменений в законодательство, регулирующее порядок финансирования предвыборной агитации участников избирательного процесса в целях обуздания чрезмерных расходов на ее проведение в средствах массовой информации.

Сербия. Законодательство Республики Сербия о выборах в настоящее время не содержит положений о международном наблюдении, как и положений о внутренних наблюдателях, несмотря на неоднократные рекомендации международных организаций, включая БДИПЧ ОБСЕ. Вместе с тем институт международного наблюдения в Сербии существует, а правовой статус международных наблюдателей регулируется правовыми актами Республиканской избирательной комиссии.

Республиканская избирательная комиссия Сербии обладает полномочиями по отказу в аккредитации международных наблюдателей, несмотря на их приглашение соответствующим органом и положительное заключение правительства. В частности, на выборах 2008 г. РИК отказала в аккредитации иностранным наблюдателям от США и Великобритании в связи с позицией этих

государств по вопросу о статусе Косово. Среди рекомендаций оценочной миссии ПАСЕ от 10 апреля 2008 г. содержатся предложения не увязывать аккредитацию международных наблюдателей с вопросом о Косово, устранить неопределенность в осуществлении наблюдения за выборами со стороны национальных и международных наблюдателей.

Несмотря на отсутствие в законодательстве положений о международных наблюдателях, такие наблюдатели постоянно присутствуют на выборах в Сербии. Так, БДИПЧ ОБСЕ осуществляло наблюдение за 12 выборами в республике с 1997 г., а на президентских выборах 2014 г. всего было аккредитовано 178 международных наблюдателей от разных организаций.

Соломоновы Острова. При проведении парламентских выборов 5 апреля 2006 г. присутствовали международные наблюдатели в составе 50 миссий международного наблюдения.

ООН направила Миссию международного наблюдения в составе 44 международных наблюдателей. Кроме того, международное наблюдение за парламентскими выборами осуществляло 40 международных наблюдателей из Австралии, Новой Зеландии, США, Японии, а также Форума тихоокеанских островов.

При проведении 4 августа 2010 г. парламентских выборов присутствовало более 60 международных наблюдателей, в том числе от Содружества наций, которые в целом признали демократический характер выборов, однако отметили ряд недостатков в организации избирательного процесса, например, связанных с некачественным составлением списков избирателей. Миссия международных наблюдателей Содружества наций рекомендовала избирательным органам, в частности Избирательной комиссии Соломоновых Островов, повысить качество составления списков избирателей, а также регистрации кандидатов при проведении очередных парламентских выборов.

При проведении парламентских выборов присутствовали также международные наблюдатели от Форума тихоокеанских островов в составе Миссии международных наблюдателей, в которую входило пять человек, а также международные наблюдатели, в частности из Австралии, Республики Корея, Новой Зеландии, Японии, которые посетили 29 избирательных округов (из 50) и 330 избирательных участков (из 876).

Всего международное наблюдение за парламентскими выборами осуществляло 62 международных наблюдателя.

25 августа 2010 г. международные наблюдатели в лице представителей Форума тихоокеанских островов, а также Великобритании, Новой Зеландии, Японии осуществляли международное наблюдение за косвенными выборами Премьер-министра Соломоновых Островов депутатами парламента.

По итогам международного наблюдения за парламентскими выборами Миссия международных наблюдателей от Форума тихоокеанских островов 9 августа 2010 г. совместно с международными наблюдателями от Новой Зеландии выработала ряд рекомендаций, в частности, о необходимости:

- ♦ введения института досрочного голосования;
- ♦ обеспечения реализации избирательных прав граждан Соломоновых Островов, находящихся за пределами территории своего избирательного округа либо за пределами территории Соломоновых Островов;
- ♦ исключения двойной регистрации избирателей;
- ♦ введения и выдачи избирателям карточки избирателя для участия в голосовании;
- ♦ обеспечения равенства избирательных округов по числу избирателей;
- ♦ обеспечения возможности участия в голосовании избирателям, которые находятся в очереди у входа в помещение для голосования избирательного участка или в помещении для голосования;
- ♦ сортировки и подсчета избирательных бюллетеней в целом по избирательному округу, а не по каждому избирательному участку, с тем чтобы избежать обнаружения политических предпочтений избирателей так называемых малых избирательных участков;
- ♦ создания условий для голосования в помещениях для голосования избирательных участков для избирателей с ограниченными физическими возможностями;
- ♦ законодательного закрепления определения понятия «предвыборная агитация»;
- ♦ законодательного и комплексного закрепления правил финансирования кандидатами своей предвыборной агитационной деятельности.

Соединенные Штаты Америки. Институт международного наблюдения за выборами, как и институт внутреннего наблюдения, отсутствует в федеральном законодательстве. Правовое регулирование самой возможности присутствия на выборах международных наблюдателей, их правового статуса, включая права и полномочия, осуществляется на уровне штатов — субъектов федерации либо в отдельных случаях — на уровне соответствующих избирательных органов. При этом лишь четыре штата и федеральный округ Колумбия предоставляют наблюдателям права, соответствующие международным обязательствам США, по крайней мере по линии ОБСЕ, и принятые в современном мире, в том числе право присутствовать в помещении для голосования. Большинство же штатов США существенно ограничивают права наблюдателей, а некоторые штаты (например, Техас, Айова, Аризона, Миссисипи) прямо запрещают международным наблюдателям находиться в помещении для голосования и на расстоянии ближе 30 метров от него, предупреждая об уголовной ответственности за нарушение такого запрета. В частности, в ходе выборов Президента США 2012 г. международные наблюдатели БДИПЧ ОБСЕ ограничивались в осуществлении своей деятельности, кроме того, в штатах Алабама, Аляска, Флорида, Мичиган, Огайо, Пенсильвания, Теннесси, Техас.

Показательным примером реализации международных обязательств США по приглашению международных наблюдателей стало заявление прокурора Техаса Грега Эббота, который заявил о возможном уголовном преследовании международных наблюдателей Миссии БДИПЧ ОБСЕ в случае, если они приблизятся к избирательным участкам ближе чем на 30 метров. В письме главе миссии прокурор сообщил: «Если члены ОБСЕ желают побольше узнать об американском избирательном праве, чтобы улучшить собственные демократические системы, то могут обсудить это с властями Техаса. Однако группы или отдельные лица из-за пределов США не имеют право влиять на наш избирательный процесс или вмешиваться в него».

Примечательно и отношение прокурора Эббота к рекомендациям БДИПЧ ОБСЕ относительно удостоверений личности в избирательном процессе: «Верховный суд признал законы об удостоверениях конституционными. У ОБСЕ может быть свое мнение,

но оно не имеет никакого юридического значения на территории США», то есть прокурор не считает необходимым даже рассматривать возможность выполнения рекомендаций БДИПЧ ОБСЕ.

Таким образом, представитель власти штата Техас достаточно четко обозначил отношение к международным обязательствам своего государства и к организации, методика деятельности которой является, по утверждению представителей внешнеполитического ведомства США, «золотым стандартом» международного наблюдения за выборами.

Несмотря на обязательства США по Копенгагенскому документу приглашать международных наблюдателей, власти штатов, как заявляет глава Миссии БДИПЧ ОБСЕ, мало знают о деятельности ОБСЕ и считают наблюдателей БДИПЧ представителями Демократической партии США.

Примером регулирования статуса наблюдателей может быть принятая 24 июля 2005 г. резолюция Национальной ассоциации секретарей штатов, в которой Ассоциация «приветствовала международных наблюдателей из государств — участников ОБСЕ на территории США». На основе этой резолюции при поддержке со стороны Комиссии по содействию выборам США члены Миссии БДИПЧ ОБСЕ по оценке выборов получили доступ к определенным аспектам организации выборов, включая избирательные участки в ряде штатов в день голосования на промежуточных выборах в ноябре 2006 г.

На необходимость совершенствования правового регулирования статуса международных наблюдателей обращали внимание и Миссии БДИПЧ ОБСЕ. Так, в предварительном заявлении Миссии международного наблюдения БДИПЧ ОБСЕ по результатам выборов Президента США 4 ноября 2008 г. среди прочих недостатков был выделены положения об отсутствии в большинстве штатов необходимой унификации законодательства штатов по вопросу допуска национальных наблюдателей к наблюдению за голосованием и подсчетом голосов. Кроме того, среди замечаний отмечено, что законодательство многих штатов не предусматривает доступ международных наблюдателей, что противоречит международным обязательствам США (определенное содействие в решении вопроса о допуске международных наблюдателей на избирательные участки 4 ноября 2008 г. оказывала Национальная

ассоциация секретарей штатов); такой запрет содержится в законодательстве, в частности, таких штатов, как Алабама, Аризона, Флорида, Джорджия, Огайо, Техас. При этом международные наблюдатели столкнулись с проблемой доступа в ряде графств и на некоторых избирательных участках в штатах Колорадо, Луизиана, Пенсильвания и Виргиния. В качестве рекомендаций в итоговом заключении отмечено, что поскольку США являются государством, подписавшим Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 г., на федеральном уровне и на уровне штатов должны быть закреплены положения о минимальных полномочиях международных наблюдателей ОБСЕ, включая право доступа на избирательные участки; в целом необходимо принятие минимальных федеральных и штатных стандартов в этой области.

Таким образом, сложившаяся в последнее время практика приглашения международных наблюдателей БДИПЧ ОБСЕ в ограниченном по численности миссии составе имеет другую сторону — отсутствие четких правовых гарантий статуса международных наблюдателей на федеральном уровне, а в большинстве штатов — и на региональном уровне, а также практика прямого ограничения деятельности международных наблюдателей, в том числе публично озвученный представителем власти запрет на посещение такими наблюдателями избирательных участков, подкрепленный угрозами привлечения международных наблюдателей за осуществление своих полномочий к уголовной ответственности. Следовательно, сам факт приглашения и деятельности наблюдателей в таких условиях не свидетельствует об обеспечении общепризнанных стандартов работы международных наблюдателей.

США не может быть признано государством, выполняющим свои международные обязательства по приглашению международных наблюдателей на выборы. С целью выполнения указанных обязательств в полном объеме необходимо обеспечить федеральные правовые гарантии деятельности международных наблюдателей посредством регулирования их правового статуса на федеральном уровне либо возложения на штаты обязанностей по регулированию правового статуса международных наблюдателей на уровне штатов при условии соблюдения ими общепризнанных принципов и стандартов международного наблюдения.

При этом такой подход к международным обязательствам государства не только противоречит общепризнанным принципам и нормам международного права, но и не соответствует статье VI Конституции США, в которой установлено, что Конституция и законы Соединенных Штатов, принимаемые во исполнение Конституции, равно как и все договоры, которые заключены или будут заключены от имени Соединенных Штатов, являются верховным правом страны; и судьи в каждом штате обязаны следовать такому праву, что бы ему ни противоречило в Конституции или законах любого штата. Таким образом, Конституцией США провозглашен приоритет норм и принципов международного права над национальным правом штатов, который в ситуации с заявлением прокурора Техаса был грубо нарушен.

Суринам. Законодательством предусмотрена возможность приглашения международных наблюдателей. На выборах в парламент 2008 г. присутствовала Миссия Организации американских государств в составе 26 международных наблюдателей от 16 стран. В качестве рекомендаций Миссии международных наблюдателей ОАГ сформулированы необходимость разработки избирательными органами единообразной процедуры оказания содействия избирателям с ограниченными возможностями, включая избирателей пожилого возраста, стимулирования участия женщин в реализации своего пассивного избирательного права.

