

ИНОСТРАННЫЕ (МЕЖДУНАРОДНЫЕ) ОРГАНИЗАЦИИ НА ВЫБОРАХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРАВОВАЯ «ХАЛАТНОСТЬ» ИЛИ ВЫНУЖДЕННАЯ НЕОБХОДИМОСТЬ

***Аннотация.** В статье рассматриваются проблемы, обусловленные повышенным вниманием к вопросам внешнего вмешательства в национальные выборы, и связанные с «легальным участием» иностранных (международных) организаций в национальных электоральных процессах за рамками взятых международных обязательств государств по организации демократических выборов. Автор убежден, что сегодня ни международное право, ни Основной закон нашего государства не допускает в качестве актора, наделенного правосубъектностью, на национальные выборы иностранные (международные) организации даже в статусе межгосударственного или межправительственного объединения.*

***Ключевые слова:** выборы, суверенитет, легитимность, международное наблюдение на выборах, иностранные (международные) наблюдатели, вмешательство в выборы, БДИПЧ ОБСЕ, правосубъектность международных организаций на выборах, избирательное законодательство, международные обязательства государств в электоральной сфере.*

FOREIGN (INTERNATIONAL) ORGANIZATIONS AT THE ELECTIONS IN THE RUSSIAN FEDERATION: LEGAL “NEGLIGENCE” OR FORCED NECESSITY

***Abstract.** The article deals with the problems that caused by the increased attention to the issues of external interference in national elections and related to the “legal participation” of foreign (international) organizations in national electoral processes that are beyond the international obligations of states to organize democratic elections. The author is convinced that today neither international law nor organic law of the state allows foreign (international) organizations, even*

in the status of an interstate or intergovernmental association, to be an actor endowed with legal capacity to participate in national elections.

Keywords: *elections, sovereignty, legitimacy, international election observation, foreign (international) observers, interference in elections, OSCE/ODIHR, legal capacity of international organizations at elections, electoral legislation, international obligations of states in the electoral sphere.*

Выборы — высшее непосредственное выражение власти народа, который, в свою очередь, является носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации¹.

Суверенитет государства выражается в верховенстве государственной власти, ее единстве, самостоятельности и независимости. В свою очередь, самостоятельность и независимость государственной власти проявляются в том, что «органы государственной власти действуют самостоятельно и независимо как от иных форм власти в данной стране (т.е., например, политических партий, движений, органов местного самоуправления и др.), так и от иностранных государств и международных организаций»².

Эти, как кажется, незыблемые истины, закрепленные в статье 3 Конституции России и не раз подтвержденные решениями Конституционного Суда Российской Федерации³, сегодня вновь подвергаются испытаниям временем, коллизией международных норм, конфликтом «конкурирующих» принципов демократии.

В рассматриваемом контексте о роли внешних акторов в развитии российского общества слова Б. С. Эбзеева приобретают совершенно четкий смысловой оттенок: «Пора по меньшей мере отказаться от мифа, что рынок и товарно-денежные отношения, даже основанные на добровольном и юридически свободном сотрудничестве людей, обладают чудотворной силой, способной гарантировать развитие общества»⁴.

Несомненно, конституционные принципы в силу своей универсальности имеют регулирующее воздействие на все сферы общественной жизни и выступают критерием оценки законодательного регулирования. Ряд принципов организации и проведения современных выборов, не закре-

¹ Части 1 и 3 статьи 3 Конституции Российской Федерации.

² Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь / С. А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2015. С. 594.

³ См., например, Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19 апреля 2016 г. № 12-П «По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу «Анчугов и Гладков против России» в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации»; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан А. А. Дорошка, А. Е. Кота и Е. Ю. Федотовой»; Постановление от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

⁴ Эбзеев Б. С. Введение в Конституцию России: монография. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. С. 17.

пленные в Основном законе, нашли свое отражение в ряде международных актов, к которым присоединилась Россия, и стали нормами законов о выборах. При этом принципы открытости и гласности современных электоральных процедур, закрепленные не только в национальном праве государств, но и в ряде международных региональных и универсальных актов⁵, как бы мы того не хотели, становятся источником (инициатором, основоположником) иностранного участия в электоральных процессах, которое всегда и строго регламентируется национальным законодателем.

Речь не идет ни о посольствах и консульствах, которые обычно внимательно следят за электоральными процессами, ни о представителях зарубежных СМИ, которые могут и умеют любой факт превратить в инцидент ради привлечения зрителей либо читателей и увеличения рейтинга. Речь о профильных иностранных и международных организациях, для которых электоральная составляющая является одной из основных сфер деятельности, реализуемая для достижения определенных (не всегда публичных) целей. Благо, если этой целью является обмен информацией и опытом в реализации избирательных прав граждан для развития избирательных систем в интересах укрепления демократии. Но не секрет, что ряд иностранных и международных организаций осваивает электоральную сферу далеко не в интересах содействия точного учета подлинной воли населения, а пытаются решить более прагматичные политические вопросы, откровенно или скрыто лоббируя интересы лояльных себе режимов и политиков.

