

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА ВНЕШНЕГО НАБЛЮДЕНИЯ ЗА ЭЛЕКТОРАЛЬНЫМИ ПРОЦЕССАМИ

***Аннотация.** В работе проводится комплексный анализ молодого для отечественной правовой системы, но крайне значимого института внешнего наблюдения, а также подробно рассматривается правовой статус международных (иностраных) наблюдателей. Цель настоящей работы заключается в выявлении правовой природы института внешнего наблюдения за электоральными процессами. Для ее достижения автором реализуется ряд задач: рассмотрение исторических условий формирования института международного (иностранного) наблюдения, определение роли в современной правовой системе и вынесение ряда предложений по совершенствованию нормативного правового регулирования. В исследовании обозначена необходимость совершенствования нормативных актов, касающихся основ деятельности наблюдателей, которая детерминирована рядом политико-правовых рисков, среди которых: возможность злоупотреблений и недобросовестного поведения иностранных (международных) наблюдателей, риск вмешательства в собственные дела государства, угрозы национальному суверенитету и пр. Автор обосновывает необходимость введения альтернативных мер принудительного воздействия в отношении наблюдателей, формализации принципов наблюдения и расширения практики применения рассматриваемого института на выборах иных уровней власти.*

***Ключевые слова:** выборы, электоральный процесс, иностранные (международные) наблюдатели, прозрачность, избирательное законодательство.*

CURRENT STATE AND PROSPECTIVE DIRECTIONS OF DEVELOPMENT OF THE INSTITUTE OF FOREIGN (INTERNATIONAL) OBSERVATION OF ELECTORAL PROCESSES

***Abstract.** The paper provides a comprehensive analysis of a young for the domestic legal system, but extremely important institution of external surveillance, and also examines in detail the legal status of international (foreign) observers. The purpose of this work is to identify the legal nature of the Institute of external observation of electoral processes, to achieve which the author implements a number of tasks: to consider the historical conditions for the formation of the Institute of international (foreign) observation, to determine*

the role in the modern legal system and to make a number of proposals for improving the regulatory legal regulation. This paper provides a comprehensive analysis of the new for the domestic legal system, but extremely important institution of external surveillance, and also examines in detail the legal status of international (foreign) observers. The study highlights the need to improve regulations on the basis of observer activity, which is determined by a number of political and legal risks, including the possibility of abuse and unfair behavior of foreign (international) observers, the risk of interference in the state's own Affairs, threats to national sovereignty, and so on. The author puts forward a number of proposals to improve the regulatory regulation of external observers, in particular, justifies the need to introduce alternative measures of coercive influence against observers, formalizing the principles of observation and expanding the practice of applying the institution in question in elections of other levels of government.

Keywords: elections, electoral process, foreign (international) observers, transparency, electoral legislation.

В современных условиях отношения между государствами приобретают все более тесный характер, усиливаются глобализационные процессы и международная кооперация, что оказывает влияние на состояние и развитие демократических институтов, важнейшим из которых, безусловно, являются выборы. Свободное и честное выражение воли народа выступает базовой ценностью для любого прогрессивного общества и нуждается в эффективных правовых и организационных методах обеспечения и защиты, ключевым из которых выступает институт внешнего наблюдения. Кроме того, являясь участником множества международных договоров, Российская Федерация тем самым принимает на себя ряд обязательств, контроль за исполнением которых также может быть осуществлен посредством внешнего наблюдения, позволяющего лицам, уполномоченным международными организациями или иностранными государствами, дать объективную и независимую оценку стандартам соблюдения прав и свобод человека и гражданина, а равно достижению цели построения правовой государственности. Несмотря на то, что институт внешнего наблюдения появился относительно недавно, его значимость не вызывает сомнений.

Актуальность выбранной темы исследования определяется также тем, что Российская Федерация активно принимает иностранных (международных) (далее — иностранных, международных, внешних) наблюдателей. На выборах президента в 2018 году присутствовало около 1,5 тысяч аккредитованных внешних наблюдателей¹, однако на сегодняшний день не существует международно-правовых и нормативных правовых актов, демонстрирующих комплексный и конкретный подход законодателя к регламентации вопросов деятельности международных наблюдателей. В связи с этим институт

¹ Международная миссия по наблюдению за выборами. Заявление о предварительных результатах и выводах: Российская Федерация, Выборы Президента, 18 марта 2018 г. // [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://www.osce.org/ru/odhr/elections/russia/375673?download=true> (дата обращения: 04.07.2020).

внешнего наблюдения нельзя назвать окончательно сформировавшимся, что требует дальнейшего сотрудничества Российской Федерации и иных демократических стран для создания наиболее детальной и эффективной модели правового регулирования внешнего наблюдения. Также представляется важным отметить, что необходимость совершенствования нормативных актов, касающихся основ деятельности наблюдателей, детерминирована рядом политико-правовых рисков: возможностью злоупотреблений и недобросовестного поведения иностранных наблюдателей, риском вмешательства в собственные дела государства, угрозами национальному суверенитету и пр.

