

Серия публикаций EPDE #3 – май 2021

Условия гражданского наблюдения за выборами в Российской Федерации в преддверии выборов в Государственную Думу в 2021 г.



Данная публикация была подготовлена EPDE для информирования заинтересованных сторон и лиц, принимающих решения, в области избирательного законодательства и управления выборами в Европейском союзе, Восточном партнерстве и во всем мире. Пожалуйста, распространяйте и делитесь нашими публикациями.

www.epde.org

Издатель:

Европейская платформа за демократические выборы
www.epde.org

Ответственные за содержание:

Europaischer Austausch gGmbH
Erkelenzdammer 59
10999 Berlin, Germany

Представитель:

Стефани Шиффер

Фото: Москва, Россия - 07.20.2019: митинг во время выборов в Мосгордуму. «Я имею право на выбор!»

EPDE работает при финансовой поддержке Федерального министерства иностранных дел Германии, Европейского Союза и Черноморского фонда регионального сотрудничества. Выраженные здесь мнения не обязательно отражают мнение доноров или их партнеров.



Federal Foreign Office



B | S | T The Black Sea Trust
for Regional Cooperation
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND

ОГЛАВЛЕНИЕ

РЕЗЮМЕ	3
ОБЩИЕ РАМКИ НАБЛЮДЕНИЯ ЗА ВЫБОРАМИ	3
ОБЩЕСТВЕННЫЕ ПАЛАТЫ В КАЧЕСТВЕ «МОДЕРАТОРОВ» НАБЛЮДЕНИЯ ЗА ВЫБОРАМИ	5
ВОЗДЕЙСТВИЕ ПОСЛЕДНИХ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ИНИЦИАТИВ НА НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ВЫБОРАМИ	6
Дополнительные ограничительные положения об «иностранных агентах»	7
Многодневное голосование	8
Голосование за пределами избирательных участков	8
Дистанционное электронное голосование	8
Использование видеокамер на избирательных участках	9

Автор - Татьяна Хильшер-Богусевич

Редактор - Адам Бусулеану

РЕЗЮМЕ

Условия гражданского наблюдения за выборами в Российской Федерации в преддверии выборов в Государственную Думу в 2021 г.

В Российской Федерации, возможности для независимого гражданского наблюдения за выборами и пространство для деятельности гражданского общества в целом постепенно сокращались в течение последнего десятилетия. В 2020 г. в законы и нормативные акты были внесены изменения, несущие с собой дополнительные ограничения прав и свобод, что оказало ощутимое воздействие на пространство для гражданского наблюдения за выборами. Отсутствие положений, посвященных прямой аккредитации гражданских наблюдателей за выборами вынуждает их действовать от имени кандидатов или СМИ, что противоречит самой идее независимого наблюдения за голосованием на выборах со стороны гражданского общества и международным стандартам. Различные ограничения, введенные в преддверии парламентских выборов в 2021 году, создают организационные, административные и логистические проблемы. Законодательство об «иностранных агентах», и без этого носящее

репрессивный характер было ещё более расширено, существенно ограничив возможности организаций гражданского общества и их сторонников по участию в кампаниях по наблюдению, просвещению избирателей и повышению осведомленности. Ещё один закон о «нежелательных иностранных организациях» ведет к дальнейшей изоляции российских гражданских наблюдателей от международного сообщества. Законы об «иностранных агентах» и «нежелательных организациях» предусматривают жесткую административную или уголовную ответственность как для организаций, так и для частных лиц. В то же время российские власти продвигают массовое наблюдение за выборами посредством так называемых «общественных палат», которые были созданы и контролируются властями.

Цель настоящего рабочего документа – предоставить краткую обновленную информацию об общих условиях независимого гражданского наблюдения за выборами в Российской Федерации в преддверии выборов в Государственную Думу, которые должны состояться 19 сентября 2021 года.¹

ОБЩИЕ РАМКИ НАБЛЮДЕНИЯ ЗА ВЫБОРАМИ

Законодательство предусматривает наблюдение за избирательным процессом, осуществляемое

представителями конкурентов на выборах, СМИ и международными наблюдателями. С 2017 г.,

¹ См. предыдущий [Рабочий документ о Правовых рамках гражданского наблюдения за выборами в странах Восточного партнерства и Российской Федерации](#), октябрь 2019 г.