Если официальные представители государств постсоветского пространства на протяжении последних как минимум 20 лет официально заявляли о вмешательстве США и иностранных (международных) фондов в национальные выборы независимых государств, то после 2016 года возможность такого вмешательства и уязвимость современных систем организации демократических выборов стали признавать и сами Западные государства⁶. Вмешательство в национальные выборы, в широком смысле этого термина, может происходить различными способами и разными методами на всех этапах избирательной кампании.

⁵ Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, 1990 г., Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств, 2002.

⁶ См., например, некоторые материалы СМИ 2018 года о вмешательстве в выборы в США, Германии, Франции и других государствах (эл. ресурс на русском языке):

<https://www.svoboda.org/a/usa-russia-indictment/29044968.html>;

<https://www.novayagazeta.ru/articles/2018/02/17/75536-kremlevskiy-povar-i-kompaniya>;

<http://www.inosmi.info/ssha-vmeshivayutsya-v-vybory-ne-tak-kak-rossiya.html>;

<https://www.newsru.com/world/28aug2017/germtema.html>;

<http://www.inosmi.info/vybory-v-germanii-rossiyskaya-informatsionnaya-voyna.html>;

https://echo.msk.ru/blog/echo_inosmi/1928024-echo/;

<https://point.md/ru/novosti/politika/amerikanskii-chinovnik-obvinil-rossiiu-vo-vmeshatelstve-v-vybory-v-ssha-frantsii-pribaltike-i-moldove>.

Так, Комиссия Совета Федерации по защите государственного суверенитета только на выборах Президента России в марте 2018 года выделила десять видов вмешательства извне в избирательную кампанию, в том числе:

- вмешательство путем проведения на территории России несанкционированных исследований социологического характера в интересах зарубежных госструктур;
- противоправное и публичное навязывание извне (от лица иностранных правительственных, межправительственных и официальных парламентских структур) конкретных кандидатов в президенты России;
- ведение из-за рубежа на русском языке и языках народов России целенаправленной систематической и массовой пропаганды за счет иностранного государственного финансирования в течение всего периода, включая «день тишины» и день голосования;
- прямое противоправное воспрепятствование голосованию десяткам тысяч российских избирателей на территории Украины;
- проведение кибератак из-за рубежа на ресурсы ЦИК России.

Среди других видов вмешательства комиссия выявила финансирование из-за рубежа деятельности российских «гражданских активистов», принимавших непосредственное участие в предвыборной агитации (включая агитацию за бойкот выборов) и так называемом контроле над выборами, а также оказание на безвозмездной основе гражданам России — активным участникам выборного процесса (против кандидата Владимира Путина и против участия граждан Российской Федерации в выборах) услуг из-за рубежа, включая информационно-консультационное обслуживание, организационную и иную поддержку.

Сенаторская комиссия выделила в качестве отдельных видов вмешательства публичное непризнание результатов выборов в Крыму и Севастополе, а также распространение клеветы в отношении Президента Российской Федерации, системы организации и проведения выборов, а также российской внешней и внутренней политики в целях создания в сознании избирателей негативных образов действующего Президента, проводимой им политики и его окружения, недоверия к отечественной электоральной системе в целом. Кроме того, отдельным видом вмешательства являлось стимулирование раскола внутри российского общества, общественного недовольства, дестабилизации государства и общества путем внешнего экономического, дипломатического, информационного и иного давления⁷.

* * *

Вмешательство в выборы различными способами со стороны иностранных государств, в том числе с использованием современных интер-

⁷ <https://www.rbc.ru/politics/14/05/2018/5af99ff09a7947be6c2b1a41?from=newsfeed>.

нет-технологий⁸ — предмет дальнейшего обобщения и глубокого исследования с целью создания правовых механизмов противодействию этому вмешательству и защиты от него.

В рамках развернутой широкой дискуссии об иностранном вмешательстве в национальные выборы необходимо проанализировать и по-новому оценить с точки зрения права и действующего национального законодательства отдельные международные акты, открывающие «окно возможностей» для легального иностранного воздействия на национальные политические процессы. Это со временем позволит уточнить или откорректировать и действующие нормы российского избирательного законодательства.

Сенаторская комиссия не рассмотрела аспекты еще одного вида вмешательства в проведение национальных выборов, так как вмешательство в этом направлении идет достаточно завуалированно и латентно, за «пеленой» ряда международных актов, связанных с организацией демократических выборов. Речь идет об институте иностранного (международного) наблюдения на выборах.

Данный институт формально начинает свое летоисчисление в период распада советского лагеря с принятием Копенгагенского документа Конференции по человеческому измерению в 1990 году, в котором государства-участники СБСЕ (впоследствии — ОБСЕ) взяли на себя обязательства приглашать на свои национальные выборы международных наблюдателей⁹.

Отдавая приоритет принципам открытости и гласности выборов, мы вполне ожидаемо и предсказуемо стали объектом применения сначала «мягкого» и практически незаметного, но со временем более жесткого и активного вмешательства в выборы со стороны наших идеологических противников. В первое время присутствие западных партнеров на российских выборах воспринималось, во всяком случае у большинства избирателей, не посвященных в тонкости межгосударственных отношений, как искренняя помощь по построению сильного и независимого государства. Но год от года наши иллюзии развеивались¹⁰.