В современной политико-правовой науке подчеркивается высокая значимость наблюдения за избирательными процессами. Оно обоснованно характеризуется как залог честных выборов [1] и эффективное средство легитимации власти [2], при этом отечественные исследователи концентрируют внимание в основном на национальных (внутренних) наблюдателях. Заметим, что тематика внешнего наблюдения в недостаточной степени развита учеными-правоведами и политологами. Так, на сегодняшний день отсутствуют комплексные труды, затрагивающие в совокупности вопросы исторического развития института внешнего наблюдения, его правовой регламентации, а также специфики статуса внешних наблюдателей и принципов их деятельности. Однако отдельные проблемные аспекты организации международного наблюдения получили детальную разработку в исследованиях И.Б. Борисова [3], Р.А. Касьянова [4], Н.А. Антюшина [5], А.С. Карцова [6], Е.Н. Босовой [7], В.В. Кутько, И.Г. Хмелевской [8] и пр.

* * *

В своей обширной практике Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно обращал внимание на прямую обязанность государства в лице уполномоченных органов создавать условия, гарантирующие возможность свободного и адекватного выражения суверенной воли многонационального народа России и реализации права граждан участвовать в управлении делами государства. Необходимыми компонентами для создания таких условий являются, прежде всего, разработка нормативно-правовых механизмов, призванных создать прочный фундамент для обеспечения равного и справедливого доступа граждан к голосованию, организационных процедур, в полной мере отвечающих требованиям безопасности и открытости, направленных на легитимацию органов публичной власти и их должностных лиц, а также устранение возможных злоупотреблений. Конституционный Суд подчеркивает, что государству недостаточно простого предоставления одного лишь доступа граждан к демократическим институтам, — в нашем случае речь идет об активном избирательном праве, — колоссальная роль в избирательном процессе отведена процедурам последующего подсчета голосов, определения итогов голосования на конкретном избирательном участке, обеспечения соответствия результатов

выборов отраженному в итогах голосования волеизъявлению избирателей. Эффективным средством реализации поставленных задач является организация системы контроля за электоральным процессом на всех его стадиях. Наблюдение за электоральными процессами — одно из наиболее распространенных и действенных инструментов обеспечения прозрачности и транспарентности выборов [6, с. 29–31], и представляет собой деятельность специальных субъектов (общественных и международных наблюдателей) по контролю за соблюдением норм национального избирательного законодательства в период проведения голосования, подсчета голосов и подведения итогов голосования [7, с. 103].

Институт иностранного наблюдения за выборами является сравнительно молодым. Его становление произошло во второй половине XIX века в период плебисцита в Молдавии и Валахии, когда Великобритания, Франция, Российская империя и некоторые иные государства проводили наблюдение за волеизъявлением жителей вышеуказанных регионов. Однако в 1945 году практика иностранного наблюдения получила широкое распространение. В рассматриваемый исторический период Организация Объединенных Наций (ООН) стала ключевым субъектом, обеспечивающим прозрачность и честность выборов в Западной Германии и Корее, а позднее — в ряде постколониальных стран. При этом лишь в 1992 году при ООН был учрежден специализированный Отдел электоральной помощи [8, с. 202–203]. В Российской Федерации начало развития института международного наблюдения датируется 1993 годом, а если конкретнее, то принятием Положения о статусе иностранных наблюдателей в период проведения выборов депутатов Федерального Собрания Российской Федерации².

Позднее в федеральном законодательстве возникли нормы, регулирующие порядок назначения и деятельность международных (иностраных) наблюдателей. Значимым событием для становления института внешнего наблюдения на постсоветской территории является разработка и принятие Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках СНГ от 7 октября 2002 года³, что указывает на заинтересованность государств региона в развитии и укреплении основ демократии.

Таким образом, несмотря на относительно недавнюю историю, институт внешнего наблюдения за электоральными процессами является динамично

² Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 01.11.1993 № 19 «Положение о статусе иностранных наблюдателей в период проведения выборов депутатов Федерального Собрания Российской Федерации в 1993 году» // Бюллетень Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1993. № 4. с. 44.

³ 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.

развивающимся и имеет колоссальную значимость в большинстве развитых государств, однако проблемным аспектом окончательного оформления данного явления следует считать его недостаточную разработанность как в нормативных правовых актах, так и в юридической доктрине.