наблюдателей также могут назначать федеральные и региональные общественные палаты (см ниже). Участвующие в выборах кандидаты и политические партии также могут назначать доверенных лиц для наблюдения за избирательным процессом.

Тем не менее, вопреки международным стандартам и передовому опыту, не существует положений о прямом наблюдении со стороны гражданских наблюдателей или организаций гражданского общества.² Для возможности наблюдения за избирательным процессом, гражданские наблюдатели вынуждены налаживать партнерские связи и получать аккредитацию от кандидатов или СМИ или прибегать к назначению наблюдателем посредством подконтрольных государству общественных палат.

Отсутствие возможности прямой аккредитации гражданских наблюдателей противоречит и подрывает саму идею независимости и нейтралитета гражданского мониторинга выборов. Это также может негативно сказаться на работе аккредитованных косвенным образом наблюдателей, так как любая их аффилированность может породить ожидания или ассоциации, связанные с их лояльностью выдвигающимся субъектам, а не принципам честного, непредвзятого и свободного наблюдения.

Необходимость назначения наблюдателей в качестве доверенных лиц кандидатов неоднократно приводила к тому, что кандидаты отзывали аккредитации своих наблюдателей в день голосования, когда на кандидатов оказывалось давление в связи с тем, что наблюдатели массово сообщали о нарушениях, выявленных в ходе избирательной кампании.³

В соответствии с положениями закона и резолюцией Центральной избирательной комиссии (ЦИК) представители средств массовой информации могут быть аккредитованы для наблюдения за работой избирательных комиссий и процессом в течение всего дня выборов, в том числе во время подсчета голосов. Тем не менее, при аккредитации требуется заключение со средством массовой информации трудового договора не менее чем за два месяца до официального опубликования решения о назначении выборов, что соответствует 6 месяцам до голосования (часть 4 статьи 30 Закона об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, часть 1² статьи 32 Закона о выборах

депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации). Это значительно усложняет планирование журналистских заданий для медиа организаций и представляет собой явное вмешательство в независимость СМИ, чья работа – свободно освещать политические процессы.

Законодательство также прямо не признает и не предоставляет возможностей для долгосрочного наблюдения за выборами и доступа к избирательным институтам и процессам.⁴ В законодательных положениях, определяющих права и обязанности наблюдателей, особое внимание уделяется наблюдению за днём выборов, в том числе досрочному голосованию.

Существует и положительный аспект – законодательство содержит ряд гарантий в отношении деятельности наблюдателей, в том числе гарантию удаления наблюдателя с избирательного участка исключительно на основании решения суда. Тем не менее, в действительности полиция часто выдворяет наблюдателей из избирательных участков, якобы в связи с «ненадлежащим поведением» или «нарушением общественного порядка», без какого-либо судебного решения. В таких случаях, даже если наблюдатели могут вернуться на избирательные участки, процесс мониторинга уже был прерван.

В отношении порядка осуществления наблюдения вводятся различные ограничения, создающие организационные, административные и логистические проблемы.

Они включают ограничение, предусматривающее назначение любым субъектом не более двух наблюдателей в каждую избирательную комиссию, при этом только один наблюдатель имеет право присутствовать одновременно (часть 4 статьи 30 Закона об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, часть 5 статьи 33 Закона о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации). После внесения поправок в июле 2020 года, данное требование было разъяснено, установив, что в случае многодневного голосования, в каждой избирательной комиссии допускается присутствие не более двух наблюдателей на каждый день голосования, с возможностью назначения двух запасных наблюдателей.

2 В части 8 Документа Копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ от 1990 г. указано, что государства-участники «считают, что присутствие наблюдателей, как иностранных, так и национальных, может повысить авторитетность избирательного процесса для государств, в которых проводятся выборы». В часть 20 Замечания общего порядка 25 к МПГПП включено требование, гласящее, что «требуется организовать независимую проверку правильности голосования или подсчёта избирательных бюллетеней». Пункт а. раздела II.3.2 Свода рекомендуемых норм при проведении выборов гласит, что «как национальным, так и международным наблюдателям должны быть предоставлены как можно более широкие возможности для участия в наблюдении за проведением выборов».

3 <https://www.golosinfo.org/articles/143699>.