В ходе и по результатам каждых общенациональных выборов мы не только получали необоснованно жесткие заявления от миссии БДИПЧ

⁸ См., например, издание РОИИП: Борисов И. Б., Головин А. Г., Игнатов А. В. Выборы в мире: агитация в сети Интернет / под общ. ред. И. Б. Борисова. — М.: РОИИП, 2017. — 268 с.

⁹ «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» (п. 8 Документа Копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ, 1990 г.).

¹⁰ См., например, Красинский В. В. Правовое обеспечение защиты конституционного строя России в избирательном процессе. Монография. М.: Новый индекс, 2010. — 340 с.

ОБСЕ, включая миссию по оценке потребностей¹¹, но и негативистские, далекие от конструктивизма заключения¹² по результатам выборов на фоне достаточно позитивных отзывов и оценок выбранному направлению развития избирательных процедур от других иностранных (международных) наблюдателей¹³ и российского общества в целом.

Для понимания «масштаба вопроса» напомним, что выборы 2018 года по иностранному присутствию побили все предыдущие рекорды истории выборов в современной России. ЦИК России зарегистрировал 1513 иностранных (международных) наблюдателей.

Год	Выборы в Российской Федерации	Количество международных наблюдателей
1996	Выборы Президента	1307
1999	Выборы депутатов Государственной Думы	1185
2000	Выборы Президента	1002
2003	Выборы депутатов Государственной Думы	1168
2004	Выборы Президента	771
2007	Выборы депутатов Государственной Думы	299
2008	Выборы Президента	235
2011	Выборы депутатов Государственной Думы	688
2012	Выборы Президента	685
2016	Выборы депутатов Государственной Думы	774
2018	Выборы Президента	1513

¹¹ Все заключения Миссии по оценке потребностей БДИПЧ ОБСЕ сводились к необходимости направления в Россию полномасштабной миссии наблюдения, как в страну, в которой нет «доверия к избирательному процессу», нет «истории проведения подлинных выборов», нет «эффективных демократических институтов, свободных и независимых средств массовой информации и развитого гражданского общества» (см. р. 4 «Оценка условий и потребностей в проведении мероприятий, связанных с выборами» Руководства по наблюдению БДИПЧ ОБСЕ, издание 6-е).

¹² Итоговый отчет миссии БДИПЧ ОБСЕ по выборам 18 марта 2018 г. /<https://www.osce.org/odihr/elections/383577>.

¹³ По итогам своей работы международные наблюдатели представили в ЦИК России 6 заключений: Миссия СНГ /<http://www.cis.minsk.by/news.php?id=9011>; Миссия МПА СНГ /<http://iacis.ru/upload/iblock/e16/zaklyuchenie-vybory-prezidenta-rossiyskoj-federatsii-18.03.2018.pdf>; Миссия ШОС /<http://rus.sectsc.org/news/20180320/398252.html>; Миссия ПА ОДКБ /<http://cikrf.ru/analog/prezidentskiye-vybory-2018/nablyudenie-za-vyborami/mezhdunarodnoe-nablyudenie/odkb.pdf>; КНР /<http://cikrf.ru/analog/prezidentskiye-vybory-2018/nablyudenie-za-vyborami/mezhdunarodnoe-nablyudenie/china.pdf>; Заявление делегации Королевства Камбоджа /<http://cikrf.ru/analog/prezidentskiye-vybory-2018/nablyudenie-za-vyborami/mezhdunarodnoe-nablyudenie/kamboja.pdf>.

В день голосования на выборах Президента Российской Федерации находились международные наблюдатели из 115 государств Европы, Азии, Африки, Северной и Южной Америки, аккредитованных Центральной избирательной комиссией Российской Федерации. По данным ЦИК России в наблюдении за выборами приняли участие 14 международных организаций, среди которых: БДИПЧ ОБСЕ (481 наблюдатель), Парламентская Ассамблея ОБСЕ (117 наблюдателей), Миссия СНГ (246), Межпарламентская Ассамблея СНГ (40), Шанхайская Организация Сотрудничества (26), Парламентская Ассамблея Черноморского экономического сотрудничества (5), Межпарламентская Ассамблея православия (2), Парламентское Собрание Союза Беларуси и России (25), Всемирная ассоциация избирательных комиссий (2), Ассоциация организаторов выборов стран Европы (2), Ассоциация азиатских избирательных органов (2), Ассоциация арабских избирательных органов (4), Парламентская Ассамблея Организаций Договора о коллективной безопасности (ОДКБ). Наибольшее количество наблюдателей «представляли» Казахстан (226), Белоруссию (93), Германию (92), Францию (88), Киргизию (64), США (56), Польшу (50), Армению (46), Италию (34), Болгарию (28), Сербию (27), Азербайджан (26), Чехию (26), Швецию (24), Узбекистан (22), Великобританию (22) и Данию (22).

Каждая организация прибыла в Россию со своими целями и задачами, указанными в ведомственных документах и не имеющими закрепления ни в одном универсальном международном акте. В зависимости от стоящих целей и задач миссии выстраивали свою работу и давали формализованные (если таковое предусматривалось внутреннем регламентом организации) заключения по результатам наблюдения. В итоге мы получили существенную разницу в оценках выборов или отдельных процедур, во многом обусловленную методологией самой оценки и формами организации международного наблюдения на выборах.