* * *

Для полноценного понимания правовой природы института внешнего наблюдения прежде всего необходимо дифференцировать общественное наблюдение от международного. Исходя из пункта 42 статьи 2 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁴ (далее — Закон об основных гарантиях), наблюдателем признается гражданин Российской Федерации, уполномоченный осуществлять наблюдение за голосованием, подсчетом голосов и иной деятельностью комиссии в период проведения голосования, определения его итогов и результатов выборов, включая также деятельность комиссии по проверке корректности установления итогов голосования и результатов выборов. Иностранцем (международным) наблюдателем в соответствии с пунктом 43 статьи указанного закона является представитель иностранного государства или международной организации, наделенный правом осуществлять в установленном законом порядке наблюдение за подготовкой и проведением выборов.

Несмотря на некоторое сходство в полномочиях, представляется возможным дифференцировать институты внешнего и внутреннего наблюдения по ряду оснований. Ключевым отличием выступает признак гражданства — наличие гражданства Российской Федерации является обязательным условием участия наблюдателя в электоральном процессе. Хотя в отношении иностранных (международных) наблюдателей в легальном определении требования о гражданстве не содержится. Однако рассматриваемое положение конкретизируется в постановлениях ЦИК России. Так, иностранный наблюдатель не должен являться гражданином Российской Федерации, то есть к участию допускаются исключительно иностранные граждане либо лица без гражданства.

Вторым отличительным признаком выступает субъект представления, то есть лицо, которое выдвинуло кандидатуру наблюдателя для наделения определенной компетенцией в избирательном процессе [9, с. 197–199]. Внешний наблюдатель направляется международной или иностранной организацией после получения приглашения от Президента Российской Федерации, палат Федерального Собрания, Правительства, Центральной избирательной комиссии, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, международных и национальных правительственных и не-

⁴ Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ». 17.06.2002. № 24. ст. 2253.

правительственных организаций или лиц, имеющих признанный авторитет в сфере защиты прав человека, и считается правомочным после получения удостоверения и аккредитации Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

К субъектам назначения внутренних наблюдателей относятся зарегистрированный кандидат, выдвинувшее кандидата избирательное объединение, зарегистрировавшее список кандидатов избирательное объединение, а также иные общественные объединения в случаях, предусмотренных законом. Заключительным критерием дифференциации внутреннего и внешнего наблюдения является период, в течение которого наблюдатель осуществляет свои полномочия. Законом прямо предусмотрено, что аккредитованные иностранные наблюдатели могут исполнять возложенные на них задачи и функции в период подготовки и проведения выборов, в то время как общественные наблюдатели вправе присутствовать лишь при непосредственном проведении голосования, подсчета голосов, определения итогов голосования и результатов выборов. Иными словами, возникновение правомочий наблюдателя происходит именно в момент начала голосования.

Хотя законодатель прямо не разграничивает понятия иностранного и международного наблюдения, на основании разъяснений ЦИК России (постановления Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 09.01.2018 № 124/1045-7⁵, от 11.05.2016 № 6/51-7⁶) представляется возможным определить, что иностранный наблюдатель — это лицо, уполномоченное государственным органом иностранного государства или иностранной некоммерческой организацией, объем правоспособности которой позволяет осуществлять наблюдение за электоральным процессом на территории России. К международным наблюдателям надлежит относить лиц, наделенных правом осуществлять наблюдение за подготовкой и проведением выборов межгосударственными, межправительственными организациями, признаваемыми таковыми в соответствии с Венской конвенцией о праве международных договоров и Федеральным законом от 15 июля 1995 года № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»⁷, а также международными ассоциациями организаторов выборов. При этом иностранные и международные наблюдатели наделены тождественным объемом

⁵ Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 09.01.2018 № 124/1045-7 «О Разъяснениях порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей при проведении выборов президента Российской Федерации» // Документ опубликован не был [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://docs.cntd.ru/document/556229234> (дата обращения: 07.07.2020)

⁶ Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 11.05.2016 № 6/51-7 «О Разъяснениях порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва» // «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации». 2016. № 9.

⁷ Федеральный закон от 15.07.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ». 17.07.1995. № 29. ст. 2757.

прав и обязанностей в рамках избирательного процесса в Российской Федерации, что, по нашему мнению, позволяет объединить их в одну общую категорию внешних наблюдателей.

* * *

Деятельность наблюдателей базируется на ряде принципов, среди которых следует выделить:

объективность и непредвзятость — наблюдатель не должен выражать личные предпочтения либо неприязнь по отношению к какому-либо кандидату или политическому объединению, разрешение любых спорных вопросов в процессе выборов не должно опираться на предубеждения и индивидуальные убеждения наблюдателя;

непрерывность — в течение всего дня выборов наблюдатели обязаны присутствовать при голосовании избирателей, подсчете голосов, а также следить за стадией определения результатов при наличии соответствующей инструкции;

законность — деятельность наблюдателей должна быть основана на строгом соблюдении правовых предписаний, то есть, подчинена закону, вместе с тем сам статус наблюдателя должен быть регламентирован и облачен в правовую форму, что реализуется посредством направления специальных приглашений международным наблюдателям, выдачи удостоверений и пр.;

профессионализм — наблюдатели должны обладать достаточным объемом знаний и компетенцией в сфере избирательного процесса и действовать благоразумно, однако рассматриваемый принцип вовсе не ориентирован на элиминирование значительного числа потенциальных наблюдателей, поскольку не обязывает наблюдателя иметь юридическое, политологическое или иное профильное образование;

невмешательство в избирательный процесс — наблюдатель не вправе влиять и оказывать какое бы то ни было воздействие на волеизъявление граждан, препятствовать проведению голосования.