4 [Декларация глобальных принципов непартийного наблюдения и мониторинга выборов общественными организациями](#) подчеркивает, что «лучший вариант непартийного наблюдения и мониторинга выборов общественными организациями – долгосрочное наблюдение и анализ всех элементов избирательного цикла, а также более широкого политического контекста, влияющего на характер и качество выборов».

Более того, одно и то же лицо может быть назначено наблюдателем только в одну избирательную комиссию, что не позволяет наблюдательским организациям проводить мобильное наблюдение и наблюдателям посещать несколько избирательных участков в ходе дня выборов. Дополнительное ограничение, введенное в июле 2020 года, предусматривает, что районы и округа, в которых наблюдателей могут назначать наблюдателей и осуществлять свою деятельность, зависят от типа выборов и места жительства или временного пребывания наблюдателей (часть 4 статьи 30 Закона об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, в совокупности со частями 4-4¹ статьи 4). Данное ограничение еще больше снижает мобильность наблюдателей, так как в ходе региональных и местных выборов наблюдателей смогут набирать и они смогут работать исключительно в пределах соответствующих регионов или населенных пунктов. Результатом этого могут также стать неравные условия и права, так как, например, в ходе федеральных выборов наблюдатели от партий будут иметь право быть набранными и работать по всей стране, в то время как деятельность

наблюдателей от кандидатов, баллотирующихся в одномандатных округах, скорее всего, будет ограничена конкретным округом. В завершение, в соответствии с дополнительным административным препятствием, списки наблюдателей, назначаемых в участковые комиссии, должны быть представлены в соответствующие территориальные комиссии заблаговременно за три дня (часть 7¹ статьи 30 Закона об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, часть 3¹ статьи 33 Закона о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации). Эти ограничения негативно сказываются на гражданской мотивации, что на низовом уровне может привести к отмежеванию от деятельности по гражданскому наблюдению за выборами.

В целом, текущие положения законодательства создают возможности для гражданского наблюдения за выборами; в то же время различные наложенные ограничения не способствуют свободному и всеобъемлющему независимому наблюдению, делая его обременительным и ограниченным на практике.

ОБЩЕСТВЕННЫЕ ПАЛАТЫ В КАЧЕСТВЕ «МОДЕРАТОРОВ» НАБЛЮДЕНИЯ ЗА ВЫБОРАМИ

Что такое общественные палаты?

Федеральная Общественная палата была сформирована как учреждение в 2005 г., с принятием соответствующего федерального закона. Её целью является взаимодействие граждан с властями, в целях защиты их прав и свобод и интересов при формировании и реализации государственной политики, а также в целях осуществления общественного контроля за деятельностью органов власти. Согласно положениям закона от 2013 г., федеральная Общественная палата должна состоять из 168 членов, 40 из которых утверждает Президент РФ; 85 – региональные общественные палаты и 43 – общественные объединения. В дополнение к федеральной Общественной палате, в субъектах Российской Федерации формируются региональные гражданские палаты; их члены назначаются федеральными или региональными правительствами и организациями гражданского общества.

С годами значимость роли общественных палат в контексте наблюдения за выборами значительно выросла. Право палат на отбор и направление наблюдателей за выборами получило юридическую основу, и их работа утверждается и продвигается посредством заявлений и сотрудничества с различными государственными учреждениями, включая ЦИК.⁵

Вместе с тем, общественные и международные организации-наблюдатели на протяжении долгого времени критически относились к наблюдению за выборами посредством общественных палат из-за отсутствия последовательной и четкой методологии наблюдения, акцента на процедуры в день выборов в отсутствие каких-либо долгосрочных элементов наблюдения, и, в особенности, предполагаемой аффилированности и преданности палат

5 Например, «Золотой стандарт» Общественной палаты для наблюдения в Единый день голосования в сентябре 2020 г. был утвержден при поддержке и одобрении ЦИК.

государственным органам власти.⁶ Возрастают опасения, что данная форма контролируемого наблюдения за выборами может быть использована для того чтобы отсеять, обезгласить и в последствии сделать невозможным наблюдение со стороны неангажированных независимых наблюдателей и организаций, которые, как правило, более критичны в ходе избирательного процесса.