Специалисты и эксперты Российского общественного института избирательного права (РОИИП) никогда не ставили и не ставят под сомнение искренность и добросовестность «армии» краткосрочных наблюдателей миссий БДИПЧ ОБСЕ, направляемых на выборы по всему миру. Но, к сожалению, их мнение и позиция либо вообще не учитываются, либо не имеют достаточного веса в итоговых оценках БДИПЧ.

Так, после выборов Президента Азербайджана, состоявшихся 11 апреля 2018 года, помощник по политическим вопросам миссии БДИПЧ ОБСЕ Вугар Ахмедов ушел с должности из-за предвзятости организации. Как сказал Ахмедов, в беседах с различными членами миссии стало ясно, что отчет БДИПЧ был подготовлен заранее¹⁴.

¹⁴ Эл. ресурс <https://ru.sputnik.az/politics/20180413/414870076/azerbaijan-odihr-predvzatost-otstavka.html>.

Нередко оценки со стороны мониторинговых миссий выходят за рамки предмета наблюдения — организации выборов — и затрагивают конституционные основы государства: политическую систему, партийное строительство, конституционное регулирование прав и свобод граждан, признанные ограничения в интересах защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства¹⁵.

Например, миссия БДИПЧ ОБСЕ с 2016 года настаивает на изменении Конституции России в части допуска и к голосованию, и к выдвижению в качестве кандидатов недееспособных граждан¹⁶. По результатам выборов в Государственную Думу VII созыва миссия БДИПЧ в своем отчете указала в качестве вывода необходимость допуска к голосованию в Российской Федерации недееспособных лиц, без учета правовой природы института недееспособности в нашей стране¹⁷: в соответствии со статьей 29 Гражданского кодекса Российской Федерации недееспособным признается гражданин, который вследствие психического расстройства не может понимать значения своих действий или руководить ими, в отличие от формально юридических подходов при определении недееспособности на Западе: например, в Венгрии, по спору с которой идет ссылка в отчете БДИПЧ¹⁸. Аналогичное положение содержится и в итоговом отчете БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению на выборах Президента Российской Федерации 18 марта 2018 года¹⁹.

Как и по результатам наблюдения за выборами в 2016 году, миссия БДИПЧ и в 2018 году выражает убеждение, что «бланкетное ограничение избирательных прав всех осужденных и лиц, признанных судом недееспособными, противоречит пункту 7.3 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г.». При этом по неизвестной причине авторы игнорируют положение Конституции Российской Федерации, согласно которому избирательного

¹⁵ Согласно статье 29 Всеобщей декларации прав человека «при осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе».

¹⁶ Не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда (ч. 2 ст. 32 Конституции Российской Федерации).

¹⁷ В соответствии с частью 3 статьи 32 Конституции России «Не имеют право избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда».

¹⁸ БДИПЧ ОБСЕ было направлено более 90 миссий наблюдения в государства-участники ОБСЕ, подписавших Конвенцию ООН о правах инвалидов (50 государств ОБСЕ). Только 16 странам были даны рекомендации об исключении из законодательства положений (либо иным образом указывалось на несоответствие Конвенции «хорошей практике»), лишаящих недееспособных лиц избирательных прав.

¹⁹ «Ограничения избирательных прав лиц с инвалидностью вследствие психического расстройства должны быть сняты, и необходимо создание механизма реализации активного избирательного права» (Рекомендации, раздел VI «Регистрация избирателей» Итогового отчета Миссии по наблюдению за выборами БДИПЧ. 18 марта 2018 года. Выборы Президента Российской Федерации).

права лишены не все осужденные, а осужденные к лишению свободы, то есть к самому строгому из применяющихся наказанию.

В целом текст итогового доклада миссии БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами Президента Российской Федерации 18 марта 2018 года, не перегруженный фактологической информацией, позволяет отметить, что руководство миссии построило весь документ не на наблюдениях представителей государств-участников ОБСЕ, приглашенных в качестве наблюдателей в Россию, а на данных неназванных источников и предположениях. Оценки краткосрочных наблюдателей БДИПЧ, которых было более 400 (около 80% всей миссии БДИПЧ), авторы заявления не раскрывают.

Прослеживается традиционная для БДИПЧ попытка сочетать результаты наблюдения и выводы миссии с оценками политического характера, при этом любой позитивный факт, отмеченный наблюдателями БДИПЧ, авторы заявления умаляют добавленным политическим толкованием, негативно характеризующим выборы, ссылками на негативные сообщения, полученные миссией в основном от неназванных источников, без указания их количества и иных конкретных данных. При этом в докладе отсутствует оценка этих сообщений самой миссией на предмет достоверности и подлинности. Фактически миссия дает юридически значимые заключения на основе не верифицированного потока информации, что недопустимо в рамках деятельности международной организации, реализующей принципы «верховенства права».

Именно к таким выводам пришли эксперты РОИИП, проанализировав выводы БДИПЧ ОБСЕ, содержащиеся в итоговом докладе по результатам наблюдения за выборами Президента России 18 марта 2018 года²⁰.

