



НЕЗАВИСИМЫЙ
ОБЩЕСТВЕННЫЙ
МОНИТОРИНГ

ДОКЛАД АССОЦИАЦИИ
«НЕЗАВИСИМЫЙ ОБЩЕСТВЕННЫЙ МОНИТОРИНГ»

ИНСТИТУТ ОБЩЕСТВЕННОГО НАБЛЮДЕНИЯ В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ И ПРАКТИКЕ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН



Наличие общественного наблюдения на выборах не является единственным фактором, определяющим уровень демократичности страны. В большинстве западноевропейских стран, рассматриваемых обычно в качестве эталона демократических традиций, отсутствует законодательное закрепление и практика общественного наблюдения за электоральными процедурами.

Существует два принципиально разных пути легитимизации выборов. Выбор страной того или иного пути зависит от запроса их общества.

Первый - процесс выборов полностью контролируется его участниками - партиями, кандидатами, организаторами выборов.

Второй - в процесс выборов законодательно введена система дополнительного контроля со стороны общества.

Яркими примерами первого варианта являются **Германия, Италия, Франция**, где законодательство не предусматривает институт общественного наблюдения в принципе. Во Франции организатором выборов является министерство внутренних дел. В **Польше не предусмотрено присутствие СМИ и журналистов** при подсчете голосов, на участках остаются только члены избиркомов, в число которых входят представители партий.

Второй путь выбрали такие страны как **Латвия, Норвегия, Россия, Словакия, Хорватия**, где общество обозначило запрос на дополнительный контроль за процессом выборов. В этих странах общественное наблюдение повышает уровень доверия к выборам, число наблюдателей на участках велико и они не ограничены в правах, выборы проходят спокойно, а все споры решаются в рамках правового поля.

Российская Федерация в настоящее время является лидером в группе стран, идущих по пути развития институтов общественного наблюдения. В 2018 г. создан механизм общественного внепартийного наблюдения с ведущей ролью Общественной палаты Российской Федерации и Общественных палат субъектов РФ. В президентских выборах в 2018 г. приняли участие 146 тысяч общественных наблюдателей.

В период 2018-19 годов все российские регионы законодательно закрепили общественное наблюдение на всех видах региональных и муниципальных выборов.

Беспрецедентным для международной практики применения института наблюдения стало участие 526 тысяч общественных наблюдателей в общероссийском голосовании по вопросу одобрения изменений в Конституцию РФ. Как следствие, практически полное отсутствие сколько-нибудь значимых нарушений в ходе голосования.

Есть и страны, пренебregшие запросом общества на участие в контроле за чистотой проведения выборов. В таких странах общественные наблюдатели и организаторы общественного наблюдения не смогли стать независимым арбитром между противоборствующими политическими силами. Такая ситуация, например, сложилась после проведения выборов Президента [Республики Беларусь в 2020 году](#).

Российский опыт организации общественного наблюдения может быть рекомендован к использованию другими странами при организации общественного наблюдения за выборами.

Избирательный процесс в современном демократическом государстве должен соответствовать ряду обязательных критериев, обеспечивающих открытость и прозрачность всех электоральных процедур, соблюдение избирательных прав, возможность свободного волеизъявления избирателей, равные права для всех избирателей, отсутствие дискриминации тех или иных групп избирателей, равные возможности для всех политических сил и отдельных граждан в участии в избирательной кампании. Эти критерии достигаются за счет возможности наблюдения за выборами, в том числе наблюдения за ходом голосования, подсчетом голосов и оглашением результатов выборов.

Одним из ключевых принципов организации избирательного процесса выступает принцип гласности, проявляющийся, в том числе и в практике применения института наблюдателей. Открытость и гласность избирательных процедур важны для повышения доверия со стороны общества к процедуре формирования органов власти.