Республика Таджикистан. Предусмотрен институт иностранных (международных) наблюдателей. В соответствии с Инструкцией о порядке участия международных (иностраных) наблюдателей в выборах Президента Республики Таджикистан, утвержденной постановлением ЦКВР РТ от 4 сентября 2006 г. № 42, международные наблюдатели имеют право открыто высказывать свою точку зрения о подготовке и проведении выборов лишь после завершения голосования, а до этого вправе информировать избирательные комиссии о своих наблюдениях, не вмешиваясь в их работу. Представляется, что данные положения следует толковать как запрет на обнародование выводов наблюдателей до дня голосования.

Тонга. Иностранные (международные) наблюдатели осуществляют международное наблюдение за выборами. При проведении 7 марта 2002 г. парламентских выборов международные наблюдатели не присутствовали. При проведении 23–24 апреля 2008 г.

парламентских выборов наблюдение осуществляло три международных наблюдателя из Австралии и Новой Зеландии.

При проведении 25 ноября 2010 г. парламентских выборов наблюдение осуществляло 14 международных наблюдателей из Австралии и Новой Зеландии.

Туркменистан. Международные наблюдатели вправе присутствовать на заседаниях избирательных комиссий, при опечатывании избирательных ящиков перед началом голосования, в ходе голосования и подсчета голосов на избирательном участке, при определении результатов выборов по округу и веляту, подведении общих итогов. Их полномочия должны быть удостоверены соответствующими документами. Предварительное уведомление соответствующих избирательных комиссий о намерении международных наблюдателей присутствовать в день выборов в помещении для голосования либо на заседании избирательных комиссий не требуется.

На прошедших президентских выборах присутствовали международные наблюдатели БДИПЧ ОБСЕ (Миссия международных наблюдателей не направлялась), Парламентской Ассамблеи Совета Европы, Секретариата ООН. Президент Туркменистана впервые в истории страны пригласил «всех международных наблюдателей, которые пожелают присутствовать» в проведении наблюдения за досрочными парламентскими выборами.

Тринидад и Тобаго. Законодательством предусмотрена возможность приглашения международных наблюдателей и имеется соответствующая практика. При проведении парламентских выборов 2007 г. за ходом голосования и подсчета голосов осуществляли наблюдение международные наблюдатели Ассоциации избирательных органов стран Карибского бассейна.

Турция. Законодательство в настоящее время не регулирует правовой статус международных наблюдателей, как и наблюдателей от некоммерческих организаций. В связи с этим среди рекомендаций Миссии международного наблюдения за выборами БДИПЧ ОБСЕ указана необходимость законодательного четкого закрепления статуса национальных (непартийных) наблюдателей, а также международных наблюдателей.

Вместе с тем практика международного наблюдения существует. Так, наблюдатели БДИПЧ ОБСЕ присутствовали на четырех выборах, как правило, в формате миссии по оценке выборов.

Республика Узбекистан. Предусмотрен институт иностранных (международных) наблюдателей. В частности, в соответствии с законодательством о выборах Президента Республики Узбекистан во всех мероприятиях по подготовке и проведению выборов, а также в помещениях для голосования в день выборов и при подсчете голосов на каждом избирательном участке имеют право участвовать международные (иностранные) наблюдатели от других государств, международных организаций и движений. Их полномочия должны быть подтверждены соответствующими документами.

Наблюдатели имеют право:

- ♦ присутствовать на собраниях по выдвижению кандидатов в Президенты Республики Узбекистан, заседаниях окружных и участковых избирательных комиссий;
- ♦ присутствовать на избирательном участке и наблюдать за ходом подготовительной работы, за размещением и опечатыванием избирательных ящиков для голосования, за выдачей гражданам избирательных бюллетеней;
- ♦ присутствовать при подсчете голосов и составлении протокола участковой избирательной комиссии;
- ♦ запрашивать и получать заверенные соответствующей избирательной комиссией копии документов о результатах выборов;
- ♦ сообщать о своих наблюдениях в вышестоящую избирательную комиссию, если есть основания считать, что на избирательном участке были допущены нарушения закона.

Наблюдателям запрещается:

- ♦ находиться в кабине для голосования, когда избиратель делает свои отметки в избирательном бюллетене;
- ♦ оказывать влияние на избирателей, распространять какие-либо агитационные материалы или литературу;
- ♦ спрашивать у избирателей, за кого они проголосовали, или оказывать какую-либо помощь избирателям при внесении отметок в избирательный бюллетень;
- ♦ вмешиваться в деятельность участковой избирательной комиссии, в том числе при опечатывании избирательных ящиков, их вскрытии, подсчете голосов.

Ограниченная миссия была направлена на выборы депутатов Олий Мажлиса Республики Узбекистан 26 декабря 2004 г. в связи

с неполным соответствием законодательства обязательствам ОБСЕ, отсутствием зарегистрированных оппозиционных партий (скорее всего, речь шла о списках кандидатов, выдвинутых политическими партиями) и созданием препятствий независимым кандидатам.

Украина. Предусмотрен институт официальных наблюдателей от иностранных государств и международных организаций.

При этом различия правового статуса внутренних наблюдателей, то есть официальных наблюдателей от партий, кандидатов и общественных организаций, и иностранных (международных) наблюдателей, то есть официальных наблюдателей от иностранных государств, международных организаций, в украинском законодательстве установлены не только в описании прав и ограничений в отношении каждой из указанных категорий, но и в общей характеристике их деятельности. Так, если внутренние наблюдатели вне зависимости от субъекта их назначения и его заинтересованности в результатах выборов в соответствии с законом «могут принимать участие в избирательном процессе», но официальные наблюдатели от иностранных государств, международных организаций «могут вести наблюдение за ходом избирательного процесса».

Законодательство Украины содержит специальную статью, регулирующую правовой статус официальных наблюдателей от иностранных государств и международных организаций.

Официальные наблюдатели от иностранных государств и международных организаций регистрируются Центральной избирательной комиссией Украины, предложения об их регистрации вносятся в ЦИК Украины не позднее чем за семь дней до дня выборов иностранными государствами или международными организациями непосредственно либо через Министерство иностранных дел Украины. При этом граждане Украины не могут быть зарегистрированы официальными наблюдателями от иностранных государств, международных организаций, следовательно, такими наблюдателями могут быть только граждане иностранных государств, не имеющие при этом гражданства Украины, и лица без гражданства.

Порядок регистрации официальных наблюдателей от иностранных государств и международных организаций определяет Центральная избирательная комиссия Украины.

Решение о регистрации или об отказе в регистрации официальных наблюдателей от иностранных государств и международных организаций принимается Центральной избирательной комиссией Украины не позднее чем за пять дней до дня голосования. После регистрации указанных официальных наблюдателей ЦИК Украины выдает им удостоверение установленной формы.

Законом установлено, что официальные наблюдатели от иностранных государств и международных организаций осуществляют свои полномочия на территории Украины. Данное положение, с учетом положений о возможности назначения внутренних наблюдателей, осуществляющих свои полномочия на территории определенного территориального избирательного округа, означает, что официальный наблюдатель от иностранного государства, международной организации вправе осуществлять свои полномочия на всей территории Украины, во всех территориальных избирательных округах по предъявлении своего удостоверения, без какой-либо дополнительной регистрации в окружных или иных избирательных комиссиях, иных органах. Вместе с тем данное положение может толковаться как препятствующее официальному наблюдателю от иностранного государства, международной организации осуществлять свои полномочия на избирательных участках, образованных за пределами территории Украины, образование которых законом предусмотрено.

Закон предоставляет официальным наблюдателям от иностранных государств, международных организаций следующие права:

- ♦ присутствовать на встречах кандидатов, доверенных лиц, уполномоченных лиц партий с избирателями, на предвыборных собраниях, митингах;
- ♦ знакомиться с материалами предвыборной агитации;
- ♦ присутствовать на заседаниях избирательных комиссий;
- ♦ находиться на избирательных участках во время голосования, наблюдать за действиями членов избирательной комиссии, в том числе при выдаче избирательных бюллетеней и подсчете голосов, не мешая членам избирательной комиссии физически;
- ♦ осуществлять фото- и киносъемку, аудио- и видеозапись, не нарушая при этом тайны голосования;

- ◆ после проведения выборов публично высказывать свои предложения по организации проведения выборов и совершенствованию законодательства Украины с учетом международного опыта, проводить пресс-конференции с соблюдением требований законодательства Украины;
- ◆ образовывать вместе с другими наблюдателями от иностранных государств и международных организаций временные группы официальных наблюдателей для координации своей деятельности в пределах полномочий, предусмотренных настоящим законом, с информированием об этом в течение одного дня Центральной избирательной комиссии Украины;
- ◆ получать копии протоколов о передаче избирательных бюллетеней, о подсчете голосов и установлении итогов голосования, других документов в случаях, предусмотренных законодательством.

Официальные наблюдатели от иностранных государств и международных организаций в соответствии с законом Украины осуществляют наблюдение самостоятельно и независимо.

Среди предусмотренных законом прав международных наблюдателей следует выделить право публично высказывать свои предложения об организации проведения выборов и совершенствовании законодательства Украины с учетом международного опыта, проводить пресс-конференции с соблюдением требований законодательства Украины, возникающее, как четко указано в законе, после проведения выборов. Такое положение закона, с одной стороны, гарантирует международным наблюдателям доступ к средствам массовой информации с целью обнародования своих заявлений и иных документов по итогам наблюдения, содержащих такие оценки и предложения, и гарантирует средствам массовой информации правомерность распространения соответствующих заявлений, что, безусловно, способствует открытости и публичности деятельности международных наблюдателей, а с другой стороны, ограничивает возможность обнародования указанных документов периодом после завершения выборов, то есть не допускает возможности обнародования указанных документов до завершения избирательного процесса. Вместе с тем формулировка «после проведения выборов» с учетом сложившейся практики, по крайней мере, основных организаций, осуществляющих наблюдение

за выборами, по обнародованию предварительных заявлений своих миссий по наблюдению за выборами в день, следующий после дня голосования, когда еще не завершен процесс установления итогов голосования и не установлены результаты выборов, а на некоторых избирательных участках может продолжаться подсчет голосов избирателей, может быть неоднозначно истолкована, что может привести к правовой неопределенности в оценке законности обнародования заявлений в день, следующий после дня голосования, когда избирательный процесс еще не завершен.

Актуальным, с учетом современной практики международного наблюдения, и достаточно редко встречающимся в законодательстве государств является установленное законом право официальных наблюдателей от иностранных государств, международных организаций образовывать вместе с другими наблюдателями от иностранных государств и международных организаций временные группы официальных наблюдателей для координации своей деятельности в пределах полномочий, предусмотренных названным законом, с информированием об этом в течение одного дня Центральной избирательной комиссии Украины. Это положение является правовой основой для создания так называемых миссий наблюдения, направляемых международными организациями, но не имеющих, как правило, какого-либо официального статуса в рамках законодательства государства, в котором осуществляется наблюдение.

Вместе с тем украинское законодательство, предоставляя возможность образования временных групп наблюдателей, содержит и положение о том, что деятельность официальных наблюдателей от иностранных государств, международных организаций осуществляется самостоятельно и независимо. При этом законодатель не уточняет, в какой степени положение о самостоятельности и независимости наблюдателя распространяется на отношения внутри соответствующей миссии наблюдения, объединение в которую, безусловно, ограничивает такую самостоятельность и независимость¹⁰⁴.

¹⁰⁴ *Игнатюк А. В.* «Самые демократические в истории»: особенности правового регулирования и международного наблюдения на выборах депутатов Верховной Рады Украины // *Политика и общество.* 2006. № 9–10. С. 26–27.