Обозначенные принципы так или иначе находят свое отражение в ряде международных актов — Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств⁸, Декларации принципов международного наблюдения за выборами⁹, Декларации о критериях свободных и справедливых выборов¹⁰

⁸ Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств от 07.10.2002 // «Собрание законодательства Российской Федерации». 28.11.2005. № 48. Ст. 4971.

⁹ Декларация принципов международного наблюдения за выборами от 27.10.2005 // Документ опубликован не был [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://www.osce.org/ru/odihr/elections/16937?download=true> (дата обращения: 07.07.2020).

¹⁰ Декларация Совета Межпарламентского Союза «О критериях свободных и справедливых выборов» от 26.03.1994 // Документ опубликован не был [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://www.indem.ru/idd2000/declaration.htm> (дата обращения: 07.07.2020).

и пр. Однако эти принципы так и не получили должного закрепления в источниках избирательного права Российской Федерации, что, на наш взгляд, создает помехи для дальнейшего развития рассматриваемого института.

Поскольку институт внешнего наблюдения сформировался относительно недавно, не успели сложиться устойчивые электоральные традиции и практики, позволяющие наблюдателям эффективно осуществлять свою деятельность, не затрагивая вопросы политического характера и не вмешиваясь во внутренние дела государства [3, с. 42–43]. Нередки случаи, когда участие иностранных наблюдателей становилось причиной внутривнутриполитических и международных конфликтов, примерами которых могут послужить избирательные процессы в Грузии (2003), Азербайджане (2005), Польше (2007), Российской Федерации (2008), США (2010) и ряде иных государств [10, с. 12–15], чьи правовые системы оказались не вполне готовы к появлению столь специфического субъекта избирательного процесса как международный (иностраный) наблюдатель. В эпоху глобализации и усиления кооперации между государствами вектором трансформации национального избирательного законодательства должна стать транспарентность. Таким образом, на сегодняшний день особую актуальность приобретают проблемы, вызванные отсутствием единых, унифицированных международных стандартов и норм, направленных на эффективное и пропорциональное регулирование участия иностранных наблюдателей в электоральных процессах.

Наибольшим авторитетом среди региональных организаций в сфере наблюдения за электоральными процессами обладает Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). В разработанном в 1990 году ею Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ¹¹ (далее — Копенгагенский документ) были заложены институциональные основы международного наблюдения за выборами. Однако важно понимать, что положения документа носят политический и декларативный характер, то есть на их основании оценить степень демократизации общества и соблюдения государством принятых международных обязательств не представляется возможным ввиду чрезмерной абстрактности и размытости формулировок.

Расхождения в толковании положений Копенгагенского документа наблюдаются не только между участниками ОБСЕ, но и в принятых самой ОБСЕ редакциях Руководства по наблюдению за выборами, в пятом издании которого содержалось указание на возможность наблюдения не только на общенациональных, но и на региональных и местных выборах в силу пун-

¹¹ Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (Вместе с «Заявлением председателя по вопросу о доступе неправительственных организаций и средств массовой информации на Совещания Конференции по человеческому измерению») от 29.06.1990 // Документ опубликован не был [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=INT&n=16077#093757792984358> (дата обращения: 08.07.2020).

кта 8 Копенгагенского документа. Но уже в шестом издании Руководства, исходя из Хартии европейской безопасности 1999 года и решения Совета министров иностранных дел ОБСЕ 2006 года, обосновывалось право присутствия наблюдателей на избирательных процессах всех уровней. То же издание вводит понятие постоянно действующего приглашения для наблюдателей¹², то есть государства-участники могут не направлять приглашения международным наблюдателям на конкретные выборы. Это полностью расходится по смыслу с упомянутым выше пунктом 8 Копенгагенского документа, устанавливающего обязательность направления приглашения для присутствия наблюдателей на национальных выборах вне зависимости от их уровня. В действительности же направление приглашения является обязательным условием для допуска внешнего наблюдателя к электоральным процессам, а допущение ОБСЕ фпривольного толкования, способного ввести в заблуждение, указывает на наличие системных проблем у демократических и стремящихся к таковым государств в разработке столь значимых норм и документов.