Наблюдение за выборами является неотъемлемой частью демократического избирательного процесса. Оно основано на принципах, закрепленных в ряде международных документов, имеющих универсальный характер, в том числе в Копенгагенском документе ОБСЕ 1990 года и Декларации о критериях свободных и справедливых выборов Межпарламентского союза 1994 года.

В частности, в Копенгагенском документе ОБСЕ подчеркивается: «Государства–участники считают, что присутствие наблюдателей, как иностранных, так и национальных, может повысить авторитетность избирательного процесса для государств, в которых проводятся выборы. Поэтому они приглашают наблюдателей от любых других государств–участников СБСЕ и любых соответствующих частных учреждений и организаций, которые пожелают этого, наблюдать за ходом их национальных выборов в объеме, допускаемом законом. Они также будут стремиться содействовать такому же доступу к избирательным процессам, проводимым на более низком, чем общенациональный, уровне. Такие наблюдатели будут брать на себя обязательство не вмешиваться в избирательный процесс»¹.

Декларация о критериях свободных и справедливых выборов Межпарламентского союза 1994 года, подписанная 112 государствами, содержит следующий принцип: «Государства должны предпринять все необходимые и соответствующие меры для обеспечения ясности и понятности всего избирательного процесса, осуществляемые, например, через присутствие представителей партий или должным образом аккредитованных наблюдателей»².

Наблюдение включает в себя механизмы национального и международного наблюдения. Первое осуществляется институциональными структурами данного

¹ Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ // URL: <https://www.osce.org/les/f/documents/d/0/14305.pdf> (дата обращения 17.08.2020 г.)

² Декларация о критериях свободных и справедливых выборов // URL: https://www.democracy.ru/library/laws/international/el_declaration1994.html (дата обращения 17.08.2020 г.)

государства (политические партии, **наблюдатели, представляющие** независимых (непартийных) кандидатов на выборную должность, избирательные объединения, общественные организации, гражданские инициативы), либо гражданами данного государства, обладающими избирательными правами. Второй вариант наблюдения реализуется институциональными структурами и гражданами других государств.

Национальное наблюдение целесообразно дифференцировать на две составные части: политическое (партийное) и общественное. В первом случае речь идет о наблюдателях от участников избирательного процесса, представителей кандидатов на выборные должности или политических партий и иных избирательных объединений, принимающих участие

в выборах. Под общественным наблюдением подразумевается осуществление функций общественного контроля за избирательным процессом **наблюдателями, не имеющими** отношения к участникам избирательного процесса. Эти наблюдатели могут представлять те или иные общественные организации, либо выступать в личном качестве.

В условиях политической конкуренции в ходе избирательного процесса роль общественных наблюдателей особенно важна, так как, в отличие от партийных наблюдателей, они не являются ангажированными, не представляют интересы тех или иных конкурирующих политиков и партий, а, следовательно, занимают нейтральную позицию и формируют объективное представление о ходе голосования.

ОБЩЕСТВЕННОЕ НАБЛЮДЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Российская Федерация имеет значительный позитивный опыт общественного наблюдения на выборах. При этом ранее представители общественных организаций и гражданские активисты могли принимать участие в электоральном процессе либо в качестве наблюдателей от кандидатов или избирательных объединений, либо в качестве представителей СМИ. Однако в 2018 году был создан механизм общественного внепартийного наблюдения с ведущей ролью в этом процессе Общественной палаты Российской Федерации.

Впервые он был применен на президентских выборах 18 марта 2018 года и привел к участию в выборах **беспрецедентное количество** наблюдателей. На избирательных участках присутствовали 289 тысяч наблюдателей, при этом 146 тысяч наблюдателей были делегированы

субъектами общественного контроля.

В дальнейшем положительный опыт участия общественных наблюдателей в президентских выборах был распространён на всю страну. В 2018 году был принят федеральный закон, позволяющий Общественной палате Российской Федерации и общественным палатам субъектов Федерации назначать наблюдателей при проведении выборов в органы государственной власти регионов и местного самоуправления.