* * *

Необходимо отметить, что современные суверенные государства не устанавливали в качестве субъекта оценки выборов ни одну международную организацию и не делегировали кому бы то ни было право на признание (легитимацию) или непризнание (делегитимацию) результатов национальных выборов²¹, оставляя это суверенное право своему народу. И уж однозначно, что ни одно государство (именно государство, а не марионеточное образование, созданное под патронажем западных кураторов) не делегировало свое суверенное право на изменение Основного закона.

²⁰ Эл. ресурс: <http://www.roiip.ru/reports/2224.htm>.

²¹ Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий, но только в соответствии с международными договорами и если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя России (ст. 79 Конституции Российской Федерации).

Государственный суверенитет не ограничивается вследствие того, что в соответствии с нормами международного права и международными политическими нормами государства наделяются определенными правами и несут обязанности в вопросах избирательного процесса. Государства, таким образом, действуют лишь в рамках международной коллективной воли, сформированной с их участием, реализуя свой суверенитет²². Насколько правомерно и насколько соответствует действующему законодательству (с учетом ставшей уже системной проблемы вмешательства в национальные выборы) «легальное участие» наблюдательных международных организаций в качестве специального субъекта национальных выборов? В поисках ответа на этот вопрос целесообразно обратиться к российскому законодательству о выборах.

Статья 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме Российской Федерации» (далее — Закон об основных гарантиях) гласит: «Наблюдатель иностранный (международный) (иностраный международный наблюдатель) — это представитель иностранной или международной организации, наделенный правом осуществлять в порядке, установленном законом, наблюдение за подготовкой и проведением выборов и референдумов в Российской Федерации». Тот же закон устанавливает гарантии для иностранных (международных) наблюдателей, приглашенных соответствующим национальным субъектом на выборы в Российскую Федерацию при последующей аккредитации Центральной избирательной комиссией России.

При этом рамочный закон не выделяет ни одну международную организацию в качестве специального субъекта избирательного процесса, не предоставляет иностранным (международным) организациям ни прав, ни обязанностей, ни юридических гарантий деятельности на территории Российской Федерации в период избирательной кампании. Может быть, такое право, а вместе с ним и гарантии у иностранных (международных) организаций вытекают из международных обязательств (договоров)²³, подписанных Российской Федерацией?

В 1990 году Россия взяла обязательство «приглашать *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»²⁴. В 1999 году государства-участники ОБСЕ приняли Хартию европейской безопасности, в которой обязались «приглашать на проводимые в на-

²² Борисов И. Б., Малеев Ю. Н. Основные права и обязанности государств в избирательном процессе // Московский журнал международного права. № 1. 2002. С. 4.

²³ Часть 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации: «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора».

²⁴ Пункт 8 Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, 1990 г.

ших странах выборы *наблюдателей* из других государств-участников, БДИПЧ, Парламентской ассамблеи ОБСЕ и соответствующих институтов и организаций, которые хотели бы наблюдать за их проведением». Одновременно государства-участники согласились «незамедлительно реагировать на заключения БДИПЧ с оценкой проведения выборов и его рекомендации».

Формально юридический анализ этих актов ОБСЕ свидетельствует: государства-участники обязуются приглашать иностранных (международных) наблюдателей от организаций или иностранных государств, но не организацию и не государство; государства-участники реагируют на заключения БДИПЧ с оценкой проведения выборов, но не приглашают БДИПЧ и не дают ему право легального публичного участия в выборах в качестве специального субъекта.

Аналогичные обязательства по приглашению только наблюдателей есть у Российской Федерации и в рамках «Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств», ратифицированной Россией: «Стороны будут стремиться содействовать доступу международных наблюдателей к избирательным процессам, проводимым на более низком, чем общенациональный, уровне, вплоть до муниципального (местного) уровня» (ст. 15).

Но ни один международный документ не устанавливает право иностранной (международной) организации быть специальным субъектом национального избирательного процесса.

Из буквального толкования указанных правовых актов можно сделать вывод, что при неограниченном круге физических лиц, которые могут быть приглашены в качестве иностранных (международных) наблюдателей на выборы в Российскую Федерацию, необходимо обращать внимание на лиц, имеющих соответствующую квалификацию, которую, несомненно, позволяют получить профильные международные организации — БДИПЧ ОБСЕ, ПА ОБСЕ, СНГ. Более того, международные акты и нормы национального законодательства строго очерчивают круг полномочий и ограничений для приглашаемых иностранных лиц.

Так, Конвенция СНГ не допускает «какое-либо прямое или косвенное участие иностранных граждан, лиц без гражданства, иностранных юридических лиц, международных общественных движений, международных организаций в осуществлении деятельности, способствующей либо препятствующей подготовке и проведению выборов в органы государственной власти и местного самоуправления, иных органов народного (национального) представительства, выборных должностных лиц» (п. 7 ст. 1).

Еще жестче это требование по недопущению участия иностранных лиц (как физических, так и юридических) во внутривнутриполитических процессах сформулировано в пункте 6 статьи 3 Закона об основных гаран-

тиях: *иностранные граждане, иностранные организации, международные организации и международные общественные движения, некоммерческие организации, выполняющие функции иностранного агента, не вправе осуществлять деятельность, способствующую либо препятствующую выдвижению кандидатов, избранию зарегистрированных кандидатов, достижению определенного результата на выборах, а также в иных формах участвовать в избирательных кампаниях.*

Только в одном случае Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» упоминает международные организации в качестве специального субъекта, наделяя их правом выступить инициатором предложений по направлению приглашений иностранным (международным) наблюдателям наряду с другими лицами: «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» (п. 2 ст. 24). Аналогичная норма содержится и в части 3 статьи 34 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», который в действующей редакции предоставляет право ЦИК России направлять предложение не только непосредственно наблюдателям, но и профильным организациям с достаточно широким профилем деятельности: «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» (ч. 3 ст. 34).