Но все же с учетом вышесказанного можно подчеркнуть, что международные организации играют колоссальную роль в развитии внешнего наблюдения, однако их деятельность не всегда носит слаженный и упорядоченный характер. В связи с этим одним из наиболее значимых направлений совершенствования правовой базы деятельности международных (иностраных) наблюдателей является разработка детализированных и императивных нормативных предписаний, регламентирующих окончательное оформление института внешнего наблюдения и определяющих перспективные направления его дальнейшего развития.

Особого внимания заслуживает вопрос правового статуса внешнего наблюдателя, который представляет собой урегулированное нормами права положение иностранного гражданина или лица без гражданства, выражающееся в комплексе их прав и корреспондирующих обязанностей. Важно также учесть, что каждое государство ввиду особенностей и своеобразия правовых систем, сложившихся в силу исторических, культурных, социальных условий и ряда иных факторов, обладает уникальными и самобытными электоральными традициями, что в значительной степени осложняет процесс осуществления контроля за соблюдением избирательных прав граждан со стороны иностранных (международных) наблюдателей [11, с. 175–180].

Таким образом, деятельность внешних наблюдателей должна базироваться на принципах уважения и соблюдения национальных правовых норм и обычаев, обеспечение которых представляется возможным посредством, во-первых, установления релевантных, отвечающих требованиям пропорциональности законодательных ограничений и запретов и, во-вторых,

¹² ОБСЕ: Руководство по наблюдению за выборами, 6-е изд., с. 23. // Документ опубликован не был [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://www.osce.org/ru/odihr/78697?download=true> (дата обращения: 04.07.2020).

организации системы консультативных, обучающих мероприятий, направленных на формирование надлежащей этики профессионального поведения наблюдателей. Основы правового статуса иностранных (международных) наблюдателей отражены в Законе об основных гарантиях — статье 2, содержащей дефиниции основных понятий, используемых в рассматриваемом нормативном правовом акте, и статье 30, определяющей порядок взаимодействия наблюдателей (в том числе внешних) и избирательных комиссий.

Для реализации принципа гласности деятельности избирательных комиссий наблюдатели наделяются правом присутствовать с момента начала работы участковой комиссии в день голосования, в дни досрочного голосования и до получения сообщения от вышестоящей комиссии о принятии итогов голосования, а также при повторном подсчете голосов. Также рассматриваемый нормативный правовой акт по вопросам приглашения международных (иностранных) наблюдателей отсылает к Федеральному закону от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»¹³. Очевидно, что на основании норм Закона об основных гарантиях рассмотреть во всей полноте специфические черты правового статуса внешнего наблюдателя невозможно, поэтому необходимо обратиться и к специальным актам: Федеральному закону от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹⁴ (далее — Федеральный закон № 20-ФЗ) и Федеральному закону от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»¹⁵ (далее — Федеральный закон № 19-ФЗ).

Оба документа четко определяют временной период специальной правоспособности внешнего наблюдателя — с момента его аккредитации Центральной избирательной комиссией Российской Федерации и до дня официального опубликования результатов выборов. Согласно части 6–9 статьи 34 Федерального закона № 20-ФЗ и части 4–6 статьи 24 Федерального закона № 19-ФЗ, международные наблюдатели осуществляют свою деятельность самостоятельно и независимо. При этом избирательные комиссии, органы государственной власти, органы местного самоуправления и их должностные лица обязаны оказывать необходимое содействие в реализации задач и функций внешнего наблюдателя. Вместе с тем финансовое обеспечение деятельности наблюдателя осуществляется за счет средств направляющей стороны либо исключительно за счет собственных средств наблюдателя, что является гарантией объективности и неподконтрольности наблюдателя политическим объединениям и иным заинтересованным субъектам.

¹³ Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // «Собрание законодательства РФ». 19.08.1996. № 34. ст. 4029.

¹⁴ Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ». 24.02.2014. № 8. ст. 740.

¹⁵ Федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ». 13.01.2003. № 2. ст. 171.

Особенностями правового статуса внешних наблюдателей, отличающих их от внутренних, являются закрепленные законодательством право встречаться с кандидатами, представителями политических партий, общественных объединений, внутренними наблюдателями, избирателями и иными участниками выборов; возможность излагать публично мнение о законодательстве Российской Федерации; давать оценку организации, подготовке и проведению голосования; представлять организаторам выборов, органам государственной власти, органам местного самоуправления и их должностным лицам свое заключение; проводить пресс-конференции с участием представителей средств массовой информации после окончания электорального процесса на всей территории Российской Федерации.