Следующим этапом развития общественного наблюдения стало общероссийское голосование **по вопросу одобрения изменений в Конституцию РФ**. В нем приняло участие более 526 тысяч общественных наблюдателей. Это позволило добиться беспрецедентной открытости и прозрачности процедуры голосования,

обеспечило защиту голосов избирателей, предотвратило нарушение избирательных прав. Как следствие, практически полное отсутствие сколько-нибудь значимых нарушений в ходе голосования.

Таким образом, в настоящее время в Российской Федерации существует закрепление статуса общественного наблюдателя на законодательном уровне и создан

эффективно работающий механизм общественного контроля. Данный механизм апробирован в рамках двух федеральных электоральных кампаний: выборов Президента Российской Федерации 2018 г. и общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию РФ 2020 г.

ОБЩЕСТВЕННОЕ НАБЛЮДЕНИЕ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ: ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

В различных странах мира сложилась разнообразная практика общественного наблюдения. В некоторых государствах общественные наблюдатели присутствуют только при самом голосовании и итоговом подсчете голосов, где-то они могут участвовать только в контроле за подсчетом голосов, в ряде случаев могут наблюдать за большим количеством избирательных процедур.

Анализ зарубежного опыта применения института общественного наблюдения за выборами свидетельствует об отсутствии единого подхода, наличии множества разнообразных практик. Межстрано-

вой анализ позволяет выделить следующие четыре группы стран, в соответствии с особенностями наличия/отсутствия института общественного наблюдения:

1. Отсутствие общественного наблюдения в избирательной практике.
2. Применение института общественного наблюдения на отдельных территориях.
3. Применение института общественного наблюдения в отдельных случаях.
4. Применение института общественного наблюдения как постоянно действующего механизма общественного контроля.

Таблица 1.

КЛАССИФИКАЦИЯ СТРАН С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ПРИМЕНЕНИЯ ИНСТИТУТА ОБЩЕСТВЕННОГО НАБЛЮДЕНИЯ: МЕЖСТРАНОВОЕ СРАВНЕНИЕ

Отсутствие общественного наблюдения в избирательной практике

Австралия
Австрия
Бельгия

Применение института общественного наблюдения на отдельных территориях

Ирландия
США
Швейцария

Применение института общественного наблюдения в отдельных случаях

Бахрейн
Великобритания
Саудовская Аравия

Применение института общественного наблюдения как постоянно действующего механизма общественного контроля

Азербайджан
Армения

Венгрия
Германия
Греция
Израиль
Индия
Ирак
Исландия
Испания
Италия
Канада
Катар
Кипр
Люксембург
Нидерланды
Новая Зеландия
ОАЭ
Оман
Португалия
Сирия
Турция
Франция
Япония

Афганистан
Белоруссия
Болгария
Босния и Герц.
Иордания
Иран
Латвия
Ливан
Монголия
Норвегия
Россия
Румыния
Сев. Македония
Словакия
Хорватия

Рассмотрим подробнее **СЛОЖИВШИЕСЯ** практики общественного наблюдения за выборами в отдельных странах.

ОТСУТВИЕ ОБЩЕСТВЕННОГО НАБЛЮДЕНИЯ В ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКЕ

Несмотря на декларируемую приверженность большинства стран мира принципам, изложенным в Декларации о критериях свободных и справедливых выборов Межпарламентского союза, самую большую группу стран составляют государства, избирательное законодательство и электоральная практика которых не предусматривает института общественного наблюдения.

Так, законодательство Франции не содержит четких положений о международных и национальных наблюдателях. При этом каждый кандидат может назна-

чить члена УИК, а также своих представителей для наблюдения за ходом голосования в одной или нескольких УИК³.

В Италии законодательство не предусматривает института общественного наблюдения, как при проведении парламентских и местных выборов, так и референдумов. В этих условиях национальные наблюдатели не назначаются и не осуществляют наблюдение⁴.