Законодательством Украины предусмотрен и целый ряд ограничений, которые обязаны выполнять официальные наблюдатели от иностранных государств, международных организаций. В частности, такие наблюдатели не вправе:

- ◆ вмешиваться в работу избирательной комиссии;
- ◆ совершать действия, нарушающие законный ход избирательного процесса;
- ◆ совершать действия, неправомерно мешающие членам избирательной комиссии осуществлять свои полномочия;
- ◆ заполнять вместо избирателя избирательный бюллетень или иным образом нарушать тайну голосования;
- ◆ использовать свой статус в деятельности, не связанной с наблюдением за ходом избирательного процесса.

Особенностью законодательного регулирования статуса международных наблюдателей в Украине является также наличие в законе положения о возможности сопровождения официальных наблюдателей от иностранных государств, международных организаций на территории избирательных участков и во время заседаний избирательных комиссий исключительно для выполнения функций переводчика. Такое сопровождение могут осуществлять граждане Украины, иностранные граждане или лица без гражданства, владеющие украинским языком. При этом ограничения, установленные в отношении официальных наблюдателей от иностранных государств и международных организаций, распространяются также на сопровождающих лиц во время осуществления ими непосредственной работы с официальным наблюдателем от иностранного государства, международной организации.

Министерство иностранных дел Украины, другие органы исполнительной власти, органы местного самоуправления и избирательные комиссии обязаны оказывать официальным наблюдателям от иностранных государств и международных организаций содействие в осуществлении ими своих полномочий.

При этом финансовое и материальное обеспечение деятельности официальных наблюдателей от иностранных государств и международных организаций осуществляется за счет средств государств или организаций, направивших их в Украину, либо за счет собственных средств наблюдателей.

Международные организации и некоторые иностранные государства традиционно проявляют достаточно большой интерес к выборам на Украине. Так, на выборах в Верховную Раду 26 марта 2006 г. было зарегистрировано 3033 наблюдателя от 26 международных организаций, 483 наблюдателя от 17 иностранных государств; наибольшей по численности являлись миссии Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (907 чел.), ставшая четвертой миссией этой организации, в работе которой Россия приняла активное участие¹⁰⁵, Европейской сети организаций по наблюдению за выборами — ЭНЭМО (440 чел.) и международной общественной организации «За справедливые выборы» (372 чел.); наибольшая группа наблюдателей от иностранных государств была направлена Польшей (355 чел.). Впервые в своей истории наблюдателей в иностранное государство направила Общественная палата РФ.

Интересно, что при наблюдении за выборами депутатов Верховной Рады в 2012 г. впервые был зафиксирован факт существенного «недобора» краткосрочных наблюдателей: в наблюдении приняло участие 533 таких наблюдателя при запрошенных Миссией по оценке потребностей 600 наблюдателей, что может свидетельствовать о снижении интереса государств — участников ОБСЕ к направлению своих граждан в таком качестве ввиду незначительности их влияния на выводы миссии, об экономии бюджетных средств государств-участников либо о недостаточной координации деятельности по набору наблюдателей со стороны БДИПЧ. При этом БДИПЧ пыталась скрыть такой недобор, указав в предварительном заявлении, вопреки сложившейся практике, общее число долгосрочных и краткосрочных наблюдателей¹⁰⁶.

Фиджи. Иностранные (международные) наблюдатели осуществляют международное наблюдение за выборами.

¹⁰⁵ В составе данной миссии было 60 наблюдателей из России. Ранее Россия направляла большие группы своих представителей в состав миссий по наблюдению за выборами депутатов Милли Меджлиса Азербайджанской Республики 6 ноября 2005 г., Президента Республики Казахстан 4 декабря 2005 г. и Президента Республики Беларусь 19 марта 2006 г.

¹⁰⁶ *Игнатов А. В.* Выборы депутатов Верховной Рады Украины седьмого созыва в условиях обновленного избирательного законодательства: некоторые правовые особенности // *Право и жизнь.* 2013. № 8. С. 49.

При проведении 6–13 мая 2006 г. парламентских выборов наблюдение осуществляла Миссия международных наблюдателей от Европейского Союза, а также международные наблюдатели от ряда других международных организаций, в частности Содружества наций, Форума тихоокеанских островов. В состав Миссии международных наблюдателей от Европейского Союза входило 40 международных наблюдателей. По итогам наблюдения за парламентскими выборами Миссия международных наблюдателей от Европейского Союза в своем Итоговом отчете выработала ряд рекомендаций по дальнейшему совершенствованию организации избирательного процесса при проведении выборов депутатов Палаты представителей. В частности, было рекомендовано рассмотреть вопрос о возможности перехода к иной избирательной системе, которая бы в полной мере учитывала возможность обеспечения межэтнического представительства в Палате представителей, в том числе в части увеличения числа так называемых открытых избирательных округов и уменьшения количества так называемых этнических (квотных) избирательных округов.

Кроме того, было рекомендовано:

- ◆ законодательно определить календарные даты и время начала и окончания избирательной кампании;
- ◆ выравнять избирательные округа в части средней нормы представительства избирателей;
- ◆ законодательно урегулировать вопросы финансового обеспечения и контроля за расходованием денежных средств политическими партиями и кандидатами при проведении ими своей предвыборной агитации, обеспечения публичного характера контроля за финансированием выборов и избирательной кампании;
- ◆ изменить форму избирательного бюллетеня, а также предусмотреть обязательность составления текста избирательного бюллетеня на трех официальных языках Фиджи;
- ◆ постепенно сокращать продолжительность периода голосования вплоть до одного дня голосования;
- ◆ заменить деревянные ящики для голосования на пластиковые ящики для голосования;
- ◆ перевести деятельность избирательных органов, и прежде всего Руководителя выборов, на постоянную основу, а также

изменить основы взаимодействия Руководителя выборов с региональными комиссарами по выборам в направлении усиления вертикальных связей и отношений;

- ♦ предоставить общественным организациям право назначать своих наблюдателей для осуществления общественного контроля за ходом голосования и подсчетом голосов избирателей.

Филиппины. При проведении 10 мая 2004 г. президентских, парламентских и местных выборов присутствовали международные наблюдатели, которые отметили ряд существенных недостатков организации и проведения выборов в так называемый единый день голосования.

При проведении 10 мая 2010 г. парламентских выборов основные международные организации не направляли своих наблюдателей.

Вместе с тем «Народная миссия международных наблюдателей 2010» в составе 86 международных наблюдателей из 11 стран (Австралия, Аргентина, Великобритания, Германия, Дания, Канада, Китай, Новая Зеландия, США, Франция, Япония) осуществляла международное наблюдение за выборами. По сути, такая миссия осуществляла общественное международное наблюдение за выборами. В Заявлении Миссии международных наблюдателей сохранились, в частности, критические оценки ряда недостатков в организации избирательного процесса, в том числе указывалось на несоблюдение тайны голосования на некоторых избирательных участках.

При проведении 13 мая 2013 г. национальных, региональных и местных выборов осуществлять наблюдение были вправе международные (иностраные) наблюдатели.

Избирательная комиссия Филиппин разработала, приняла 4 марта 2013 г. и обнародовала Разъяснения порядка деятельности международных (иностраных) наблюдателей при проведении совмещенных национальных, региональных и местных выборов (резолюция № 9652).

В резолюции Избирательной комиссии Филиппин указывалось в частности, что подача заявлений об аккредитации в качестве международного (иностранного) наблюдателя должна производиться в период с 1 февраля по 15 апреля 2013 г., и этот период не подлежит продлению.

Иностранцы (международные) наблюдатели имеют право в частности:

- ♦ встречаться с участниками выборов;
- ♦ осуществлять наблюдение за подготовкой и проведением выборов, осуществлением избирательных процедур;
- ♦ задавать вопросы представителям участкового избирательного органа;
- ♦ беседовать с избирателями вне пределов помещения для голосования избирательного участка;
- ♦ производить кино-, фото- и видеосъемку хода голосования, подсчета голосов избирателей, установления итогов голосования;
- ♦ наблюдать за ходом голосования избирателей, подсчетом голосов, установлением итогов голосования и определением результатов выборов;
- ♦ осуществлять наблюдение за доставкой технических средств подсчета голосов (устройств для электронного голосования) в соответствующие места их сбора и хранения.

При проведении наблюдения международный (иностранец) наблюдатель должен соблюдать, в частности, принципы нейтральности, сбалансированности, объективности, профессионализма.

Не позднее чем за 24 часа до оглашения своего предварительного заявления о результатах наблюдения за выборами представителям средств массовой информации международные (иностранцы) наблюдатели, миссии международного наблюдения должны представить в Избирательную комиссию Филиппин копию предполагаемого предварительного заявления, а также всех видео-, кино- и фотоматериалов, которые они использовали при подготовке проекта предварительного заявления.

Иностранцы (международные) избиратели при осуществлении международного наблюдения за выборами не должны:

- ♦ оказывать прямо или косвенно какую-либо помощь участникам выборов;
- ♦ беседовать с избирателями внутри помещения для голосования избирательного участка;
- ♦ оказывать прямо или косвенно какую-либо финансовую помощь участникам выборов;

- ◆ оказывать влияние на избирателей при осуществлении ими своего права на участие в голосовании и свободное волеизъявление;
- ◆ входить в помещение для голосования избирательного участка без разрешения руководителя участкового избирательного органа;
- ◆ вмешиваться в ход избирательного процесса, голосования и подсчета голосов избирателей, установление итогов голосования.

В случае нарушения иностранным (международным) наблюдателями положений законодательства о выборах и указанной резолюции Избирательной комиссии Филиппин он может быть подвергнут наказанию в виде лишения свободы на срок до шести лет и последующей депортации за пределы территории Филиппин после отбытия наказания.

В наблюдении за парламентскими выборами 13 мая 2013 г. приняли участие международные наблюдатели, в частности, от Камбоджи, Российской Федерации и Южной Кореи.

Финляндия. Разрешено наблюдать международным наблюдателям как юридическим лицам (за исключением наблюдателей от зарубежных представительств и индивидуальных наблюдателей) по разрешению Министерства юстиции. На практике международные наблюдатели не обращались за аккредитацией, то есть международное наблюдение не проводилось.

Французская Республика. Законодательством не предусмотрено приглашение международных наблюдателей. На практике миссию БДИПЧ ОБСЕ пригласил МИД Франции.

Черногория. Законодательством предусмотрено участие международных наблюдателей. В соответствии с законом международные организации, международные неправительственные организации, аккредитованные представители иностранных государств могут осуществлять наблюдение за выборами, реализацией избирательных прав, ходом избирательного процесса в соответствии с законом. Период, в который указанное наблюдение может осуществляться, начинается со дня назначения выборов и заканчивается после опубликования результатов выборов.

Иностранные наблюдатели для получения аккредитации должны направить в Министерство иностранных дел Черногории не

позднее 10 дней до дня выборов соответствующее заявление, в котором должно быть указано наименование государства, из которого направлен наблюдатель, наименование организации, данные о ее регистрации, количество и имена наблюдателей, срок наблюдения. Министерство иностранных дел направляет указанное заявление в Государственную избирательную комиссию, которая в течение 48 часов после получения принимает решение об аккредитации или об отказе в аккредитации наблюдателей. Аккредитованным наблюдателями ГИК выдает удостоверение, в котором указываются имя и фамилия наблюдателя, наименование государства и организации, которые он представляет.