Значение общественных палат еще больше возросло в связи с принятием в марте 2020 года [Закона](#) Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». Часть 16 статьи 2 данного Закона наделила общественные палаты исключительным правом назначать наблюдателей на конституционный референдум в июле 2020 года, заставляя все заинтересованные в наблюдении субъекты использовать этот механизм «массового общественного надзора» в качестве единственной отправной точки наблюдения. Общественная палата федерального уровня также удостоилась беспрецедентного права назначать наблюдателей в ЦИК и все нижестоящие комиссии с момента официального назначения референдума и следить за подготовкой к проведению голосования.

Согласно [Положению](#) федеральной Общественной палаты, кандидатуры наблюдателей от общественных палат доступны для широкого круга субъектов, в том числе политических партий, общественных объединений, трудовых коллективов, профессиональных союзов, организаций гражданского общества и отдельных граждан. Федеральная Общественная палата объявила о назначении посредством

своих различных структур более полумиллиона наблюдателей на конституционный референдум.⁷

Однако независимые наблюдатели указывают, что решения о том, назначать ли и кого назначать в какие избирательные комиссии полностью принимаются общественными палатами, которые, как сообщается, во многих случаях отклоняли или не реагировали на кандидатуры таких гражданских организаций, как «Голос» и «Сонар», равно как и на заявки отдельных наблюдателей, или же назначали таких наблюдателей в труднодоступные отдаленные места.⁸ Несколько политических партий отказались от назначения наблюдателей посредством общественных палат, поставив под вопрос истинность этого механизма наблюдения. Подлинность побуждений наблюдателей от общественных палат в обеспечении соответствия избирательного процесса требованиям закона также ставится под сомнение в отчетах независимых наблюдателей. Они часто отмечали, что наблюдатели от общественных палат не проявляют подлинной вовлеченности и не предпринимают действий в случае нарушений. Общественные и международные организации-наблюдатели продолжают призывать к восстановлению права организаций гражданского общества и групп граждан напрямую назначать наблюдателей за выборами.⁹

На момент написания этой статьи еще неизвестно, какую роль общественные палаты могут играть и будут ли они, как опасаются некоторые комментаторы, наделены какими-либо дополнительными юридическими полномочиями в преддверии выборов 2021 года. Между тем, Общественная палата объявила, что начала подготовку к массовому обучению наблюдателей по всей стране.

ВОЗДЕЙСТВИЕ ПОСЛЕДНИХ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ИНИЦИАТИВ НА НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ВЫБОРАМИ

В 2020 г. избирательная нормативно-правовая база претерпела ряд изменений и пересмотров. Помимо поправок к избирательным законам, они включали в себя поправки, связанные с общественными объединениями, обеспечением национальной

безопасности, а также с Уголовным кодексом и Кодексом об административных правонарушениях. Некоторые из этих изменений затрагивают гражданское наблюдение за выборами.

6 См. [Итоговый отчет ОБСЕ/БДИПЧ о президентских выборах в 2018 г.](#) и [анализ](#), проведенный движением «Голос» с связи с президентскими выборами 2018 г.

7 Согласно [данным](#) Общественной палаты, 236 272 наблюдателя были представлены от 18 партий и около 300 тысяч наблюдателей были кандидатами-самовыдвиженцами и представителями государственных организаций.

8 <https://openmedia.io/news/n3/plebiscit-vykhodit-iz-pod-kontrolya-obshhestvennye-palaty-ne-puskayut-nablyudatelej-iz-nezavisimyx-dvizhenij/?amp>. Также ознакомьтесь с [Предварительным заявлением](#) движения «Голос» по итогам общественного наблюдения за ходом общероссийского голосования по изменению Конституции в 2020 г.

9 См. [Предварительное заявление](#) движения «Голос» по итогам общественного наблюдения в Единый день голосования 13 сентября 2020 г. и [Итоговый отчет ОБСЕ/БДИПЧ по президентским выборам 2018 г.](#)

Дополнительные ограничительные положения об «иностранных агентах»

Что такое «иностранные агенты» и «нежелательные организации»?