В Германии в законодательстве нет четких положений о национальном и международном наблюдении за выборами. Законодательство о выборах прямо не за-

³ Избирательная система Французской республики // URL: http://www.cikrf.ru/banners/vibor/france_sys.html (дата обращения 17.08.2020 г.)

⁴ Конституционный референдум в Италии // URL: <http://www.rfsv.ru/education/informirovanie/konstitutsionnyi-referendum-v-italii> (дата обращения 17.08.2020 г.)

крепляет статус национальных (партийных или непартийных) наблюдателей. § 31 Федерального закона Германии о выборах «Открытость процесса проведения выборов» содержит следующую формулировку: «Выборы проводятся открыто. Правление избирательного участка может удалить из помещения для голосования лиц, нарушающих порядок и спокойствие».⁵ Никаких других законодательных регламентирующих указаний для наблюдателей избирательное законодательство Германии не содержит, равно, как не содержит и самого упоминания о возможности присутствия на избирательных участках таких наблюдателей.

Немецкий эксперт Хельмут Веллер утверждает, что в Германии любой желающий может находиться на избирательном участке при голосовании и подсчете голосов. При этом он обязан выполнять следующие предписания: не мешать процессу голосования, не вести агитации и не предлагать своей помощи сотрудникам избирательного участка. Специального разрешения для наблюдения за выборами в Германии не требуется. Однако, как признался Веллер, немногие пользуются этим правом: «На самом деле, наблюдать за выборами у нас просто очень скучно».⁶

Таким образом, в крупнейшем государстве Евросоюза нет ни законодательного оформления, ни сложившейся практики участия в выборах гражданских активистов или представителей НКО в ка-

честве общественных наблюдателей. Нет и специального статуса общественного наблюдателя.

Такая же ситуация и в скандинавских странах, Дании и Швеции, которые признаются многими исследователями в качестве образцовых демократических государств⁷. Здесь институт наблюдения законодательно не предусмотрен, поскольку право реализовать наблюдение за выборами процедурами есть у любого гражданина, соответственно, получение специального статуса для реализации общественного наблюдения в данных государствах не требуется⁸.

Так, официальный источник информации о Швеции, сайт шведского государственного ведомства «Шведский институт» содержит следующую информацию о возможности наблюдения на выборах: «Если вы сомневаетесь в том, что выборы проходят честно, приходите на любой участок для голосования и наблюдайте за тем, как все проходит. Да-да, именно вы: наблюдателем может стать и подданный Швеции, и гражданин другой страны. Единственное правило, которое при этом нужно соблюдать, — не мешать процессу выборов, то есть не загромождать урны от голосующих, не отвлекать их расспросами, не создавать давку»⁹.

На первый взгляд, подобная практика максимально демократична, однако при анализе можно выявить её слабые стороны. Во-первых, есть высокая вероятность,

⁵ Германия: анализ избирательного законодательства в контексте соблюдения общедемократических стандартов и прав человека // URL: <http://www.cis-emo.net/ru/materials/demokratische-processy/germaniya-analiz-izbiratel'nogo-zakonodatel'stva-v-kontekste-soblyudeniya> (дата обращения: 17.08.2020 г.)

⁶ Кто наблюдает за выборами в западных странах // URL: <https://www.dw.com/ru/%D0%BA%D1%82%D0%BE-%D0%BD%D0%B0%D0%B1%D0%BB%D1%8E%D0%B4%D0%B0%D0%B5%D1%82-%D0%B7%D0%B0-%D0%B2%D1%8B%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%B8-%D0%B2-%D0%B7%D0%B0%D0%BF%D0%B0%D0%B4%D0%BD%D1%8B%D1%85-%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B0%D1%85/a-2879565> (дата обращения: 17.08.2020 г.)

⁷ DemocracyIndex 2019 // URL: https://www.un.org/democracyfund/sites/www.un.org.democracyfund/files/democracy_index_2019.pdf (дата обращения: 17.08.2020 г.)