Необходимо заметить, что во взаимосвязи с пунктом 6 статьи 3 и пунктом 13 статьи 30 Закона об основных гарантиях норма Закона «О выборах депутатов...» не дает никаких прав избирательным органам иностранных государств и международным организациям в качестве специального субъекта избирательного процесса.

Данные нормы с выделением понятия «международные организации» еще раз подчеркивают отдельный статус этой категории специальных субъектов избирательного процесса, не попадающий под общее понятие «иностранные (международные) наблюдатели» и наделенные правом только направлять иностранных (международных) наблюдателей на выборы депутатов Государственной Думы, чья деятельность на территории Российской Федерации регламентируется российским законодательством.

Последнее согласуется с требованием Копенгагенского документа Конференции по человеческому измерению 1990 года: международные наблюдатели могут «наблюдать за ходом национальных выборов в объеме,

допускаемом законом» (п. 8). Ни Конвенция СНГ, ни федеральное законодательство не делают исключения из этого правила для иностранных (международных) организаций или объединений.

* * *

БДИПЧ ОБСЕ без одобрения государств-участников ОБСЕ приняло Руководство по наблюдению на выборах, в шестой версии которой (вышла в 2010 году) БДИПЧ самостоятельно устанавливает себе «правосубъектность» на национальных выборах в суверенных государствах. Фактически Бюро указанное Руководство приравнивает к международному акту, апеллируя к его содержанию в переговорах по организации наблюдения в суверенных государствах. Так, оно в указанном Руководстве оперирует понятиями «миссии наблюдения», «миссии по наблюдению за выборами», «ограниченные миссии по наблюдению за выборами», «миссии по оценке выборов» и «группы экспертов», которые формально не являются самостоятельными структурами, а формируются руководством БДИПЧ без участия государств-участников ОБСЕ, и самостоятельно определяет состав и сроки образования миссии по оценке потребностей, латентно формирующей заключение о необходимости направления миссии в страну мониторинга, и определяет ее численный состав.

Авторы Руководства по своему интерпретируют и цели создания Бюро (якобы для содействия государствам-участникам в соблюдении обязательств по человеческому измерению²⁵, а не как указано в Парижской хартии для новой Европы, 1990 г.) — «для содействия контактам и обмену информацией о выборах в государствах-участниках», и обязательства по приглашению БДИПЧ (якобы должны приглашать БДИПЧ²⁶, а не как указано в Хартии европейской безопасности, 1999 г.) — «приглашать *«наблюдателей из других государств-участников, БДИПЧ, Парламентской ассамблеи ОБСЕ и соответствующих институтов и организаций»*.

Раздел 4 «Оценка условий и потребностей в проведении мероприятий, связанных с выборами», раздел 5 «Обеспечение потребностей государств-участников ОБСЕ», раздел 6 «Структура миссии БДИПЧ по наблюдению за выборами», раздел 7 «Наблюдение в предвыборный период», раздел 8 «Наблюдение в день выборов», раздел 9 «Наблюдение за подсчетом голосов и подведением итогов голосования» и раздел 10 «Составление отчетов, совещания по подведению итогов и заявления» Руководства БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами, принятые в одностороннем порядке без участия и согласования с государствами-участниками ОБСЕ,

²⁵ «Предисловие» Руководства БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами. Издание 6-е. Al. Ujazdowskie 19 00–557 Warsaw Poland. www.osce.org/odihr. © БДИПЧ ОБСЕ, 2010, С. 7.

²⁶ Раздел 2.3 «Мандат БДИПЧ на проведение выборов» Руководства БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами. Издание 6-е. Al. Ujazdowskie 19 00–557 Warsaw Poland. www.osce.org/odihr. © БДИПЧ ОБСЕ, 2010, С. 18.

не соответствуют ни международным актам, затрагивающим вопросы невмешательства во внутривнутриполитические процессы суверенных государств²⁷, ни российскому избирательному законодательству, в частности пункту 6 статьи 3 Закона об основных гарантиях о запрете иностранного и международного участия в российских выборах.

Из Руководства БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами видно, что в период федеральных выборов в Российской Федерации во всех электоральных процедурах до дня голосования, в день голосования и после дня голосования участвует иностранный (международный) субъект, не предусмотренный российским законодателем: структурированная международная миссия, финансируемая из иностранных источников и подчиненная организации, не имеющей ни своего устава, ни согласованного с Россией положения о своей деятельности.