В июле 2012 г. были внедрены первые законодательные положения, нацеленные на ограничение возможности организаций гражданского общества в России опираться также на зарубежное финансирование в целях поддержания своей деятельности. На основании этих положений, некоммерческие организации, получающие финансирование из-за рубежа и осуществляющие широко дефинируемую «политическую деятельность», обязаны регистрироваться в Министерстве юстиции в качестве «исполняющих функции иностранных агентов». Этот статус также предусматривает жесткие требования по отчетности и обязанность включать в информационные материалы пометку о статусе «инострannого агента», под угрозой серьезных административных взысканий. С июня 2014 г., Министерство юстиции по собственной инициативе может вносить организации в реестр «иностранных агентов». После поправок, принятых в декабре 2019 г., положения об «иностранных агентах» также распространяются на медийные организации, финансируемые или поддерживаемые из-за рубежа. Они могут также распространяться на частные лица, независимо от их гражданства, распространяющие в открытом доступе любые печатные, аудио-, аудиовизуальные и другие сообщения и материалы. Международные органы, включая Европейский парламент, Венецианскую комиссию Совета Европы, ОБСЕ/БДИПЧ, Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации и организацию «Amnesty International», многократно критиковали несущие все большие ограничения законы об «иностранных агентах», считая их несовместимыми со стандартами в области прав человека. Более 60 организаций оспорили применение к ним положений об «иностранных агентах» в Европейском суде по правам человека; иски находятся в рассмотрении. На апрель 2021 г., реестр «иностранных агентов» включал в себя 75 организаций, а дополнительный реестр СМИ – 17 средств массовой информации и лиц.

С 2015 г., в дополнение к положениям об «иностранных агентах», действует еще один ограничительный закон о «нежелательных организациях». Он позволяет запрещать в стране любую иностранную или международную организацию, которая, как считается, подрывает безопасность, обороноспособность или конституционный порядок России. Закон также предусматривает административные и уголовные наказания для российских организаций и граждан за любое сотрудничество с «нежелательными организациями». Помимо прочих организаций, Венецианская комиссия Совета Европы оценила закон о «нежелательных организациях» как необоснованное вмешательство в свободу ассоциации, собраний и выражения мнений.

Положения об «иностранных агентах» и «нежелательных организациях» продолжают препятствовать работе затрагиваемых организаций, подвергать их стигматизации, наносить ущерб их репутации и изолировать гражданское общество, в том числе независимых наблюдателей за выборами, от международного сотрудничества и поддержки. Ряд затронутых организаций были вынуждены закрыться или резко сократить масштабы или изменить свою деятельность. EPDE была классифицирована как «нежелательная организация» в марте 2018 г.

30 декабря 2020 года, и без того репрессивное законодательство об «иностранных агентах» было дополнительно расширено и в настоящее время, в дополнение к существующему перечню, оно применимо к неинкорпорированным общественным объединениям и частным лицам, которые участвуют в чрезмерно широко дефинируемой «политической деятельности» и получают поддержку из-за рубежа. Поддержка включает в себя не только финансовые средства, но и любую материальную, организационную или методологическую помощь, даже предоставляемую через посредника. Не устанавливаются никаких требований для доказательства связи между оказываемой поддержкой и осуществляемой

деятельностью и никаких ограничений по объему такой поддержки. Как и в ранних положениях, предусмотрено обязательство ежеквартальной отчетности и соответствующей маркировки всей создаваемой информации и материалов.¹⁰

Наряду с этим, избирательное законодательство запрещает некоммерческим организациям, признаваемым исполняющими функции «инострannого агента», осуществлять деятельность с целью поддержки или срыва организации выборов, выдвижения кандидатов, а также участвовать в избирательных кампаниях в любой другой форме (часть 6 статьи 3 Закона об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме

10 См. анализ EPDE о положениях об «иностранных агентах».

граждан Российской Федерации, часть 1 статьи 11 Закона о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации).

Совокупность установленных данными положениями ограничений продолжит серьезно ограничивать возможности организаций гражданского общества и их сторонников по участию в наблюдении или любой другой деятельности, связанной с выборами, включая просвещение избирателей и кампании по повышению осведомленности. Учитывая обширность и расплывчатость положений, значительное число организаций либо не квалифицируются, будучи уже включенными в список «иностранных агентов», либо рискуют быть признаны таковыми, под угрозой серьезной административной или уголовной ответственности.

Многодневное голосование

Принятые в июле 2020 года поправки в избирательное законодательство предусматривают, среди прочего, возможность проведения голосования в течение нескольких, но не более трех дней (статья 63¹ Закона об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, статья 80¹ Закона о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации). Это нововведение было задумано в качестве меры, гарантирующей здоровье и безопасность избирателей в условиях пандемии COVID-19 и помогающей избежать переполнения избирательных участков. В ходе общероссийского голосования по изменению Конституции в июле 2020 г. (проведенного до принятия поправок) голосование проходило в течение 7 дней, а в ходе выборов в сентябре 2020 года – всего в течение трех дней, включая досрочное голосование за два дня до основного дня выборов.