⁸ Правовой статус наблюдателей на выборах Президента Российской Федерации и зарубежные практики правового регулирования статуса наблюдателей // URL: <http://vestnik.cikrf.ru/vestnik/publications/opinions/40911.html> (дата обращения: 17.08.2020 г.)

⁹ Выборы в Швеции: 10 особенностей // URL: <https://ru.sweden.se/ljudi/vyborny-v-shvecii-10-osobennostej/> (дата обращения: 17.08.2020 г.)

что на избирательный участок в момент подсчета голосов придет значительное количество избирателей, что с высокой долей вероятности затруднит прозрачность и открытость процедуры и усложнит работу членов избирательной комиссии. Во-вторых, вполне обоснованно, возникают сомнения, касающиеся достаточного уровня правовой грамотности избирателей: надлежащим ли образом они знакомы с нормами законодательства и нюансами избирательных процедур.

В странах Центральной и Восточной Европы, Чехии и Польше институт общественных наблюдателей также законодательно не закреплен.

В Польше отсутствует институт наблюдателей. Процесс подсчета голосов является закрытым. При подсчете голосов на избирательных участках вправе присутствовать только члены участковой комиссии и доверенные лица, определенные избирательными комитетами. При подсчете голосов не разрешается присутствовать представителям средств массовой информации¹⁰.

Не предусмотрено общественное наблюдение в таких странах Азии, как Оман, Катар, Сирия, Объединенные Арабские Эмираты¹¹.

В некоторых государствах правом назначения наблюдателей обладают только непосредственные участники выборов — политические партии, политические коалиции, кандидаты и их уполномоченные представители (например, Австрия, Венгрия, Греция, Израиль, Ирак, Исландия, Испания, Канада, Кипр, Польша, Порту-

галия, Турция). В частности, законодательством Испании не предусмотрен институт общественного наблюдения за выборами.

Законодательство страны содержит только положение о представительстве политических партий в составах избирательных комиссий всех уровней. Практически, аналогичное положение в Португалии: законодательство о выборах не содержит положений об общественных наблюдателях. Есть только положения о возможности присутствия кандидатов и представителей политических партий в помещениях для голосования избирательных комиссий. В Венгрии, Исландии, Греции, Кипре законодательство предусматривает возможность назначения наблюдателей только политическими партиями, политическими объединениями и политическими коалициями. На практике, например, в Греции, этим правом пользуются только некоторые крупные партии. В Австрии назначение наблюдателей отнесено к полномочиям только оппозиционных политических партий¹².

Таким образом, в значительном числе стран мира общественное наблюдение законодательно не закреплено и на практике не реализуется. В данных странах либо национальное наблюдение отсутствует полностью, либо предусмотрено наблюдение только со стороны представителей кандидатов, либо содержится декларативное утверждение о возможности наблюдения со стороны любого избирателя, однако для организации такого наблюдения не созданы ни юридические, ни организационные условия. К числу стран, в которых отсутствует институт обществен-

¹⁰ Польша: анализ избирательного законодательства в контексте соблюдения общедемократических стандартов и прав человека // URL: <http://www.cis-emo.net/ru/materials/demokraticheskie-processy/polsha-analiz-izbiratelno-go-zakonodatelstva-v-kontekste-soblyudeniya-obshchedemokraticheskikh> (дата обращения 17.08.2020 г.)

¹¹ Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Выпуск пятый. Ближневосточно-Азиатский регион // URL: <http://vestnik.cikrf.ru/upload/publications/izbir.pdf> (дата обращения 21.08.2020 г.)

¹² Правовой статус наблюдателей на выборах Президента Российской Федерации и зарубежные практики правового регулирования статуса наблюдателей // URL: <http://vestnik.cikrf.ru/vestnik/publications/opinions/40911.html> (дата обращения 17.08.2020 г.)

ного наблюдения, относится большинство государств, обычно идентифицируемых в качестве демократических (государства

Западной Европы и вестминстерской правовой системы).