Избирательные органы обязаны предоставить наблюдателю возможность наблюдения за ходом выборов и работой избирательных органов по их организации. При этом законом предусмотрена регистрация международных наблюдателей в журнале на избирательном участке.

Законом Черногории предусмотрена ответственность международных наблюдателей в виде отзыва аккредитации. Государственная избирательная комиссия по предложению избирательного органа вправе отозвать аккредитацию и удостоверение международного наблюдателя в случае нарушения им порядка на избирательном участке, правил работы органов по проведению выборов, то есть в случае нарушения международным наблюдателем закона.

Международные наблюдатели присутствовали на всех выборах в Черногории. В частности, наблюдатели БДИПЧ ОБСЕ присутствовали на парламентских выборах 1998, 2001, 2002, 2006, 2009, 2012 гг., на президентских выборах 1997, 2002, 2003, 2008, 2013 гг., муниципальных выборах 2000 и 2002 гг., а также на референдуме о независимости 2006 г. На парламентских выборах 2009 г., например, работала Миссия по наблюдению за выборами БДИПЧ ОБСЕ в составе 134 наблюдателей, в том числе 16 членов основной группы, 14 долгосрочных и 104 краткосрочных наблюдателя.

Швейцария. Законодательством не предусмотрено приглашение международных наблюдателей. На практике миссию международного наблюдения за выборами БДИПЧ ОБСЕ пригласил Президент Швейцарской Конфедерации. Среди рекомендаций Миссии международного наблюдения за выборами БДИПЧ ОБСЕ

содержится предложение о законодательном предоставлении права проведения наблюдения международным наблюдателям.

Шри-Ланка. Приглашаются иностранные (международные) наблюдатели. При проведении 10 октября 2000 г. парламентских выборов основная оппозиционная политическая партия — Объединенная национальная партия обвинила правительство в злоупотреблении парламентскими выборами (в связи с общественными дебатами по вопросу о проекте новой Конституции Шри-Ланки и намерении правительства получить конституционное большинство в две трети голосов депутатов для ее принятия, выдачи карточек избирателей своим сторонникам до принятия решения о назначении даты проведения парламентских выборов, в запугивании Руководителя выборов, который отдал распоряжение об изготовлении наносимых на избирательные бюллетени стикеров (наклеек) в качестве дополнительной гарантии защиты против возможных фальсификаций при проведении голосования; правительство, в свою очередь, также подвергло его критике за то, что он не провел по этому вопросу предварительных консультаций с политическими партиями, и предложила пригласить на парламентские выборы международных наблюдателей.

При проведении 2 апреля 2004 г. досрочных парламентских выборов около 25 000 национальных и международных наблюдателей осуществляли наблюдение за ходом голосования избирателей и подсчетом голосов. Международные наблюдатели были направлены Европейским Союзом, а также Содружеством наций.

Основные международные организации не направляли своих международных наблюдателей для осуществления международного наблюдения за проведением 8 апреля 2010 г. досрочных парламентских выборов.

Эквадор. Предусмотрен институт иностранных (международных) наблюдателей. При проведении 28 сентября 2008 г. национального референдума по проекту новой Конституции Эквадора международное наблюдение за ходом голосования осуществляли представители 10 международных миссий, в том числе Европейского Союза, Организации американских государств, Андийского парламента. При проведении 26 апреля 2009 г. выборов международное наблюдение осуществляли международные наблюдатели Организации американских государств.

Кроме того, в 2005 г. в связи с отрешением Национальным конгрессом Эквадора от должности Президента Эквадора Лусио Гутьерреса и приведением к присяге вице-президента Эквадора Альфредо Паласио в качестве Президента Эквадора, который заявил об отказе в проведении досрочных президентских выборов, Организация американских государств направила делегацию, в полномочия которой входило выяснение всех обстоятельств конституционности смены власти и на этой основе представление Постоянному совету ОАГ доклада о возможности признания законности вступления в должность нового Президента Эквадора.

Республика Южная Осетия. Законодательством предусмотрено участие иностранных (международных) наблюдателей на выборах.

При этом иностранные (международные) наблюдатели получают разрешение на въезд в Республику Южная Осетия в установленном законом порядке и при наличии соответствующего приглашения аккредитуются Центральной избирательной комиссией Республики Южная Осетия.

Приглашения могут быть направлены Президентом Республики Южная Осетия, Парламентом Республики Южная Осетия и Правительством Республики Южная Осетия, Уполномоченным по правам человека в Республике Южная Осетия, Центральной избирательной комиссией Республики Южная Осетия после официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов. Предложения о направлении приглашений могут быть поданы международными и национальными правительственными и неправительственными организациями, а также частными лицами, имеющими признанный авторитет в области защиты прав и свобод человека и гражданина. Парламент Республики Южная Осетия направляет приглашения в соответствии с предложениями каждой из политических партий, каждого из избирательных блоков, республиканские списки которых допущены к распределению депутатских мандатов.

Центральная избирательная комиссия Республики Южная Осетия выдает иностранному (международному) наблюдателю удостоверение установленного образца в соответствии с представленными им документами, удостоверяющими наличие приглашения. Такое удостоверение дает право иностранному (международному) наблюдателю осуществлять свою деятельность

в период подготовки и проведения выборов. Срок полномочий иностранного (международного) наблюдателя начинается со дня аккредитации в Центральной избирательной комиссии Республики Южная Осетия и заканчивается в день официального опубликования общих результатов выборов.

Иностранный (международный) наблюдатель осуществляет свою деятельность самостоятельно и независимо. Материально-финансовое обеспечение деятельности иностранного (международного) наблюдателя производится за счет средств стороны, направившей наблюдателя, или за счет его собственных средств. Иностранный (международный) наблюдатель во время пребывания на территории Республики Южная Осетия находится под покровительством Республики Южная Осетия. Избирательные комиссии, республиканские органы государственной власти и органы государственной власти административно-территориальных образований Республики Южная Осетия обязаны оказывать ему необходимое содействие.

Иностранные (международные) наблюдатели вправе:

- ♦ после окончания времени голосования излагать свое мнение об избирательном законодательстве и о подготовке и проведении выборов, проводить пресс-конференции и обращаться в средства массовой информации;
- ♦ встречаться с кандидатами и их доверенными лицами, уполномоченными представителями и доверенными лицами политических партий, избирательных блоков.

Иностранные (международные) наблюдатели не вправе использовать свой статус для осуществления деятельности, не связанной с наблюдением за ходом избирательной кампании, подготовкой и проведением выборов.

Центральная избирательная комиссия Республики Южная Осетия вправе отозвать аккредитацию иностранного (международного) наблюдателя в случае нарушения им законов Республики Южная Осетия или общепризнанных принципов и норм международного права.

Ямайка. Законодательством предусмотрена возможность приглашения международных наблюдателей и имеется правоприменительная практика. На парламентских выборах 2007 г. присутствовали международные наблюдатели, в том числе от Организации

американских государств, миссия которой состояла из 38 международных наблюдателей от 15 стран. Миссия ОАГ рекомендовала, в частности, пересмотреть продолжительность агитационного периода, пересмотреть перечень документов, удостоверяющих личность избирателя, с целью его расширения и дополнения (в дополнение к карточке избирателя предусмотреть голосование по паспорту и водительскому удостоверению), выравнять численность избирателей и ввести единообразные подходы при образовании избирательных округов.

Япония. Институт иностранных (международных) наблюдателей законодательством о выборах не предусмотрен. Международные наблюдатели, как правило, не приглашаются. При этом Япония достаточно активно участвует в направлении международных наблюдателей в другие государства, в том числе в составе миссий БДИПЧ ОБСЕ, пользуясь правовым статусом партнера по сотрудничеству ОБСЕ.

Кроме того, законодательство предусматривает международное наблюдение за выборами и имеется соответствующая практика в таких государствах, как **Республика Абхазия, Аргентина, Республика Армения, Багамские Острова, Барбадос, Белиз, Вьетнам, Грузия, Индия, Республика Корея (Южная Корея), Ниуэ, Самоа, Палау, Таиланд, Уругвай, Чили и другие.**

Раздел 5

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ИЗМЕНЕНИЙ МОДЕЛЕЙ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРАВОВОГО СТАТУСА ИНОСТРАННЫХ (МЕЖДУНАРОДНЫХ) НАБЛЮДАТЕЛЕЙ: ОПЫТ ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВ

Анализ зарубежного избирательного законодательства и современной зарубежной электоральной практики позволяет выделить следующие основные направления изменений моделей правового регулирования института международных наблюдателей.

1. Снятие ограничений доступа международных наблюдателей на выборы. Некоторые государства, в которых законодательно не была предусмотрена возможность международного наблюдения за национальными выборами, впоследствии принимают такие нормы под влиянием различных факторов, в том числе внешних, в частности, необходимость соответствия национальной электоральной модели международным избирательным стандартам. Например, в 2006 г. был снят запрет допуска международных наблюдателей на выборы в **Италии**. Впервые итальянским законодательством было предусмотрено участие международных наблюдателей в парламентских выборах путем принятия нормативного правового акта только в 2006 г., и применительно лишь к конкретным парламентским выборам 9–10 апреля 2006 г. Затем был издан правительственный Декрет от 15 февраля 2008 г., одобренный парламентом 26 февраля 2008 г., как регулирующий некоторые вопросы организации выборов. Этот Декрет ввел возможность международного наблюдения за выборами также применительно к конкретным парламентским выборам 2008 г.

Таким образом, права международных наблюдателей и возможность проведения международного наблюдения за выборами в Италии закреплены не в законодательстве, а в акте органа исполнительной власти (хотя и одобренном парламентом). Его

реализация носит разовый характер и для каждого новых выборов требуется принятие нового нормативного правового акта¹⁰⁷.

Сравнительно недавно в некоторых государствах Азиатско-Тихоокеанского региона при проведении парламентских выборов также впервые стали приглашаться иностранные (международные) наблюдатели.

Например, в **Вануату** при проведении 2 мая 2002 г. досрочных парламентских выборов впервые при подсчете голосов избирателей вправе были присутствовать международные наблюдатели от Содружества наций и Форума тихоокеанских островов. При проведении 6 июля 2004 г. досрочных парламентских выборов присутствовали международные наблюдатели, в том числе от Европейского Союза, Форума тихоокеанских островов, Содружества наций¹⁰⁸.

При подготовке к проведению 5 мая 2013 г. досрочных парламентских выборов депутатов Палаты представителей тринадцатого созыва **Малайзии** были внесены изменения в нормативно-правовую базу выборов. В частности, предусмотрена возможность участия в наблюдении за парламентскими выборами международных наблюдателей в течение всего периода избирательной кампании¹⁰⁹.

В **Мьянме** при проведении 7 ноября 2010 г. парламентских выборов международные наблюдатели не приглашались; вместе с тем иностранные дипломаты, аккредитованные в Мьянме, были приглашены для участия в наблюдении за ходом голосования на избирательных участках, предварительно отобранных правительством для международного посещения. Таким образом, 20 дипломатов из ряда государств Юго-Восточной Азии приняли участие в международном наблюдении за выборами. При проведении 1 апреля 2012 г. дополнительных выборов 45 депутатов парламента, а также

¹⁰⁷ Избирательное законодательство и выборы в современном мире / В. И. Лысенко, А. Г. Головин; под общ. ред. В. Е. Чурова; Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. М.: МедиаПресс, 2009. С. 449–451.

¹⁰⁸ Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Азиатско-Тихоокеанский регион / В. И. Лысенко; под общ. ред. В. Е. Чурова; Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. Вып. 3. М., 2013.

¹⁰⁹ Там же.