Очевидно, что миссия внешних наблюдателей выходит за рамки простого контроля за электоральным процессом и связана с куда более глобальными целями. Фактически внешний наблюдатель, основываясь на полученном опыте организации и проведения выборов, выявляет существующие проблемы политической и правовой систем, производит их оценку. При этом выводы внешних наблюдателей не просто принимаются к сведению, а оказывают непосредственное влияние на трансформацию национального избирательного законодательства, а также на восприятие результатов голосования и международный имидж Российской Федерации. В связи с обозначенными обстоятельствами обоснованным представляется вывод о дифференциации внешних и внутренних наблюдателей не только в зависимости от предусмотренного законодательством объема прав и обязанностей, но и на основании различий в фундаментальных целях их деятельности. Поскольку цели использования института внешнего наблюдения за электоральными процессами более глубоки и многогранны, то закономерным следствием будет являться повышенное внимание законодателя к вопросам регламентации назначения, деятельности и профессионального поведения иностранных (международных) наблюдателей.

* * *

Думается, что действующая система правового регулирования деятельности внешних наблюдателей не лишена недостатков, наиболее значительными которых являются: отсутствие альтернативных мер воздействия на иностранных (международных) наблюдателей при совершении ими нарушений; размытость полномочий и функций внешних наблюдателей и связанная с этим неопределенность в вопросе, какие действия иностранного гражданина или лица без гражданства могут быть признаны связанными или же, напротив, несвязанными непосредственно с наблюдением; фрагментарное закрепление принципов внешнего наблюдения; недостаточная правовая регламентация использования внешнего наблюдения на выборах иных уровней.

Каждый из этих проблемных аспектов заслуживает последовательного рассмотрения. Исполнение нормативно предписанных наблюдателю обя-

занностей обеспечено единственной мерой ответственности, которой является отзыв аккредитации. Основаниями для отзыва являются нарушения федеральных законов, общепризнанных принципов и норм международного права. Однако конечное решение принимает Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, что прямо следует из ее постановления от 09.01.2018 № 124/1045-7 «О Разъяснениях порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей при проведении выборов Президента Российской Федерации»¹⁶. Действительно, лишение аккредитации является адекватной мерой за вышеуказанные нарушения, однако ее эффективность вызывает сомнения ввиду того, что отстранению наблюдателя предшествует уже совершенное им противоправное деяние, оказавшее негативное воздействие на электоральный процесс. Иными словами, отзыв аккредитации имеет карательный характер и непосредственно не способствует превенции нарушений, совершаемых внешними наблюдателями в ходе избирательного процесса. Вместе с тем рассматриваемая мера применяется лишь в крайних случаях, когда нарушения обладают свойствами систематичности и злостности, что во многом связано со стремлением избежать усугубления политической конфронтации между государствами. Предлагается ввести в правовое поле новую меру воздействия в отношении международных (иностраных) наблюдателей в виде предупреждения, применяемого за малозначительные нарушения, не влияющие на законность итогов голосования. Нормативное и организационное оформление практики вынесения предупреждений в адрес наблюдателя позволит создать действенный механизм пресечения дальнейших злоупотреблений, халатных действий и недобросовестного поведения наблюдателя и избежать применения чрезмерно жесткой санкции в виде отзыва аккредитации.

Как отмечалось ранее, необходимость совершенствования правового регулирования института внешнего наблюдения во многом обусловлена потребностью в устранении возможностей для злоупотреблений и обеспечении невмешательства наблюдателей во внутренние дела государства. Так, внешний наблюдатель не вправе использовать свое положение для осуществления деятельности, не связанной с наблюдением за подготовкой и проведением выборов. Однако рассматриваемое положение, по нашему мнению, является чрезмерно абстрактным и не в полной мере отвечает требованиям правовой определенности, так как оно допускает широкую трактовку того, какая деятельность может быть признана «связанной с наблюдением». Вместе с тем неопределенность нормы отнюдь не всегда влечет ее «ущербность» или неконституционность. Возможным решением выявленной проблемы

¹⁶ Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 09.01.2018 № 124/1045-7 «О Разъяснениях порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей при проведении выборов Президента Российской Федерации»// Документ опубликован не был [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://docs.cntd.ru/document/556229234> (дата обращения: 08.07.2020).

может стать конкретизация в актах Центральной избирательной комиссии Российской Федерации того, какие действия надлежит считать прямо или же опосредованно связанными с наблюдением. Также представляется возможным дополнить содержание статьи 24 Федерального закона № 19-ФЗ и статьи 34 Федерального закона № 20-ФЗ указанием на запрет международным (иностранным) наблюдателям использовать свой статус для личных, политических или иных целей, противоречащих принципам объективности и беспристрастности, а также извлекать в период выполнения своих полномочий какие бы то ни было материальные блага и преимущества.