ПРИМЕНЕНИЕ ИНСТИТУТА ОБЩЕСТВЕННОГО НАБЛЮДЕНИЯ НА ОТДЕЛЬНЫХ ТЕРРИТОРИЯХ

В отдельных странах, при отсутствии института общественного наблюдения в масштабах всей страны, тем не менее, сложилась устойчивая практика участия общественных наблюдателей в выборах на отдельных территориях. Как правило, речь идет о федеративных государствах децентрализованного типа с высоким уровнем самостоятельности субъектов федерации. К таким государствам относятся, прежде всего, США и Швейцария.

Относительно США необходимо отметить, что на федеральном уровне институт наблюдателей на выборах не регулируется законодательно — это компетенция legislatures штатов. Во многих штатах применяется следующая практика — допускать или не допускать наблюдателя на участок решают сотрудники избирательных комиссий.

Наблюдение за выборами в США в основном осуществляется наблюдателями от кандидатов и политических партий. В проблемных, с точки зрения соблюдения прав меньшинств, регионах к этой деятельности подключаются местные НПО (около 100), которые входят в коалицию «Защита выборов» (Election Protection Coalition).

Election Protection Coalition была создана в 2002 году беспартийной коалицией правозащитников. Полагаем, что главный плюс данной организации — ее независимость от политических партий,

что позволяет ее волонтерам быть более объективными при освещении избирательных процедур. Официальный сайт данной коалиции дает возможность узнать необходимую информацию для избирателя о сроках проведения выборов, о возможности и сроках регистрации избирателем, а также о том, как стать волонтером Election Protection¹³.

В ряде штатов США в правовом поле существует такой документ, как руководство для наблюдателей, основанное на избирательном законодательстве соответствующего штата. Например, в штате Айова в соответствии с таким руководством, наблюдателем не может быть кандидат, указанный в бюллетене, действующее должностное лицо либо сотрудник избирательной комиссии¹⁴. В штате Техас ограничений для наблюдателя еще больше: им не может быть гражданин, не зарегистрированный на территории округа, гражданин, занимающий должность в штате избирательного судьи, гражданин, являющийся родственником такого судьи или клерка, работающего на избирательном участке, или же гражданин, признанный виновным в совершении правонарушения, связанного с избирательными процедурами¹⁵.

Статус активистов американских НПО на избирательных участках остается неопределенным. По законодательству

¹³ См. подробнее: Electionprotection // URL: <https://866ourvote.org/>(дата обращения 17.08.2020 г.)

¹⁴ Poll Watchers Guide. Prepared by the Office of the Iowa Secretary of State. January 2018. // URL: <https://sos.iowa.gov/elections/pdf/pollwatcherguidebook.pdf>(дата обращения 17.08.2020 г.)

¹⁵ Poll watcher's guide. Issued by the Secretary of state Election division. Austin, Texas. January 2018. // URL: <http://www.sos.state.tx.us/elections/forms/pollwatchers-2018.pdf>(дата обращения 17.08.2020 г.)

ряда штатов местным правозащитникам разрешается присутствовать при голосовании и подсчете голосов. В других регионах это разрешение распространяется только на первый или второй этап. Во многих штатах закон вообще обходит вопрос национальных наблюдателей, а регулирование наблюдения, как и в случае с иностранцами, оставлено на усмотрение сотрудников избирательных комиссий.

Важно отметить, что правом удалить наблюдателя с избирательного участка законодательство большинства штатов наделяет должностных лиц комиссий, что опять же дает слишком широкое поле для административного усмотрения клерков, работающих в комиссиях. СМИ неоднократно освещали подобные инциденты. Подобная практика отнюдь не добавляет

прозрачности и гласности избирательным процедурам и, в целом, негативно сказывается на доверии всей избирательной системе государства, позиционирующего себя как демократическое и свободолюбивое.

К этой группе целесообразно отнести также Ирландию. Здесь присутствие наблюдателей при подведении итогов голосования и подсчете голосов зависит от усмотрения такого субъекта, как руководитель выборов.