В своих заключениях РОИИП неоднократно обращал внимание на некачественные публичные отчеты миссий БДИПЧ ОБСЕ, имеющие в большей степени политический, а не правозащитный контекст²⁸. Еще в 2000 году по результатам выборов в Государственную Думу (19 декабря 1999 года) и Президента России (26 марта 2000 года) «Москоу таймс» критиковала методологию и деятельность миссии Бюро, состоящей более чем из 400 международных наблюдателей, как не отвечающие требованиям объективности и достоверности. Эдуард Брюннер, возглавляющий делегацию ОБСЕ, выразил надежду в интервью «Москоу таймс» за неделю до выборов в Государственную Думу, что «международные наблюдатели выступят с заявлением (после голосования 19 декабря) о том, что выборы прошли с соблюдением норм демократии». Такое заявление и было сделано²⁹.

18 лет тому назад журналисты обращали внимание, что заявление ОБСЕ для прессы делается еще до того, как долгосрочные наблюдатели сдали свои отчеты. «Это заявление пишется еще до анализа фактических материалов», — заявлял корреспонденту газеты один из долгосрочных наблюдателей ОБСЕ³⁰. С тех пор в методологии наблюдения БДИПЧ ОБСЕ существенно ничего не поменялось, за исключением одного — для наблюдателей миссии установлен запрет на общение с прессой, который появился в Руководстве по наблюдению БДИПЧ в 2010 году³¹.

²⁷ Устав Организации Объединенных Наций; Устав Совета Европы; Заключительный акт СБСЕ, 1975 г.; Декларации ООН о недопустимости вмешательства во внутренние дела государств, об ограждении их независимости и суверенитета, 1965 г.; Декларации о принципах международного права, 1970 г. и др.

²⁸ См. обзоры РОИИП о заключениях БДИПЧ ОБСЕ. Эл. ресурс: www.roiip.ru.

²⁹ The Moscow Times. Специальный выпуск. № 2041. 9 сентября 2000 г. С. 2.

³⁰ Там же. С. 3.

³¹ Пункт 5 Кодекса поведения наблюдателей БДИПЧ: «Наблюдатели не должны давать никаких комментариев представителям средств массовой информации об избирательном процессе или о сути своих наблюдений».

Фактически государства, приглашая на национальные выборы иностранных (международных) наблюдателей, вступают в взаимодействие с организацией, имеющей свои задачи и преследующей конкретные цели, зачастую не всегда совпадающие с публично заявленными³². Необходимо понять, какой формально юридический статус на национальных выборах имеет миссия по наблюдению БДИПЧ ОБСЕ, обладает ли она правосубъектностью?

С одной стороны, в соответствии с действующим законодательством в российском избирательном праве и процессе, в частности, отсутствует субъект права «иностранная (международная) организация». А «субъект права есть все, что признается таковым объективными нормами»³³. Им считаются физические или юридические лица (организации), которые в соответствии с действующим законодательством наделены правоспособностью и дееспособностью, то есть правосубъектностью в определенной сфере социально-экономической и культурно-политической жизни, и вправе быть участниками правоотношений, складывающихся в данной сфере³⁴.

С другой стороны, мы на практике сталкиваемся с участниками публичных правоотношений — международными миссиями наблюдения на выборах, которые не являются субъектами публичного права³⁵ в соответствии с действующим избирательным законодательством и не обладают правосубъектностью, соединяющей в себе три характерные качества — правоспособность, дееспособность и деликтоспособность.

Конечно, в этом смысле у нас в период выборов правосубъектностью не обладает и ряд российских некоммерческих организаций и объединений, чья деятельность направлена на содействие в обеспечении избирательных прав граждан. Например, Мониторинговая рабочая группа по выборам Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека (МРГ СПЧ), Российский общественный институт избирательного права (РОИИП), Корпус наблюдателей «За чистые выборы» и др. Но, во-первых, этим организациям в отличие от иностранных и международных объединений в императивном порядке не запрещено участвовать в избирательном процессе в широком смысле этого термина. Во вторых, эти организации в рамках

³² БДИПЧ ОБСЕ за рамками своего мандата на выборах 18 марта 2018 года публично и неоднократно сетовала в связи с законным отказом в регистрации одному из «кандидатов в президенты».

³³ Дурденевский В. Н. Субъективное право и его основное разделение // Сборник Общества исторических, философских и социальных наук при Пермском ун-те. Вып. 1 / под ред. Г. В. Вернадского. — Пермь. 1918. — С. 77.

³⁴ Биктагиров Р. Т. Субъект права как опорная категория юриспруденции // Гражданин. Выборы. Власть. № 1. 2018.

³⁵ По мнению А. В. Лавренюка, под субъектами публичного права понимаются «лица, созданные в установленном нормами публичного права порядке (или им приравненные), целью деятельности и направленностью воли которых является выражение и обеспечение публичного интереса / реализация прав и свобод человека и гражданина, функционирование Российского государства, общества в целом, обладающие компетенцией для создания норм права и (или) участия в публично-правовых отношениях, приданной им нормами публичного права». Лавренюк А. В. Субъекты публичного права: теоретико-правовое исследование: автореф. дисс... канд. юрид. наук. — М.: 2007.

избирательного процесса занимаются правозащитными функциями³⁶, в отличие от иностранных (международных) миссий наблюдения и организаций, их формирующих³⁷.