региональных собраний — первых выборов с участием политической оппозиции — для осуществления международного наблюдения впервые были приглашены иностранные (международные) наблюдатели из США и ряда государств Европейского Союза¹¹⁰.

В **Науру** при проведении 23 октября 2004 г. досрочных выборов депутатов Парламента также впервые были приглашены международные наблюдатели от Содружества наций и Форума тихоокеанских островов¹¹¹.

Практика приглашения наблюдателей на выборы в ряде стран, в которых ранее международные наблюдатели не приглашались вовсе, в настоящее время расширяется. Например, в **Тонге** при проведении 7 марта 2002 г. парламентских выборов международные наблюдатели не присутствовали. При проведении 23–24 апреля 2008 г. парламентских выборов наблюдение осуществляло три международных наблюдателя из Австралии и Новой Зеландии. При проведении 25 ноября 2010 г. парламентских выборов наблюдение осуществляло уже 14 международных наблюдателей из Австралии и Новой Зеландии¹¹².

2. Установление допуска международных наблюдателей на выборы в законодательстве субъектов федерации (при отсутствии такого допуска в федеральном законодательстве). Несмотря на то, что международное наблюдение за выборами является общепринятой мировой электоральной практикой, в некоторых странах на общегосударственном уровне до сих пор не предусматривается доступ международных наблюдателей на выборы. Вместе с тем в русле современных демократических тенденций в таких странах делаются попытки изменить действующую модель правового регулирования путем правотворчества субъектов федерации, чтобы в русле международных избирательных стандартов обеспечить присутствие международных наблюдателей на выборах.

Например, подобные процессы, хотя и довольно противоречиво и непоследовательно, проходят в настоящее время в **США**. В этом государстве процедуры доступа международных наблюдателей к выборам продолжают регулироваться законами штатов,

¹¹⁰ Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Азиатско-Тихоокеанский регион...

¹¹¹ Там же.

¹¹² Там же.

а в ряде штатов законодательство не содержит каких-либо упоминаний о международных наблюдателях. Юридические условия для доступа отличаются в разных юрисдикциях и в нескольких случаях не соответствуют международным обязательствам США перед ОБСЕ¹¹³. В некоторых штатах организаторы выборов воспользовались своими полномочиями и предоставили наблюдателям полный доступ, в то время как в других местах доступ был ограничен или вообще запрещен¹¹⁴.

Таким образом, некоторые штаты осуществили изменение общегосударственной концепции правового регулирования и предусмотрели допуск международных наблюдателей на выборы. Движущей силой таких изменений стал внешний фактор принятия на себя государством международных обязательств и необходимости соответствия международным избирательным стандартам в стране, которая позиционирует себя как «эталон» демократии, в том числе электоральной. К таким внешним факторам изменений, как видится, можно отнести и критику со стороны мирового сообщества¹¹⁵.

¹¹³ В то же время 24 июля 2005 г. Национальная ассоциация государственных секретарей штатов (NASS) приняла резолюцию, в которой Ассоциация «приветствовала международных наблюдателей из стран — участниц ОБСЕ на территории США». На основе этой резолюции и при постоянной поддержке со стороны Комиссии по содействию выборам США члены Миссии ОБСЕ по оценке подготовки к выборам в большинстве случаев получили доступ ко всем уровням системы организации выборов, включая и избирательные участки в день голосования на промежуточных парламентских выборах в ноябре 2006 г.

¹¹⁴ Избирательное законодательство и выборы в современном мире. С. 362.

¹¹⁵ Там же. Например, в Итоговом заключении Миссии международного наблюдения БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за промежуточными выборами 2006 г. отмечались недостатки и содержались, в частности, следующие рекомендации: «поскольку США являются государством, подписавшим Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 г., все штаты должны уважать требования указанного документа, включая требование о получении наблюдателями ОБСЕ доступа на избирательные участки. Необходимо принятие минимальных федеральных стандартов в этой области».

Однако в масштабах всей страны переход к новой, более демократичной электоральной модели регулирования статуса международных наблюдателей еще далеко не завершен. В частности, в предварительном заявлении Миссии международного наблюдения БДИПЧ ОБСЕ по результатам выборов Президента США 4 ноября 2008 г. были вновь отмечены следующие недостатки: «законодательство многих штатов не предусматривает доступ международных наблюдателей, что противоречит международным обязательствам США (определенное содействие в решении вопроса о допуске международных наблюдателей на избирательные участки 4 ноября 2008 г. оказывала Национальная ассоциация секретарей штатов). Такой запрет содержится, в частности, в законодательстве Алабамы, Аризоны, Флориды, Джорджии, Огайо, Техаса, при этом международные наблюдатели столкнулись с проблемой доступа в ряде графств и на некоторых избирательных участках в штатах Колорадо, Луизианы, Пенсильвании и Виргинии»¹¹⁶.

3. Расширение практики фактического допуска международных наблюдателей на выборы в странах, в которых такой допуск не предусмотрен законодательством. Некоторые страны, в которых отсутствует законодательно закрепленное разрешение на допуск международных наблюдателей, расширяют фактический их допуск на основании разовых решений государственных органов на конкретных выборах.

Например, постепенные изменения электоральной практики в сторону расширения допуска международных наблюдателей на выборы происходят в **Великобритании**. В частности, на выборах 5 мая 2005 г., несмотря на то, что законодательством не предусматривался допуск международных наблюдателей, на практике они допускались к наблюдению за подсчетом избирательных бюллетеней в счетных центрах, а также к обзору почтового голосования (в некоторых избирательных округах).

Миссия БДИПЧ ОБСЕ не имела доступа в помещения для голосования. Однако руководитель избирательного органа был вправе допустить присутствие при подсчете избирательных бюллетеней

¹¹⁶ Избирательное законодательство и выборы в современном мире. С. 366.

других лиц. Например, члены Миссии БДИПЧ ОБСЕ были допущены к подсчету избирательных бюллетеней, полученных по почте, в некоторых избирательных округах¹¹⁷.

Сходным образом не предусматривает возможности присутствия при голосовании и подсчете голосов международных наблюдателей и законодательство **Испании**. Вместе с тем в электоральную практику и этой страны начинают включать элементы допуска международных наблюдателей. Например, по приглашению Постоянной миссии Испании при ОБСЕ международное наблюдение за парламентскими выборами 9 марта 2008 г. осуществляла Миссия международного наблюдения БДИПЧ ОБСЕ¹¹⁸.

Та же модель постепенных изменений реализована в **Швейцарии** и в **Ирландии**: де-юре законодательством не предусмотрено приглашение международных наблюдателей, а де-факто такое приглашение осуществляется (недостатки законодательства корректируются путем изменения электоральной практики). В частности, в Швейцарии на практике Миссию международного наблюдения за выборами БДИПЧ ОБСЕ приглашал Президент Швейцарской Конфедерации. В Ирландии на практике по приглашению МИД Ирландии Миссия БДИПЧ ОБСЕ в составе 8 членов из 7 стран наблюдала за выборами с 17 по 29 мая 2006 г. (в целом ирландские выборы наблюдались впервые с момента образования БДИПЧ ОБСЕ)¹¹⁹.

¹¹⁷ См.: Избирательное законодательство и выборы в современном мире. С. 448. Итоговые рекомендации Миссии международного наблюдения БДИПЧ ОБСЕ включали в себя, в частности, следующее положение: «Предоставить право осуществления международного наблюдения за выборами международным наблюдателям».

¹¹⁸ Там же. С. 449–451. После проведения парламентских выборов в 2004 г. Миссия международного наблюдения за выборами БДИПЧ ОБСЕ рекомендовала «законодательно закрепить статус международных наблюдателей и национальных наблюдателей (непартийных наблюдателей) от общественных организаций».

¹¹⁹ Там же. С. 492–494. Среди рекомендаций миссий международного наблюдения за выборами БДИПЧ ОБСЕ в Швейцарии и в Ирландии содержатся предложения о законодательном предоставлении права проведения наблюдения международным наблюдателям в соответствующих странах.

Институт международных наблюдателей не предусмотрен и законодательством **Мексика**, однако на практике Мексика осуществляет отправку приглашений международным наблюдателям при проведении парламентских выборов¹²⁰.

В некоторых государствах Азиатско-Тихоокеанского региона в связи с применяемой избирательной системой при формировании состава парламента (проведении косвенных либо многоступенчатых выборов) международные наблюдатели не приглашаются, однако международное наблюдение осуществляется при проведении выборов более низкого уровня. Так, миссии международного наблюдения за национальными выборами (замещение выборных должностей путем проведения косвенных многоступенчатых выборов) в **Китай** не направлялись, однако международные наблюдатели принимали участие в наблюдении за выборами депутатов низовых уровней собраний народных представителей, которые избираются на всеобщих и прямых выборах¹²¹.

4. Установление ограничений по субъектному составу миссии международных наблюдателей. Фактором таких ограничений может быть стремление обеспечить максимальную независимость и объективность при оценке выборов со стороны международных наблюдателей. С этой целью возможен запрет на вхождение в состав миссии международных наблюдателей граждан того государства, в котором проходят выборы.

Например, при проведении 23 июля 2009 г. выборов Президента **Кыргызстана** Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики исключила возможность для граждан Кыргызстана участвовать в качестве международных (иностранных) наблюдателей на выборах Президента Кыргызстана в составе Миссии международных наблюдателей ОБСЕ, но увеличила количество мест для иностранных граждан в составе указанной миссии¹²².

¹²⁰ Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Американский континент / В. И. Лысенко; под общ. ред. В. Е. Чурова; Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. М., 2010. Вып. 2. С. 737.

¹²¹ Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Азиатско-Тихоокеанский регион / В. И. Лысенко; под общ. ред. В. Е. Чурова; Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. М., 2013. Вып. 3.

¹²² Избирательное законодательство и выборы в современном мире. С. 177.

5. Расширение подзаконной правовой регламентации института международных наблюдателей (порядка их аккредитации, подготовки отчетов и т. д.). Подобные изменения в правовом регулировании имеют целью установление четких правовых рамок деятельности международных наблюдателей, упорядочение международного наблюдения на выборах и повышение уровня прозрачности и подотчетности самого процесса наблюдения.

В частности, в законодательстве ряда государств Азиатско-Тихоокеанского региона предусмотрен порядок приглашения, аккредитации международных (иностранных) наблюдателей, а также некоторые формы отчетности международных наблюдателей перед национальным органом, ответственным за организацию и проведение национальных выборов. Например, в **Восточном Тиморе** законодательством о выборах предусмотрено участие в наблюдении за выборами международных наблюдателей, которые должны быть аккредитованы уполномоченным на то органом — Административно-техническим избирательным секретариатом при Министерстве государственного управления Восточного Тимора. Указанный Секретариат разработал и 7 октября 2011 г. утвердил правила поведения (порядок деятельности) международных наблюдателей на президентских и парламентских выборах. При этом международные наблюдатели по окончании наблюдения за выборами должны были заполнить разработанную Секретариатом отчетную форму и представить ее в Секретариат¹²³.

При проведении 26 июня 2013 г. выборов Президента **Монголии** Главный избирательный комитет Монголии принял Разъяснения порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей на президентских выборах, в том числе порядка осуществления их прав и обязанностей¹²⁴.

¹²³ См.: Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Азиатско-Тихоокеанский регион. В наблюдении за проведением в Восточном Тиморе 30 июня 2007 г. парламентских выборов приняли участие около 500 международных наблюдателей. Миссия международных наблюдателей от Европейского Союза признала парламентские выборы свободными и честными. В марте–апреле 2012 г. в мониторинге первого и второго тура президентских выборов участвовало 170 международных наблюдателей, представлявших 24 государства и международные организации.