Демократичность подобной практики выглядит весьма неоднозначной, поскольку субъективизм и административное усмотрение вряд ли позитивно сказываются на открытости процедур и гласности подведения итогов голосования.

ПРИМЕНЕНИЕ ИНСТИТУТА ОБЩЕСТВЕННОГО НАБЛЮДЕНИЯ В ОТДЕЛЬНЫХ СЛУЧАЯХ

В ряде стран общественное наблюдение используется только на определенном уровне выборов. Так, в Бахрейне оно применяется при выборах национального парламента, в Саудовской Аравии — в ходе муниципальных выборов¹⁶.

В отдельных случаях институт общественного наблюдения применяется, в качестве исключительной меры, при организации электоральных процедур, имеющих особое значение. Так, в частности, было в Великобритании. Британское избирательное законодательство не содержит норм, регламентирующих вопросы аккредитации или назначения наблюдателей. Присутствие их на участках для голосования не разрешено. В число лиц, которые

имеют такое право, британским законодательством включаются лишь: избиратели, кандидаты в депутаты парламента и их доверенные лица, должностные лица, обеспечивающие избирательный процесс, сотрудники правоохранительных органов, отвечающие за порядок на участке, а также лица, сопровождающие избирателей-инвалидов. Даже представителям британских СМИ разрешается находиться на участках только в качестве избирателей¹⁷.

Однако при организации референдума о независимости Шотландии в 2014 г. в стране был введен институт общественного наблюдения.

Избирательная комиссия Великобри-

¹⁶ Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Выпуск пятый. Ближневосточно-Азиатский регион // URL: <http://vestnik.cikrf.ru/upload/publications/izbir.pdf> (дата обращения 21.08.2020 г.)

¹⁷ Великобритания: анализ избирательного законодательства в контексте соблюдения общедемократических стандартов // URL: <http://www.cis-emo.net/ru/materials/demokraticheskie-processy/velikobritaniya-analiz-izbiratel'nogo-zakonodatel'stva-v-kontekste-soblyudeniya> (дата обращения 17.08.2020 г.)

тании приняла Руководство для наблюдателей, в котором в качестве отдельного компонента был включен краткий свод правил поведения для общественных наблюдателей.

Национальными наблюдателями могут быть:

- граждане Великобритании, достигшие возраста 16 лет;
- подавшие соответствующее заяв-

ление об аккредитации в Избирательную комиссию Великобритании.

Национальными наблюдателями могут выступать как индивидуальные физические лица, так и общественные организации, которые после соответствующей аккредитации также вправе назначать своих представителей в качестве национальных наблюдателей¹⁸.

ПРИМЕНЕНИЕ ИНСТИТУТА ОБЩЕСТВЕННОГО НАБЛЮДЕНИЯ КАК ПОСТОЯННО ДЕЙСТВУЮЩЕГО МЕХАНИЗМА ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

Наконец, есть группа стран, имеющих устойчивую практику применения института общественного наблюдения на всех уровнях выборов, в том числе, на национальном уровне.

В некоторых из этих стран право наблюдения за выборами предоставлено только представителям общественных организаций, но не непосредственным участникам выборов (например, Азербайджан, Монголия, Хорватия)¹⁹.

В ряде государств используется смешанная модель «назначение наблюдателей не только участниками выборов в лице политических партий, политических коалиций, кандидатов, общественных организаций, но и избирательным органам, средствам массовой информации и даже избирателям в порядке самовыдвижения», т.е. перечень субъектов права назначения наблюдателей более широк (например, Босния и Герцеговина, Дания, Латвия, Швеция, Афганистан)²⁰.

В Болгарии наблюдение включает наблюдателей от политических партий, политических коалиций, кандидатов, общественных организаций, избирательных органов, в том числе уполномоченных представителей политических партий, политических объединений, политических коалиций, кандидатов, приравненных по своему статусу к наблюдателям, а также лиц, которым уполномоченные представители передали по доверенности свои полномочия²¹.