Подобные особые меры вполне применимы, и к ним прибегали в ряде стран, которые проводили выборы в период пандемии. Они могут быть эффективными в плане обеспечения более размеренного приема избирателей, что снижает вероятность распространения вируса.

Однако, как отмечали независимые наблюдатели в связи с голосованием в сентябре 2020 г., организация голосования в течение нескольких дней открывает больше возможностей для нарушений или фальсификаций, в том числе рост уязвимостей, связанных с ночным хранением, безопасностью и передачей бюллетеней и других материалов, требующих особого обращения и защиты.¹¹ Одновременно с этим многодневное голосование

значительно усложняет наблюдение, требуя гораздо более значительных человеческих и финансовых ресурсов, координирования и административных и логистических усилий.¹²

Хотя на момент написания настоящей статьи решение о многодневном голосовании в ходе выборов в 2021 г. находилось на рассмотрении, многие ожидают, что оно будет применено. В этой связи, вероятно, что вновь проявятся опасения, касающиеся уязвимостей этого процесса и необходимости наращивания усилий наблюдателей.

Голосование за пределами избирательных участков

Связанные с пандемией поправки, утвержденные в июле 2020 г., также включали положение об организации голосования за пределами избирательных участков в местах, подходящих и оснащенных для этой цели. Этот механизм использовался в дни досрочного голосования на выборах в сентябре 2020 года, но, по мнению гражданских наблюдателей, не очень широко. Помимо этого, нарушения, отмеченные в течение двух дней до основного дня выборов, были связаны, как представляется, с известными уязвимостями досрочного голосования как такового, а не с новыми положениями о голосовании вне избирательных участков. Несмотря на это, гражданские наблюдатели и политические партии выразили обеспокоенность и продолжают критически относиться к новым положениям, поскольку они затрудняют систематический внешний надзор и наблюдение.

Дистанционное электронное голосование

После пилотного голосования в сентябре 2020 г. в Курской и Ярославской областях, ЦИК объявила о намерении расширить использование дистанционного электронного голосования до шести регионов в ходе выборов в Государственную Думу в 2021 г. Пилотное тестирование и постепенное внедрение новых технологий голосования соответствуют передовому международному опыту.¹³ Вместе с тем, как подчеркивают и независимые организации-наблюдатели, электронное голосование продолжает быть сопряженным с опасностями, касающимися голосования вне контролируемого пространства избирательных участков, включая угрозы и риски для принципов секретности, свободы, неподкупности голосования и общественного доверия.

Важно отметить, что голосование с использованием технологий усложняет наблюдение и требует достаточного уровня доступа к технологиям,

11 Публикация ОБСЕ/БДИПЧ об [Альтернативных методах и мерах голосования](#), стр. 27.

12 См. [Итоговый отчет](#) движения «Голос» по итогам наблюдения за голосованием в сентябре 2020 г.

13 В качестве примера, см. [Рекомендацию CM/Rec\(2017\)5 о стандартах электронного голосования](#) Комитета министров Совета Европы, стр. 27.

администрирующим их учреждениям, информации, а также технических знаний. В преддверии пилотного голосования в сентябре 2020 г., независимые наблюдатели критиковали закрытый процесс разработки и тестирования системы, а также неопубликование ключевых технических документов и исходных кодов.¹⁴

Расширенное использование электронного голосования, вероятно, будет и впредь создавать трудности для наблюдателей в ходе выборов 2021 года, как по причине неизбежных ограничений по наблюдаемости технологических решений, так и в случае, если прозрачность процессов вокруг них будет оставаться недостаточной.