Как справедливо отмечает Р. Т. Биктагиров, «Начало XXI века ознаменовалось появлением новых, в ряде случаев новаторских, концепций прав человека и гражданина, его правосубъектности, отражающих переосмысление роли носителей юридической воли — субъектов права в условиях формирования правового государства и гражданского общества, развития и углубления теории прав человека, учреждения новых внутригосударственных и международных институтов правовой защиты личности»³⁸. На практике данное обстоятельство выражается в появлении новых правозащитных институтов (институт уполномоченного по правам человека, общественные палаты различного уровня, советы по правам человека и т.п.), действующих в самых различных сферах жизни и в общественно-политических процессах современности, как де-факто носителей юридической воли в условиях формирования современного гражданского общества и государства, нацеленного на правую защиту личности.

Но ничего подобного мы не обнаруживаем у иностранных (международных) миссий наблюдения, которые сегодня зачастую ассоциируются с поствыборными скандалами или конфликтами.

В монографии «Субъект избирательного права России: теоретико-правовое исследование»³⁹ Р. Т. Биктагиров не видит иностранных и международных организаций в качестве субъектов избирательного процесса. В национальном праве должны быть пределы усмотрения в реализации принципов гласности и открытости при допуске в качестве специальных субъектов избирательного процесса иностранных (международных) организаций и объединений, которые сегодня де-юре не являются субъектами права. Этот вопрос достаточно остро стоит на повестке дня, и не только в рамках национального права. Не с позиций перехода к «закрытости» выборов, а с точки зрения правовой определенности нахождения на национальных выборах специального субъекта — иностранной (международной) наблюдательной организации — с четкой регламентацией ее деятельности, основанной на запрете публичного вмешательства во внутривнутриполитические процессы, чем так грешат некоторые западные миссии по наблюдению. Одной из внутренних угроз основам конституционного

³⁶ Основной задачей МРГ СПЧ согласно Положения о рабочей группе является содействие реализации и защите избирательных прав граждан. Аналогичная норма содержится и в Уставе РОИИП.

³⁷ Например, БДИПЧ ОБСЕ создавалась государствами-участниками ОБСЕ для «содействия контактам и обмену информацией о выборах» (Парижская Хартия для новой Европы, 1990 г.) и в настоящее время не поменяла целей своей работы.

³⁸ Биктагиров Р. Т. Субъект права как опорная категория юриспруденции // Гражданин. Выборы. Власть. № 1. 2018.

³⁹ Биктагиров Р. Т. Субъект избирательного права России: теоретико-правовое исследование: монография. — Казань: РИЦ «Школа», 2009. — 320 с.

стройка и национальной безопасности выступает несовершенство избирательного законодательства⁴⁰. «Необходимо законодательно разрешить противоречие между правами международных наблюдателей на оценки и суждения и сохранением независимости избирательного процесса в Российской Федерации от иностранного влияния», — настаивали российские эксперты еще несколько лет назад⁴¹. Российское общество, и не только, сегодня приходит к осознанию, что речь не должна идти о том, чтобы выдумывать заманчивый образ будущего, тем более подсовываемый извне, а потом еще и навязывать его жизни. Речь нужно вести о том, что конституция, будучи результатом субъективной деятельности людей, да и в целом действующее законодательство, должны быть объективны по содержанию и отвечать современным вызовам обществу. Современный этап конституционного строительства требует переосмысления пределов конституционного регулирования⁴² и исправления или уточнения отдельных позиций и норм, связанных с обеспечением независимости и соблюдения интересов нашего народа.

Список литературы

1. Авакьян С. А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. -М.: Юстицинформ, 2015.— 640 с.
2. Биктагиров Р. Т. Субъект избирательного права России: теоретико-правовое исследование: монография. — Казань: РИЦ «Школа», 2009. — 320 с.
3. Биктагиров Р. Т. Субъект права как опорная категория юриспруденции // Гражданин. Выборы. Власть. № 1. 2018.
4. Борисов И. Б., Головин А. Г., Игнатов А. В. Выборы в мире: агитация в сети Интернет / под общ. ред. И. Б. Борисова.— М.: РОИИП, 2017.— 268 с.
5. Борисов И. Б., Игнатов А. В. БДИПЧ ОБСЕ в действии. 25 лет наблюдения за наблюдателями.— М.: Российский общественный институт избирательного права, 2017.— 160 с.
6. Борисов И. Б. Электоральный суверенитет — М.: РОИИП, 2010.— 156 с.
7. Красинский В. В. Правовое обеспечение защиты конституционного строя России в избирательном процессе. Монография. М.: Новый индекс, 2010.— 340 с.

⁴⁰ Красинский В. В. Юридическое обеспечение выборов в интересах защиты конституционного строя и национальной безопасности. Учебное пособие. М.: Изд-во «НОВЫЙ ИНДЕКС», 2010. С. 45.

⁴¹ Трубецкой А. Оценка выборов зависит от политической конъюнктуры. Парламентская газета. 19 марта 2015 г. <http://www.pnp.ru/newspaper/detail/78994>.

⁴² Эбзеев Б. С. Введение в Конституцию России: монография.— М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. С. 90.

8. Красинский В. В. Юридическое обеспечение выборов в интересах защиты конституционного строя и национальной безопасности. Учебное пособие. М.: Изд-во «НОВЫЙ ИНДЕКС», 2010.— 552 с.
9. Эбзеев Б. С. Введение в Конституцию России: монография.— М.: Норма: ИНФРА-М, 2013.— 560 с.