¹²⁴ Там же.

При проведении 10 апреля 2008 г. выборов в Учредительное собрание **Непала** в международном наблюдении за проведением выборов принимали участие свыше 800 международных наблюдателей, в том числе Миссия ООН по оказанию помощи в проведении выборов. Избирательная комиссия Непала утвердила Разъяснения порядка аккредитации, а также Кодекс поведения международных наблюдателей при проведении выборов в Учредительное собрание Непала¹²⁵.

Избирательная комиссия **Филиппин** разработала, приняла 4 марта 2013 г. и обнародовала разъяснения порядка деятельности международных (иностранных) наблюдателей при проведении совмещенных национальных, региональных и местных выборов (резолюция № 9652). В резолюции Избирательной комиссии Филиппин указывалось, в частности, что подача заявлений об аккредитации в качестве международного (иностранного) наблюдателя должна производиться в период с 1 февраля по 15 апреля 2013 г. и этот период не подлежит продлению. При проведении наблюдения международный (иностраный) наблюдатель должен соблюдать, в частности, принципы нейтральности, сбалансированности, объективности, профессионализма. Не позднее чем за 24 часа до оглашения своего предварительного заявления о результатах наблюдения за выборами представителям средств массовой информации международные (иностраные) наблюдатели, миссии международного наблюдения должны представить в Избирательную комиссию Филиппин копию предполагаемого предварительного заявления, а также всех видео-, кино- и фотоматериалов, которые они использовали при подготовке проекта предварительного заявления. Также указанным документом установлены права международных наблюдателей и ограничения в их деятельности.

Таким образом, **основной тенденцией мирового электорального развития в сфере правового регулирования института международных наблюдателей является расширение нормативной правовой основы и практики такого наблюдения с вовлечением в данный процесс все большего количества стран.**

При этом, с точки зрения сопоставления функций и роли иностранных (международных) и национальных наблюдателей,

¹²⁵ Избирательное законодательство и выборы в современном мире.

можно рассуждать о том, что если национальные наблюдатели выполняют в большей степени организационно-правовые, чем политические функции, то иностранные (международные) наблюдатели, напротив, в сложившихся реалиях современной системы международных отношений выполняют в большей мере политические функции. Институт иностранных (международных) наблюдателей обладает значительным потенциалом информационно-политического воздействия (посредством формирования определенного отношения общественности (в том числе — международной) к тем или иным выборам в конкретном государстве, а соответственно, и к сформированным на этих выборах органам власти, через отчеты миссий наблюдения, интервью и заключения наблюдателей о тех или иных выборах и т. п.) и может быть использован как инструмент «мягкой силы» («softpower») в ее политических аспектах (влияние через демократические институты, через внедрение определенных представлений о том, какими эти демократические институты, прежде всего выборы, должны быть). При этом в последнее время институт наблюдения на практике все больше становится институтом достижения политических целей, а не инструментом «защиты и поощрения реализации избирательных прав и свобод, содействия выполнению международных обязательств государств по проведению демократических выборов и референдумов, а также поддержки устойчивых демократических институтов и верховенства закона».

Приведем довольно выразительную позицию М. В. Масловской, которая, признавая позитивный потенциал международного наблюдения, акцентирует внимание на необходимости обеспечения беспристрастности международных наблюдателей. Она пишет: «Международное наблюдение за выборами выражает собой проявление интереса международного сообщества к обеспечению демократических выборов как компонента развития демократии, включая уважение прав человека и верховенство права. Международное наблюдение за выборами с его акцентом на гражданские и политические права выступает частью международного наблюдения за соблюдением прав человека и должно осуществляться путем поддержания высших стандартов беспристрастности по отношению к национальным участникам политической борьбы, и при его проведении не должны приниматься в расчет

какие-либо двойственные или многоплановые соображения, которые могут вступать в противоречие с беспристрастностью. Оно обеспечивает оценку избирательных процессов в соответствии с международными принципами проведения подлинно демократических выборов и национальным законодательством и в то же время исходит из признания того, что никто иной, как население страны, в конечном итоге решает вопрос о легитимности процесса выборов и доверии к его результатам»¹²⁶.

Таким образом, наблюдается общая тенденция — предоставляя широкие права иностранным (международным) наблюдателям, государство старается обеспечить собственные интересы в части самостоятельного функционирования своих демократических институтов и суверенного развития в соответствии со своей национальной конституцией.

¹²⁶ Масловская М. В. Выборы в условиях межгосударственной интеграции // Конституционное право и политика: сб. мат. междунар. науч. конф.; МГУ им. М. В. Ломоносова, 28–30 марта 2012 г. / отв. ред. С. А. Авакьян. М.: Юрист, 2012.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Институт международного наблюдения за выборами является сравнительно новым явлением. В современном виде он стал формироваться в 90-х годах XX в., после принятия государствами международных обязательств в рамках региональных международных организаций по приглашению международных наблюдателей. После появления таких международных обязательств прошел период, достаточный для имплементации международных обязательств, связанных с гарантиями деятельности международных наблюдателей, во внутреннее законодательство государств, взявших на себя такие обязательства, а также для формирования внутригосударственного правового регулирования статуса и деятельности международных наблюдателей.

Рассматривая правовое регулирование международных наблюдателей, следует иметь в виду, что далеко не все государства мира взяли на себя обязательства приглашать их и еще меньше государств закрепили это правило в национальном законодательстве.

Вместе с тем следует отметить, что государства, взявшие на себя обязательства приглашать международных наблюдателей, с разной степенью добросовестности выполняют такие обязательства. Правовое регулирование статуса и деятельности международных наблюдателей осуществляется по нескольким моделям — от полного запрета международного наблюдения за выборами или отсутствия его регулирования во внутригосударственных правовых актах до предоставления гарантированной национальным законом возможности осуществлять международное наблюдение любому лицу (нерезиденту), изъявившему такое желание. Также разнообразные подходы используются государствами при определении прав и обязанностей международных наблюдателей: от отсутствия правового регулирования до установления исчерпывающих перечней прав и обязанностей.

Анализ изменений в законодательстве и правоприменительной практике иностранных государств позволяет выделить основную тенденцию развития правового регулирования и практики института международного наблюдения за выборами, которая заключается в поступательном расширении сферы международного наблюдения, включая увеличение количества государств, допускающих международных наблюдателей на свои выборы, укрепления внутригосударственной правовой базы международного наблюдения, создания больших гарантий деятельности международных наблюдателей, увеличение количества государств, на практике приглашающих международных наблюдателей, и количества участников международного наблюдения.

В ряде стран мира по-прежнему официально участие иностранных (международных) наблюдателей в выборах не предусмотрено, что объясняется проявлением национального правового суверенитета и недопущением иностранного вмешательства в национальный электоральный процесс. Вместе с тем глобализационные процессы в сфере избирательного права и указанная выше тенденция оказывают влияние и на такие страны, ориентируя их на поиск, по сути, «обходных путей» для преодоления официального законодательного запрета. Чаще всего для этого используется разовое разрешение для прибытия наблюдателей на конкретные выборы, фактическое приглашение по инициативе исполнительных органов государственной власти, а также регулирование правового статуса наблюдателей на уровне регионов при отсутствии законодательного закрепления его на общенациональном уровне.

С учетом сложившихся реалий системы международно-правового регулирования института международного наблюдения за выборами представляется вполне возможным, допустимым и даже необходимым осуществлять регулирование деятельности международных (иностраных) наблюдателей национальным законодательством с учетом текущих особенностей развития государства в рамках, не противоречащих международным актам.

Обобщение практики правового регулирования и деятельности международных наблюдателей в Российской Федерации и иностранных государствах позволило выделить несколько моделей правового регулирования и фактического допуска международных наблюдателей к наблюдению за выборами, используемых

в разных государствах мира, классифицировав их по нескольким критериям:

1) в зависимости от допуска международных наблюдателей к осуществлению международного наблюдения за национальными выборами:

- ◆ допускающие участие международных наблюдателей на законодательном уровне (законом предусмотрена возможность международного наблюдения и развита практика приглашения);
- ◆ условно допускающие участие международных наблюдателей (законодательством международное наблюдение не урегулировано, либо вопрос делегирован регионам или избирательным органам, либо принимаются однократные решения о приглашении);
- ◆ не допускающие участие международных наблюдателей (законодательство не предусматривает международного наблюдения, практика приглашения отсутствует);

2) в зависимости от уровня правового регулирования статуса международных наблюдателей на выборах, включая порядок аккредитации, перечень прав, обязанностей и ограничений международных наблюдателей, выявлены следующие модели правового регулирования:

- ◆ модель законодательного регулирования;
- ◆ модель подзаконного регулирования;
- ◆ смешанная модель (модель законодательно-подзаконного регулирования);

3) в зависимости от порядка и условий приобретения статуса международного наблюдателя:

- ◆ модель «свободного доступа»;
- ◆ модель «заявительной аккредитации»;
- ◆ модель «пригласительной аккредитации»;

4) в зависимости от регулирования прав и обязанностей международных наблюдателей:

- ◆ модель неопределенного правового статуса международных наблюдателей;
- ◆ модель определенного правового статуса международных наблюдателей;

5) в зависимости от определения круга международных организаций, представители которых могут быть международными наблюдателями¹²⁷:

- ♦ государства, приглашающие международных наблюдателей от международных организаций, в работе которых они принимают участие;
- ♦ государства, приглашающие международных наблюдателей от международных организаций вне зависимости от своего участия в них.

Цели международного наблюдения сформулированы крупнейшими организациями, осуществляющими такую деятельность по-разному, что соответствует практике международного наблюдения, которое осуществляется не только с разными целями, но и в разных формах, с использованием разных методик, определяемых в случае с крупными международными организациями и их специализированными подразделениями такими организациями и подразделениями самостоятельно. При этом государство, приглашая международных наблюдателей, по сути, соглашается с применением ими своей методологии наблюдения, безусловно, в том случае, если эта методология опубликована официально либо иным способом доведена до сведения приглашающего государства, то есть совершает своего рода конклюдентные действия. В случае же несогласия государства с такой методологией у него есть право не приглашать международных наблюдателей соответствующей организации либо право пригласить их с определенными оговорками, которые должны выразить согласие с принятой в организации методологией наблюдения, например, с определенными изъятиями и исключениями.

В целом в настоящее время система международных обязательств государств, международных избирательных стандартов в сфере международного наблюдения за выборами характеризуется незавершенностью и противоречивостью. При этом с учетом развития института международного наблюдения за выборами, расширения географии международного наблюдения, совершенствования форматов и методов международного наблюдения,

¹²⁷ В данном случае речь идет именно о международных, а не об иностранных наблюдателях.

повышения внимания участников избирательного процесса, гражданского общества и участников международных отношений к выводам международных наблюдателей представляется очевидной необходимостью совершенствования международных правовых актов, регулирующих правовой статус международных наблюдателей на выборах. В качестве основы такого совершенствования могут быть приняты положения Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках СНГ, Декларации о принципах международного наблюдения и Рекомендаций для международных наблюдателей на выборах, принятых МПА СНГ. Общим направлением развития международно-правовой базы института международного наблюдения за выборами следует признать необходимость создания юридически обязательных и детализированных правовых норм, регулирующих международное наблюдение.

Анализ практики международного наблюдения, анализ функций и роли иностранных (международных) и национальных (внутренних) наблюдателей позволяет сделать вывод, что если национальные наблюдатели выполняют в большей степени организационно-правовые, чем политические функции, то иностранные (международные) наблюдатели, напротив, в сложившихся реалиях современной системы международных отношений выполняют в большей мере политические функции.