В Иордании представители общественных организаций могут получить статус общественных наблюдателей, заполнив форму на сайте избирательной комиссии²².

В некоторых государствах **наблюдение могут осуществлять избиратели** (например, Северная Македония, Норвегия, Иран). В частности, в Норвегии, право назначения наблюдателей предоставлено избирателям, однако на практике они

¹⁸ Международный опыт создания кодексов поведения общественных наблюдателей // URL: <http://www.rfsv.ru/law/normy-i-printsipy/mezhdunarodnyi-opyt-sozdaniia-kodeksov-povedeniia-obschestvennykh-nabliudatelei> (дата обращения 17.08.2020 г.)

¹⁹ Правовой статус наблюдателей на выборах Президента Российской Федерации и зарубежные практики правового регулирования статуса наблюдателей // URL: <http://vestnik.cikrf.ru/vestnik/publications/opinions/40911.html> (дата обращения 17.08.2020 г.)

²⁰ Правовой статус наблюдателей на выборах Президента Российской Федерации и зарубежные практики правового регулирования статуса наблюдателей // URL: <http://vestnik.cikrf.ru/vestnik/publications/opinions/40911.html> (дата обращения 17.08.2020 г.)

²¹ Правовой статус наблюдателей на выборах Президента Российской Федерации и зарубежные практики правового регулирования статуса наблюдателей // URL: <http://vestnik.cikrf.ru/vestnik/publications/opinions/40911.html> (дата обращения 17.08.2020 г.)

²² Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Выпуск пятый. Ближневосточно-Азиатский регион // URL: <http://vestnik.cikrf.ru/upload/publications/izbir.pdf> (дата обращения 21.08.2020 г.)

мало проявляют интереса к реализации данного права и осуществлению наблюдения за выборами.

В Словакии законодательство о выборах предусматривает предельно широкую субъектную возможность осуществления общественного наблюдения за выборами, при этом общественное наблюдение вправе осуществлять любое лицо, которое изъявило такое желание. Вместе с тем, законодательство не закрепляет достаточно полно и подробно права и обязанности общественных наблюдателей, а также порядок их аккредитации.

В Румынии допускается назначение наблюдателей, как непосредственными участниками выборов, так и избирательными органами, средствами массовой информации, а также избирателями в порядке самовыдвижения.

В Конституции и законодательстве о выборах Хорватии предусмотрено участие в наблюдении за выборами национальных наблюдателей, однако право назначения национальных наблюдателей предоставлено только общественным организациям.

Интересный опыт организации участия в выборах общественных наблюдателей есть в Армении. Для аккредитации Центральной избирательной комиссией Арме-

нии общественной организации в качестве коллективного общественного наблюдателя она должна принять свой Кодекс поведения общественных наблюдателей, а также провести обучающий тренинг для лиц, которые будут назначены наблюдателями от данной общественной организации. Так, в части 2 статьи 3 Избирательного кодекса Республики Армения закреплено, что «до подачи заявления об аккредитации, зарегистрированные в Республике Армения общественные организации обязаны принять правила поведения своих наблюдателей, которые должны соответствовать международным принципам наблюдения за выборами и регулированию настоящего Кодекса. Указанные в настоящей части общественные организации организуют и проводят для своих наблюдателей обучение по законодательству и правилам поведения наблюдателей организации. Заявление об аккредитации должно содержать указание относительно принятия правил поведения и обучения наблюдателей организации...»²³.

Таким образом, ряд стран имеет практику организации общественного наблюдения на выборах. Однако в большинстве случаев опыт участия общественных наблюдателей не является массовым, систематическим и устойчивым.

²³ Международный опыт создания кодексов поведения общественных наблюдателей // URL: <http://www.rfsv.ru/law/normy-i-printsipy/mezhdunarodnyi-opyt-sozdaniia-kodeksov-povedeniia-obshchestvennykh-nabliudatelei> (дата обращения 17.08.2020 г.).