Необходимо отметить, что российское избирательное законодательство не в полной мере раскрывает принцип профессионализма иностранных (международных) наблюдателей, который является не менее значимым, чем принцип объективности и независимости. Чрезвычайно важным является наличие у наблюдателя специальных знаний и навыков, обеспечивающих не только корректное понимание электоральных процессов в Российской Федерации, но и способствующих даче обоснованного заключения, содержащего мотивированные предложения по совершенствованию избирательной системы. Так, профессиональные качества и компетентность международных наблюдателей отнюдь не всегда оцениваются обществом положительно. Ярким примером может послужить наблюдательная миссия на референдуме в Республике Крым в 2014 году¹⁷, когда результаты референдума были поставлены под сомнение ввиду недостаточной авторитетности аккредитованных наблюдателей. Полагаем, что адекватным решением выявленной проблемы может послужить нормативное закрепление приоритета при приглашении и аккредитации внешних наблюдателей за иностранными гражданами и лицами без гражданства, обладающими признанным авторитетом в сфере защиты прав человека, имеющими широкий опыт наблюдения за электоральными процессами либо получившими профильное образование (например, юридическое или политологическое).

Объективность, независимость и невовлеченность внешних наблюдателей в политические процессы страны пребывания, безусловно, делают этот институт привлекательным как в глазах граждан, так и субъектов публичной власти всех уровней. Пункт 8 Копенгагенского документа предусматривает возможность присутствия международных (иностранных) наблюдателей на электоральных процессах общенационального, регионального или местного уровней при наличии соответствующего приглашения. Такая практика направлена на укрепление основ правовой и демократической государственности и совершенствование внешнего контроля за соблюдением фундаментальных прав человека на всей территории государства. Более того, внешнее наблюдение за выборами не федерального уровня способствует

¹⁷ «Иностранные наблюдатели» в Крыму: кто эти люди? // [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://ru.krymr.com/a/29112652.html> (дата обращения: 05.07.2020).

эффективному внедрению позитивного международного опыта организации электоральных процессов, повышению их прозрачности и эффективности. Иностранцы наблюдатели также наделены правом присутствовать на выборах регионального и местного уровней в Российской Федерации, хотя это и прямо не предусмотрено Законом об основных гарантиях. Однако в Избирательном кодексе города Москвы¹⁸ содержится положение о внешнем наблюдении за электоральным процессом, аналогичные нормы присутствуют в избирательном законодательстве Московской¹⁹ и Мурманской областей²⁰ и ряда иных субъектов. Однако в силу части 3 статьи 24 Федерального закона № 19-ФЗ и статьи 34 Федерального закона № 20-ФЗ правовое регулирование деятельности международных наблюдателей осуществляется исключительно федеральными законами и международными договорами Российской Федерации. В связи с этим недостаточная регламентация федеральным законодателем правового статуса внешних наблюдателей препятствует развитию демократических институтов на выборах регионального и местного уровней. Считаю целесообразным дополнить содержание статьи 30 Закона об основных гарантиях нормами, конкретизирующими правовой статус (права, обязанности, принципы и руководящие начала деятельности, порядок назначения, порядок и основания для отстранения и т.д.) внешних наблюдателей, что позволит расширить практику международного наблюдения за электоральными процессами по всей России, тем самым обеспечить их прозрачность и повысить доверие как граждан, так и мирового сообщества к отечественной избирательной системе.

Фундаментальная роль института внешнего наблюдения заключается не только в осуществлении контроля за соблюдением избирательных прав граждан непосредственно в день голосования, но и в период проведения избирательной кампании, а также после оглашения результатов избирательной комиссией соответствующего уровня [12, с. 82–84]. То есть внешнее наблюдение в отличие от внутреннего осуществляется не только на так называемом основном, но и на предварительном и последующем этапах электорального процесса. Соответственно, столь комплексный и системный процесс требует наличия детальной правовой регламентации и эффективных организационных механизмов. Именно основательный подход законодателя к правовому регулированию деятельности международных наблюдателей способен разрешить проблемы чрезмерной абстрактности выводов, содержащихся в заключениях наблюдателей, а также повысить степень объективности и обоснованности оценки электоральных процес-

¹⁸ Закон г. Москвы от 06.07.2005 № 38 «Избирательный кодекс города Москвы» // «Ведомости Московской городской Думы». 19.08.2005. № 8. Ст. 166.

¹⁹ Закон Московской области от 04.06.2013 № 46/2013-ОЗ «О муниципальных выборах в Московской области» // «Ежедневные Новости. Подмосковье», № 102, 10.06.20.

²⁰ Закон Мурманской области от 06.07.2012 № 1496-01-ЗМО «О выборах Губернатора Мурманской области» // «Мурманский Вестник». 11.07.2012. № 124. С. 5–10.

сов, поскольку на сегодняшний день ряд геополитических факторов может оказывать на формирование итогового мнения международных экспертов куда более существенное влияние, нежели факты и события, имевшие место в действительности. Отсутствие как в национальном законодательстве, так и в международно-правовых актах унифицированных, отвечающих требованиям определенности правил или же рекомендательных форм составления заключения значительно осложняет анализ итоговых документов органами публичной власти и, соответственно, последующую реализацию содержащихся в них предложений и устранение замечаний.