Институт иностранных (международных) наблюдателей обладает значительным потенциалом информационно-политического воздействия посредством формирования определенного отношения международной общественности к тем или иным выборам в конкретном государстве, а соответственно, и к сформированным на этих выборах органам власти и может быть использован как инструмент «мягкой силы» в ее политических аспектах. С учетом этого, предоставляя широкие права иностранным (международным) наблюдателям, государство прежде всего должно заботиться об обеспечении собственных интересов в части самостоятельного функционирования его демократических институтов и суверенного развития в соответствии со своей национальной конституцией.

Международное наблюдение за выборами должно ориентироваться, в первую очередь, на свою изначальную позитивную

цель — способствовать повышению авторитетности избирательного процесса для государств, в которых проводятся выборы, укреплять демократические институты, по существу, оказывая содействие в реализации избирательных прав граждан. Эта цель не должна явно или косвенно подменяться конкретными политическими задачами и сиюминутными приоритетами определенного целенаправленного политического влияния на то или иное государство.

С целью заполнения правового вакуума регламентации деятельности иностранных (международных) наблюдателей на международном уровне в рамках профильных международных организаций (ОБСЕ, СЕ, СНГ, ОАГ, АС и т. п.) следует задуматься о необходимости разработки соответствующего правового акта о гарантиях деятельности международных наблюдателей на выборах, в котором, помимо прочего, можно было бы закрепить гарантии деятельности международных наблюдателей, права, обязанности и ответственность международных наблюдателей, основы методологии наблюдения, цели, задачи и функции работы приглашаемых международных миссий наблюдения, виды и формы наблюдения, в том числе дистанционные. Данный международный акт, с одной стороны, может обеспечить правовую основу для введения соответствующих положений в национальное законодательство, а с другой — может придать импульс выработке соответствующего универсального международного акта.

В любом случае в дальнейшем при выработке возможных направлений совершенствования национального законодательства о международном наблюдении государства должны находить справедливый баланс между обеспечением своих международных обязательств по приглашению иностранных (международных) наблюдателей, созданию им необходимых условий для эффективного наблюдения, в том числе предоставлению необходимых прав и полномочий — с одной стороны и недопущением незаконного вмешательства во внутренние дела государства посредством международного наблюдения, выходящего за рамки международных обязательств и международных актов, — с другой.

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации. — М., 1993.
2. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2002. — № 24. — Ст. 2253.
3. О выборах Президента Российской Федерации: федер. закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ // Российская газета. — 2003. — 16 янв. — № 6.
4. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ // Российская газета. — 2014. — 26 февр. — № 45.
5. Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации: федер. закон от 6 декабря 1994 г. № 56-ФЗ // Российская газета. — 1994. — 10 дек. — № 241.
6. О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию: федер. закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ // Российская газета. — 1996. — 22 авг. — № 159.
7. Разъяснения порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей при проведении выборов Президента Российской Федерации: утв. постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 12.05.2011 г. № 10/98-6 // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. — 2011. — № 7.
8. Разъяснения порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва: утв. постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 12 мая 2011 г. № 10/97-6 // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. — 2011. — № 7.
9. Положение о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 г.: утв. Указом Президента Российской Федерации от 1 октября 1993 г. № 1557 // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. — 1993 — № 41. — Ст. 3907.

Судебные акты

1. Определение Кассационной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 26 октября 1999 г. по делу КАС99-297 // Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации (1995–2000): в 2 т. / отв. ред. О. Ю. Вельяшев. — М., 2001. — Т. 1. — С. 947–949.
2. Решение Верховного Суда Российской Федерации от 4 октября 1999 г. по делу ГКПИ99-773 // Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации (1995–2000): в 2 т. / отв. ред. О. Ю. Вельяшев. — М., 2001. — Т. 1. — С. 939–941.
3. Решение Верховного Суда Российской Федерации от 16 декабря 2004 г. по делу № ГКПИ2004-1295 // Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации (2004): в 2 т. / отв. ред. В. И. Казьмин. — М., 2005. — Т. 1. — С. 251–268.

Международные акты и методические рекомендации

1. Американская конвенция о правах человека от 22 ноября 1969 г.
2. Декларация о критериях свободных и справедливых выборов Межпарламентского Союза от 26 марта 1994 г. // Международные избирательные стандарты: сб. док. Вып. 2 / отв. ред. В. И. Лысенко; Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. — М., 2009. — С. 612–615.
3. Декларация «О принципах международного наблюдения за выборами и референдумами в государствах — участниках Содружества Независимых Государств»: принята постановлением МПА СНГ от 3 апреля 2008 г. № 14 // Международное наблюдение за выборами: сб. док. и мат. / сост. и отв. ред. В. И. Лысенко; под общ. ред. В. Е. Чурова; Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. — М., 2011. — С. 90–97.
4. Декларация принципов международного наблюдения за выборами (с Кодексом поведения международных наблюдателей за выборами и Обязательством, сопровождающим Кодекс поведения международных наблюдателей за выборами) от 27 октября 2005 г. // Международное наблюдение за выборами: сб. док. и мат. / сост. и отв. ред. В. И. Лысенко; под общ. ред. В. Е. Чурова; Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. — М., 2011. — С. 49–61.
5. Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ от 29 июня 1990 г. // Международные избирательные стандарты: сб. док. Вып. 2 / отв. ред. В. И. Лысенко. — Центральная избирательная комиссия Российской Федерации.

- Федерации. — М., 2009. — С. 145–149. Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2005. — № 48. — Ст. 4971.
6. Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1998. — № 36. — Ст. 4466.
 7. Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. Протокол № 1 к указанной Конвенции от 20 марта 1952 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2001. — № 2. — Ст. 163.
 8. Критерии для наблюдения за выборами: Руководство для избирательных наблюдательных миссий Организации американских государств от 2008 г. // Международное наблюдение за выборами: сб. док. и мат. / сост. и отв. ред. В. И. Лысенко; под общ. ред. В. Е. Чурова; Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. — М., 2011. — С. 726–760.
 9. Межамериканская демократическая хартия 2001 г.
 10. Положение о Миссии наблюдателей от Содружества Независимых Государств на президентских и парламентских выборах, а также референдумах в государствах — участниках Содружества Независимых Государств, утвержденное Советом министров иностранных дел государств — участников СНГ от 26 марта 2004 г. // Международные избирательные стандарты: сб. док.: Вып. 2 / отв. ред. В. И. Лысенко; Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. — М., 2009. — С. 848–851.
 11. Положение о Миссии наблюдателей от Шанхайской организации сотрудничества на президентских и/или парламентских выборах, а также референдумах: утв. решением Совета министров иностранных дел государств — членов Шанхайской организации сотрудничества от 15 мая 2006 г. № 8 // Международное наблюдение за выборами: сб. док. и мат. / сост. и отв. ред. В. И. Лысенко; под общ. ред. В. Е. Чурова; Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. — М., 2011. — С. 761–764.
 12. Рекомендации для международных наблюдателей от Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами (новая редакция: приняты постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств от 16 мая 2011 г. № 36-11 // Международное наблюдение за выборами: сб. док. и мат. / сост. и отв. ред. В. И. Лысенко; под общ. ред. В. Е. Чурова; Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. — М., 2011. — С. 98–187.

13. Рекомендации по совершенствованию законодательства государств — участников МПА СНГ в соответствии с международными избирательными стандартами: приняты постановлением МПА СНГ от 16 мая 2011 г. № 36-13 // Сборник документов Содружества Независимых Государств о выборах, избирательной системе и референдумах / авт.-сост. И. Б. Борисов, А. В. Игнатов. — М.: Российский общественный институт избирательного права. — 2014. — С. 40–53.
14. Руководство Европейского Союза по наблюдению за выборами // Международное наблюдение за выборами: сб. док. и мат. / сост. и отв. ред. В. И. Лысенко; под общ. ред. В. Е. Чурова; Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. — М., 2011. — С. 549–722.
15. Руководство по наблюдению за выборами. — 6-е изд. — БДИПЧ ОБСЕ. — Варшава, 2010.
16. Свод рекомендуемых норм при проведении выборов; Руководящие принципы и пояснительный доклад (принят Венецианской комиссией на 52-й сессии, Венеция, 18–19.10.2002 г., Страсбург, 30.10.2002 г.) // Международные избирательные стандарты: сб. док. Вып. 2 / отв. ред. В. И. Лысенко; Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. — М., 2009. — С. 424–450.
17. Хартия Европейского Союза об основных правах от 7 декабря 2000 г. в редакции от 12 декабря 2007 г. // Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. — М., 2008. — С. 553–569.
18. Хартия европейской безопасности 1999 г. // Международные избирательные стандарты: сб. док. Вып. 2 / отв. ред. В. И. Лысенко; Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. — М., 2009. — С. 161–163.

Книги, монографии, статьи

1. *Аболонин Е. С.* Институт международных наблюдателей в избирательном процессе / Е. С. Аболонин // Сборник конкурсных работ в области избирательного права, избирательного процесса и законодательства о референдуме, выполненных студентами и аспирантами высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации в 2006/2007 учебном году. — М.: РЦОИТ, 2007. — С. 187–212.
2. *Авакьян С. А.* Конституционное право России: учебный курс: учеб. пособие: в 2 т. / С. А. Авакьян. — 4-е изд. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2011.

3. Автономов А. С. Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов: аналитический доклад / А. С. Автономов [и др.]. — М., 2006.
4. Автономов А. С. Зарубежное избирательное право: учеб. пособие / А. С. Автономов [и др.]. — М.: НОРМА, 2003. — 288 с.
5. Автономов А. С. Сравнительное избирательное право: учеб. пособие / А. С. Автономов, Ю. А. Веденеев, В. В. Луговой. — М.: НОРМА, 2003. — 208 с.
6. Байханов И. Б. Проблемы организации международного наблюдения за выборами / И. Б. Байханов // Этносоциум и межнациональная культура. — 2011. — Т. 37. — № 5. — С. 74–83.
7. Берлявский Л. Г. Классификация субъектов избирательного права / Л. Г. Берлявский // Российская юстиция. — 2013. — № 9.
8. Берлявский Л. Г. Наблюдатели как субъекты избирательного процесса / Л. Г. Берлявский, Н. А. Тарабан // Юридический вестник Ростовского государственного экономического университета. — 2010. — № 4.
9. Берлявский Л. Г. Проблемы регулирования и реализации полномочий наблюдателей в избирательных правоотношениях / Л. Г. Берлявский, Н. А. Тарабан // Государственная власть и местное самоуправление. — 2011. — № 11. — С. 29–34.
10. Биктагиров Р. Т. Субъект избирательного права России: теоретико-правовое исследование: монография / Р. Т. Биктагиров. — Казань, 2009.
11. Бондарь Н. С. Конституционная ценность избирательных прав граждан России / Н. С. Бондарь, А. А. Джагарян. — М.: Формула права, 2005. — 336 с.
12. Борисов И. Международные наблюдатели в зеркале двойных стандартов / И. Борисов // Журнал о выборах. — 2012. — № 2. — С. 44–48.
13. Борисов И. Б. Оранжевая миссия, или Наблюдение за наблюдателями / И. Б. Борисов // Журнал о выборах. — 2005. — № 1. — С. 43.
14. Борисов И. Б. Соотношение норм международного и внутригосударственного права в вопросах избирательного процесса // Журнал российского права. — 2002. — № 4. — С. 104–108.
15. Борисов И. Электоральный суверенитет / И. Борисов. — М.: РОИИП, 2010.
16. Борисов И. Б. БДИПЧ ОБСЕ в действии. Наблюдение за наблюдателями / Борисов И. Б., Игнатов А. В. // Российский общественный институт избирательного права. — М., 2011.
17. Борисов И. Б. Дистанционный мониторинг. Выборы в Бундестаг ФРГ 22 сентября 2013 г. / И. Б. Борисов, А. В. Игнатов. — М.: РОИИП, 2014.