Использование видеокамер на избирательных участках

С 2012 года, избирательные участки в России оснащаются видеокамерами, позволяющими записывать ход избирательного процесса в день голосования и транслировать его в режиме онлайн – эти меры, как утверждалось, были призваны повысить прозрачность, добросовестность и доверие общественности к избирательным процессам. Использование видеокамер вызывает ряд опасений с точки зрения международных стандартов и передового опыта, в частности, в отношении возможности нарушения секретности и оказания эффекта запугивания. Как подчеркивают БДИПЧ/ОБСЕ, также имеются «естественные ограничения относительно того, что веб-камеры могут и не могут снимать, и, следовательно, с самого начала их невозможно рассматривать в качестве окончательной меры защиты от любых возможных манипуляций.»¹⁵

Помимо опасений относительно доверия к камерам как к гарантии добросовестности выборов, их дальнейшее использование в ходе выборов также влечет за собой последствия для наблюдения за выборами. Избирательные органы продвигали вебкамеры в качестве практического технологического решения,

делающего прямое очное наблюдение менее актуальным, поскольку можно в онлайн-режиме следить за ходом выборов на большом количестве избирательных участков по всей стране или получать записи в течение трех месяцев после дня выборов. Есть и положительный аспект, записи с видеокамер могут быть использованы в качестве доказательств в судах.

С учетом совокупных ограничений независимого гражданского наблюдения, удаленное наблюдение действительно представляет собой ценный – и в некоторых случаях единственный – механизм наблюдения, к которому организации-наблюдатели были вынуждены прибегнуть и некоторые из них успешно разработали надлежащие инструменты и приёмы.

Тем не менее, не должно существовать никаких иллюзий того, что видеонаблюдение является заменой и реальной поддержкой независимого наблюдения за выборами. Наряду с тем, что веб-камеры не фиксируют того, что может происходить на избирательных участках вне их поля обзора, осуществление крупномасштабного, всеобъемлющего и профессионального наблюдения посредством онлайн-трансляции, а также доступ к записям и их анализ после дня выборов не являются легкими задачами. Для этих целей необходимы значительные ресурсы, а различные процессуальные препятствия затрудняют своевременный и эффективный доступ. Гражданские наблюдатели указывают, что получение официальных записей от избирательных органов для дальнейшего рассмотрения является едва ли возможным. Кроме того, суды, как правило, игнорируют доказательства фальсификации, опирающиеся на официальные видеозаписи, снятые гражданскими наблюдателями.¹⁶

Предполагается, что практика видеонаблюдения будет сохраняться и, согласно отчетам СМИ¹⁷, возможно будет расширена в контексте выборов в Государственную Думу в 2021 году.

14 См. [Заявление](#) сделанное движением «Голос» в июле 2020 г. В посвящённых передовому опыту документах рекомендуется разрешить независимое оценивание и сертификацию электронных систем посредством «раскрытия информации о проектировании системы, предоставления возможности ознакомления с подробной документацией, раскрытия исходного кода, предоставления возможности просмотра отчетов об оценивании и сертификации компонентов, углубленного тестирования на проникновение (взлом)». См стр. 95 [Пояснительного меморандума к Рекомендации CM/Rec\(2017\)5](#).

15 [Итоговый отчет ОБСЕ/БДИПЧ по президентским выборам в 2012 г.](#), стр. 8.

16 См. <https://www.golosinfo.org/articles/143311>, <https://www.golosinfo.org/articles/142021>

17 <https://www.kommersant.ru/doc/4654249>



Другие отчеты доступны в разделе «Документы»:
www.epde.org

Подпишитесь на нашу ежемесячную рассылку:
www.epde.org/en/newsletter.html

Посетите наши социальные сети:

 facebook.com/epde.electionsmonitoring

 [@epde_org](https://twitter.com/epde_org)

Члены EPDE:

Белорусский Хельсинкский Комитет БХК (Беларусь)
Комитет Избирателей Украины КИУ (Украина)
Центр мониторинга выборов и обучения демократии EMDS (Азербайджан)
Европейский Обмен (Германия)
Хельсинкская Гражданская Ассамблея Ванадзор (Армения)
Правозащитный Центр «Весна» (Беларусь)
Международный центр изучения выборов IESC (Литва)
Международное общество свободных выборов и демократии ISFED (Грузия)
Норвежский Хельсинкский Комитет ННС (Норвегия)
Гражданская Сеть ОПОРА (Украина)
Фонд ответственной политики (Польша)
Ассоциация Promo-LEX (Молдова)
Фонд им. Стефана Батория (Польша)
Шведский Международный Либеральный Центр SILC (Швеция)
Антикоррупционный Центр «Трансперенси Интернэшнл» (Армения)