* * *

Проанализировав историко-правовые аспекты становления и развития института внешнего наблюдения за электоральными процессами можно заключить, что рассматриваемый институт находится на стадии активного формирования и на данный момент его правовая регламентация отнюдь не совершенна. Об этом свидетельствует изучение как международных правовых актов, так и национального законодательства Российской Федерации. Внешнее наблюдение за электоральными процессами можно охарактеризовать как специфическую деятельность иностранных лиц и лиц без гражданства, направленных иностранными государствами и международными организациями по приглашению уполномоченных субъектов публичной власти страны и аккредитованных Центральной избирательной комиссией Российской Федерации с целью осуществления независимого и объективного контроля за подготовкой, проведением и определением итогов голосования и результатов выборов.

Институт внешнего наблюдения является средством независимого, деполитизированного контроля за соблюдением и полнотой реализации прав и свобод всех участников электорального процесса; инструментом международного сотрудничества и заимствования эффективных электоральных практик; методом проверки соблюдения Российской Федерацией исполнения обусловленных международными соглашениями обязательств по развитию демократических институтов. Внешние наблюдатели отличаются от общественных/внутренних наблюдателей рядом существенных черт. Их ключевыми признаками являются гражданство, порядок назначения и объем правомочий. Одновременно они обладают и рядом уникальных прав: могут давать заключение о прозрачности и справедливости хода голосования, а также оценку правовой системы страны пребывания, проводить пресс-конференции и давать комментарии представителям средств массовой информации после завершения голосования и пр. Можно сделать вывод, что цели деятельности международных наблюдателей куда шире, чем простой контроль за законностью и прозрачностью проведения выборов. Внешнее наблюдение призвано также укрепить основы демократии, выявить проблемы реализации фундаментальных прав граждан на участие в управлении

делами государства и распространить показавшие свою эффективность на международном опыте практики организации и проведения выборов.

На сегодняшний день развитию института внешнего наблюдения препятствует несовершенство правовой базы, выражающееся, прежде всего, в отсутствии конкретных, обладающих свойствами обязательности и формализованных предписаний, уточняющих правовой статус внешних наблюдателей и детально регламентирующих их деятельность. Принятие такого документа также нивелирует риски, связанные с недобросовестным поведением наблюдателя, злоупотреблением полномочиями и угрозами национальному суверенитету.

Список литературы

1. Вяткина Г.О. Независимое общественное наблюдение как залог честных выборов // *Право: история и современность*. 2018. № 3. С. 122–126.
2. Егорова А.В. Институт наблюдателей на выборах как фактор легитимации власти в современной России // *Управленческое консультирование*. 2019. № 5. С. 121–129.
3. Борисов И.Б. Иностранские (международные) организации на выборах в Российской Федерации: правовая «халатность» или вынужденная необходимость? // *Гражданин. Выборы. Власть*. 2018. № 3. С. 40–57.
4. Касьянов Р.А., Голованов А.С. Международное наблюдение за выборами. Практика ОБСЕ и Совета Европы // *Право и политика*. 2018. № 3. С. 22–30.
5. Антюшин Н.А. К вопросу о методике международного наблюдения за выборами // *Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского*. 2018. № 3. С. 100–109.
6. Карцов А.С. Международные избирательные стандарты и их выполнение государствами СНГ (в контексте электорального наблюдения со стороны Содружества Независимых Государств). СПб.: Секретариат Совета Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ. 2014. 132 с.
7. Босова Е.Н. Контроль на выборах: политико-правовой аспект // *Известия Саратовского университета. Новая серия*. 2019. № 1 (т. 19). С. 102–105.
8. Кутько В.В., Хмелевская И.Г. Институт международных наблюдателей на выборах и их правовое положение в Российской Федерации // *Современные тенденции в науке и образовании*. 2019. № 2. С. 201–209.
9. Глотов С.А., Какителашвили М.М., Фомиченко М.П. Избирательное право и избирательный процесс. Учебное пособие / Под ред. д.ю.н. проф. С.А. Глотова. М.: Международный юридический институт, 2013. 320 с.
10. Выборы в мире: международное наблюдение / И.Б. Борисов, А.Г. Головин, А.В. Игнатов; под общ. ред. И.Б. Борисова. СПб.: ИВЭСЭП. 2015. 29 с.
11. Егоров С.Н. Институционализация избирательного процесса в политической системе Российской Федерации: монография. М.: РУДН. 2011. 254 с.
12. Самарина М.Н. Наблюдатель как один из субъектов избирательного процесса в РФ // *Диалог*. 2016. № 1. С. 79–85.