18. *Борисов И. Б.* Международные наблюдатели на выборах депутатов Государственной Думы шестого созыва — содействующий или дестабилизирующий фактор? / И. Б. Борисов, А. В. Игнатов. — М.: Российский общественный институт избирательного права, 2012.
19. *Борисов И. Б.* Международные наблюдатели на выборах Президента Российской Федерации — очередной импульс к развитию института международного наблюдения / И. Б. Борисов, А. В. Игнатов. — М.: Российский общественный институт избирательного права, 2012.
20. *Борисов И. Б.* Методическое пособие для иностранного (международного) наблюдателя на выборах Президента Российской Федерации 4 марта 2012 г. / И. Б. Борисов, А. В. Игнатов. — М.: Российский общественный институт избирательного права, 2012.
21. *Борисов И. Б.* Методическое пособие иностранного (международного) наблюдателя на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва / И. Б. Борисов, А. В. Игнатов. — М.: Российский общественный институт избирательного права, 2011.
22. *Борисов И. Б.* По обе стороны от Вены (оценка электоральных процедур в Эстонии и в Азербайджане) / И. Б. Борисов, А. В. Игнатов // Журнал о выборах. — 2006. — № 2. — С. 10–23.
23. *Борисов И. Б.* Революции не будет (правовые аспекты легитимации выборов Президента Кыргызстана) / И. Б. Борисов, А. В. Игнатов // Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. — 2005. — № 5. — С. 28–32; 2005. — № 6. — С. 29–32.
24. *Борисов И. Б.* Институт международного наблюдения, правовой анализ на основе выборов Президента Республики Казахстан / И. Б. Борисов, И. Л. Трунов // Международное публичное и частное право. — 2006. — № 3.
25. *Вавилов С.* Разговор на тему выборов должен быть аргументированным / С. Вавилов // Журнал о выборах. — 2011. — № 6; 2012. — № 1. — С. 6–13.
26. *Вавилов С. В.* О совершенствовании системы международного сотрудничества в области демократических выборов / С. В. Вавилов // Журнал о выборах. — 2008. — № 6. — С. 17–19.
27. *Веденеев Ю.* Гражданская правовая культура и избирательное право в контексте международных избирательных стандартов / Ю. Веденеев // Журнал о выборах. — 2011. — № 6; 2012. — № 1. — С. 53–61.
28. Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва. 2011: сб. информ.-

- аналит. мат. / Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. — М., 2012. — 568 с.
29. *Выдрин И. В.* Избирательное право Российской Федерации / И. В. Выдрин. — 4-е изд., перереб. и доп. — М.: Норма: ИНРФА-М, 2011. — 240 с.
 30. *Головин А. Г.* Избирательное право России: курс лекций / А. Г. Головин. 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Норма, 2009. — 352 с.
 31. *Гришина М.* Информационное обеспечение выборов: критерии измерения / М. Гришина // Журнал о выборах. — 2012. — № 2. — С. 14–15.
 32. *Дамаскин О. В.* Легитимация результатов избирательного процесса в Российской Федерации / О. В. Дамаскин // Журнал о выборах. — 2008. — № 3. — С. 14–19.
 33. Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. — М., 2008.
 34. *Егоров С.* Правовой статус иностранных (международных) наблюдателей на выборах в Российской Федерации (на примере выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации) / С. Егоров // Вестник Государственной регистрационной палаты при Министерстве юстиции Российской Федерации. — 2010. — № 3.
 35. *Жданович В. А.* Новые тенденции в международном наблюдении на выборах: опыт ОБСЕ / В. А. Жданович, И. Л. Прохоренко // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. — 1997. — № 6. — С. 103–108.
 36. *Жиляев А. В.* Правовые и организационные основы осуществления иностранного (международного) наблюдения за выборами в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2006.
 37. *Зиновьев А. В.* Избирательная система России: теория, практика и перспективы / А. В. Зиновьев, И. С. Поляшова. — СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. — 359 с.
 38. *Игнатов А. В.* Самые демократические в истории: особенности правового регулирования и международного наблюдения на выборах депутатов Верховной Рады Украины / А. В. Игнатов // Политика и общество. 2006. — № 9–10. — С. 22–32.
 39. *Игнатов А. В.* Выборы депутатов Верховной Рады Украины седьмого созыва в условиях обновленного избирательного законодательства: некоторые правовые особенности / А. В. Игнатов // Право и жизнь. — 2013. — № 8. — С. 35–54.
 40. *Игнатов А. В.* Выборы проходят, проблемы международного наблюдения остаются / А. В. Игнатов // Журнал о выборах. — 2007. — № 1. — С. 49–54.

41. *Игнатов А. В.* Наполнить содержанием каждое из обязательств ОБСЕ в сфере выборов / А. В. Игнатов // Журнал о выборах. — 2008. — № 5. — С. 48–49.
42. *Игнатов А. В.* Шестое издание Руководства по наблюдению за выборами БДИПЧ ОБСЕ: на пути к реформе института международного наблюдения / А. В. Игнатов // Право и политики. — 2012. — № 9. — С. 1541–1550.
43. *Лысенко В. И.* Избирательное законодательство и выборы в современном мире / В. И. Лысенко, А. Г. Головин; под общ. ред. В. Е. Чурова; Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. — М.: МедиаПресс, 2009.
44. *Лысенко В. И.* Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Азиатско-Тихоокеанский регион / В. И. Лысенко; под общ. ред. В. Е. Чурова; Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. — М., 2013. — Вып. 3.
45. *Лысенко В. И.* Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Азиатско-Тихоокеанский регион / В. И. Лысенко; под общей ред. В. Е. Чурова; Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. — М., 2013. — Вып. 3.
46. *Лысенко В. И.* Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Американский континент / В. И. Лысенко; под общ. ред. В. Е. Чурова; Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. — М.: МедиаПресс, 2010. — Вып. 2.
47. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учебник для вузов / отв. ред. А. А. Вешняков. — М.: НОРМА, 2003. — 816 с.
48. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учебник для вузов / отв. ред. А. В. Иванченко. — М.: НОРМА, 1999. — 856 с.
49. Избирательное право: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности 030501 «Юриспруденция» / под ред. К. К. Гасанова, А. С. Прудникова, В. А. Виноградова. — 3-е изд. — М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010. — 655 с.
50. *Карцов А. С.* Международные избирательные стандарты и их выполнение государствами СНГ (в контексте электорального наблюдения со стороны Содружества Независимых Государств) / А. С. Карцов. — СПб.: Секретариат Совета Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ, 2014. — 132 с.
51. *Катков Д. Б.* Избирательное право: учеб. пособие / Д. Б. Катков, Е. В. Корчиги / под ред. Ю. А. Веденева. — М.: Юриспруденция, 2001. — 288 с.

52. *Князев С. Д.* Очерки теории российского избирательного права / С. Д. Князев. — Владивосток, 1999.
53. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть: учебник для вузов / отв. ред. Б. А. Страшун. — 4-е изд. — М.: Норма, 2007. — 896 с.
54. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Особенная часть: учебник для вузов / отв. ред. Б. А. Страшун. — 2-е изд. — М.: Норма, 2006. — 1104 с.
55. *Красинский В. В.* Институт внешнего наблюдения за выборами. Проект реформирования / В. В. Красинский // Журнал о выборах. — 2008. — № 2. — С. 44–50; № 3. — С. 33–40.
56. *Лучин В. О.* Общественный контроль на выборах и референдуме. Справочник для наблюдателя / В. О. Лучин. — М.: Права человека, 2001. — С. 22.
57. *Малиновский В. А.* Международные наблюдения за выборами: обеспечение объективности или правовая основа для политических манипуляций? / В. А. Малиновский // Конституционное и муниципальное право. — 2006. — № 6. — С. 42–48.
58. *Матейкович М. С.* Избирательное право и избирательный процесс: учеб. пособие / М. С. Матейкович. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2010. — 288 с.
59. Международное наблюдение за выборами: сб. док. и мат. / сост. и отв. ред. В. И. Лысенко; под общ. ред. В. Е. Чурова; Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. — М., 2011.
60. Международные избирательные стандарты: сб. док. / отв. ред. В. И. Лысенко. — М.: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, 2009. — Вып. 2
61. Наблюдение за выборами. Десять лет наблюдения за выборами: люди и практика. БДИПЧ ОБСЕ. — Варшава, 2006.
62. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» / отв. ред. А. А. Вешняков; науч. ред. и сост. В. И. Лысенко. — М.: Объединенная редакция МВД России, 2007. — 864 с.
63. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» / под ред. А. А. Вешнякова, В. И. Лысенко. — М., 2003.
64. Научно-практической комментарий к Федеральному закону «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» / отв. ред. А. А. Вешняков; науч. ред. и сост. В. И. Лысенко. — М., 2007. — 784 с.

65. О методике и основных принципах организации наблюдения за подготовкой и проведением выборов (по материалам Совета Европы) // Бюллетень Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. — 1994. — № 10 (21). — С. 32–37.
66. *Смуглин Ф.* Оценка от международных наблюдателей / Ф. Смуглин // Журнал о выборах. — 2012. — № 3. — С. 13–15.
67. *Хартлэнд Дж.* Выборы и международное наблюдение: задачи и перспективы / Дж. Хартлэнд // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. — 1996. — № 7.
68. *Цинкер А.* Процесс международного наблюдения за организацией и проведением выборов: принципы, проблемы, развитие / А. Цинкер // Мир и согласие. — 2011. — № 4. — С. 54–61.
69. *Чуров В.* Для организаторов выборов важен каждый нюанс / В. Чуров // Журнал о выборах. — 2011. — № 6; 2012. — № 1. — С. 3–5.
70. *Чуров В.* Национальные выборы — стандарты международного наблюдения / В. Чуров // Вестник Российской нации. — 2009. — Т. 8. — № 6. — С. 213–218.
71. *Шемелин А. В.* Проблемы реализации международных избирательных стандартов и имплементации зарубежных избирательных моделей в России / А. В. Шемелин // История государства и права. — 2009. — № 20. — С. 29–31.

Издание осуществлено при участии
Российского общественного института избирательного права,
Избирательной комиссии Ленинградской области,
Санкт-Петербургского института внешнеэкономических связей,
экономики и права

Игорь Борисович
БОРИСОВ,
Алексей Геннадьевич
ГОЛОВИН,
Александр Вячеславович
ИГНАТОВ

**ВЫБОРЫ В МИРЕ:
МЕЖДУНАРОДНОЕ НАБЛЮДЕНИЕ**

Редактор И. О. Иванова
Художник С. В. Алексеев
Корректор А. В. Владимирова
Компьютерная верстка Е. Е. Кузьминой

Подписано в печать 27.04.2015 г. Формат 60×84 ¹/₁₆.
Гарнитура MinionPro. Бумага офсетная. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 10,5. Уч.-изд. л. 12,6.
Тираж 500 экз. Заказ № 1759

Отпечатано по заказу Избирательной комиссии Ленинградской области
в типографии «Любавич».

ООО «Первый издательско-полиграфический холдинг»
Санкт-Петербург, ул. Менделеевская, д. 9
Тел.: (812) 603 25 25