

Альтернативные методы и организация голосования

ПРЕИМУЩЕСТВА, РИСКИ И ПРАКТИЧЕСКИЕ СООБРАЖЕНИЯ В
СВЕТЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ И РЕКОМЕНДУЕМЫХ
НОРМ, В ТОМ ЧИСЛЕ В КОНТЕКСТЕ ПАНДЕМИИ COVID-19



Содержание

I.	ВВЕДЕНИЕ	2
II.	ОБЛАСТЬ ПРИМЕНЕНИЯ	3
III.	ОБЗОР МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ И РЕКОМЕНДУЕМЫХ НОРМ, КАСАЮЩИХСЯ ГОЛОСОВАНИЯ И АЛЬТЕРНАТИВНЫХ МЕТОДОВ ГОЛОСОВАНИЯ	4
A.	ПЕРИОДИЧНОСТЬ ВЫБОРОВ	4
B.	ВСЕОБЩЕЕ И РАВНОЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО	4
	<i>B.1 Участие уязвимых, маргинализованных и недопредставленных групп избирателей.....</i>	<i>5</i>
C.	ТАЙНА ГОЛОСОВАНИЯ	6
D.	СВОБОДА ВОЛЕИЗЪЯВЛЕНИЯ	7
E.	ПРОЗРАЧНОСТЬ И ЧЕСТНОСТЬ ПРИ ПОДСЧЕТЕ ГОЛОСОВ И УСТАНОВЛЕНИИ РЕЗУЛЬТАТОВ ВЫБОРОВ	8
IV.	КЛЮЧЕВЫЕ СООБРАЖЕНИЯ ПРИ ПЕРЕСМОТРЕ МЕТОДОВ ГОЛОСОВАНИЯ	9
V.	ОБЗОР АЛЬТЕРНАТИВНЫХ МЕТОДОВ ГОЛОСОВАНИЯ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ И РЕКОМЕНДУЕМЫХ НОРМ.....	13
A.	ГОЛОСОВАНИЕ ПО ПОЧТЕ	13
B.	ГОЛОСОВАНИЕ ПО ДОВЕРЕННОСТИ	23
C.	ДОСРОЧНОЕ ГОЛОСОВАНИЕ.....	27
D.	ГОЛОСОВАНИЕ НА ДОМУ И В УЧРЕЖДЕНИЯХ	36
E.	МЕХАНИЗМЫ ГОЛОСОВАНИЯ НА ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ УЧАСТКАХ	42
F.	ИСПОЛЬЗОВАНИЕ НОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ ГОЛОСОВАНИЯ.....	49
VI.	ВЫВОДЫ.....	54

I. Введение

День голосования – это не единственный элемент избирательного процесса, но он - один из важнейших этапов для обеспечения честности выборов. Это результат и отражение предвыборной агитации, момент, когда избиратели осуществляют свой окончательный выбор в отношении политических вопросов и политических сил, которые, по их мнению, должны представлять их интересы в управлении своей страной. Процедуры дня голосования также являются отражением того, насколько надежна общая избирательная система. Всеобъемлющие элементы и долгосрочные процессы, такие как подробные и точные правовые рамки, подзаконные акты, подготовка и готовность сотрудников органов, администрирующих выборы, а также обучение избирателей, всего лишь некоторые из тех, которые оказывают влияние на проведение процедур в день голосования.

В 2020 году глобальная пандемия COVID-19 в области здравоохранения создала ряд как юридических, так и практических проблем для проведения процедур в день голосования и для выборов в целом. Столкнувшись с этим, ряд государств-участников ОБСЕ предпочли отложить выборы во время объявленного чрезвычайного положения или из соображений здоровья и безопасности всех участников избирательного процесса. В то же время некоторые государства-участники сочли невозможным отложить выборы, так как юридические (а часто и конституционные) обязательства предписывают проводить периодические выборы и не предусматривают переносов. У всех государств-участников возникли вопросы о корректировках методов и организации голосования, которые можно было бы разумно внедрить для проведения выборов и обеспечения как безопасности всех участников, так и соблюдения применимых международных обязательств, стандартов и рекомендуемых норм демократических выборов.

Поскольку большинство государств-участников ОБСЕ используют в качестве преобладающего способа очное голосование на избирательном участке с бумажными бюллетенями, меры предосторожности для защиты здоровья и безопасности всех, кто работает на избирательных участках и посещает их, являются основной общей необходимостью. Страны, которые приступали к организации выборов на избирательных участках во время пандемии COVID-19, принимали специальные меры, такие как изменение планировки помещений для голосования, более строгий контроль очереди, средства индивидуальной защиты, регулярное использование дезинфицирующих средств и собственных или одноразовых письменных принадлежностей. Помимо этих мер, в качестве возможных альтернатив широко обсуждаются более обширные изменения в организации и процедурах, в том числе отказ от традиционного бумажного голосования на избирательных участках в день голосования.

Введение альтернативных методов и организации голосования, включая в качестве ответа на продолжающуюся пандемию, требуют тщательного рассмотрения. Их необходимо оценивать не только с точки зрения их способности смягчать угрозы общественному здоровью, но и с точки зрения осуществимости, эффективности и совместимости с принятыми стандартами демократических выборов. Продолжающиеся общественные дебаты по этому вопросу подчеркивают необходимость нахождения правильного баланса между обязательством проводить выборы в соответствии с принципом периодичности и способностью гарантировать приверженность другим ключевым обязательствам, в том числе тайне голосования и всеобщности, а также равенству избирательного права и состязательности выборов. Также важно избежать поспешности при введении любых изменений в механизмы голосования. Скорее требуется тщательное рассмотрение таких

изменений с точки зрения их возможного влияния, их следует вводить постепенно, опираясь на всесторонний анализ и широкие консультации с участниками избирательного процесса.

В этой публикации рассматриваются возможные преимущества и факторы риска проведения голосования с использованием методов и организации, альтернативных преобладающей практике голосования на избирательных участках в течение одного дня голосования. Различные методы и организация голосования анализируются в свете существующих обязательств ОБСЕ, других международных обязательств, стандартов и рекомендуемых норм в области демократических выборов. Хотя выбор методов голосования остается за государствами-участниками ОБСЕ, целью настоящей публикации является предоставление информации, которая будет полезна для общественного обсуждения альтернативных методов и организации голосования, в том числе в контексте пандемии COVID-19.

II. Область применения

В этой публикации представлен обзор различных методов и организации голосования, которые отличаются от традиционного бумажного голосования на избирательных участках в день голосования, и их анализ с точки зрения применяемых международных стандартов и передовой практики. Целью данной публикации является предоставление организаторам выборов и законодателям ориентиров в процессе рассмотрения перехода к таким альтернативным методам и организации или расширения их использования. Чтобы облегчить критическую и всестороннюю оценку доступных вариантов, в данной публикации определяются как преимущества, так и возможные подводные камни, связанные с разными решениями, и предлагаются наводящие вопросы и точки зрения, помогающие разработать ответные меры, учитывающие потенциальные риски.

Основное внимание по-прежнему уделяется голосованию с использованием бумажных бюллетеней, а обзор использования новых технологий голосования (НТГ), включая электронные машины для голосования или интернет-голосование ограничивается соответствующими ключевыми соображениями, изложенными в [Руководстве БДИПЧ по наблюдению за использованием новых технологий голосования](#). В контексте пандемии COVID-19 внимание общественности первоначально было приковано к возможностям, предоставляемым НТГ, однако, многие государства-участники ОБСЕ осознали, что надлежащее их внедрение требует значительного времени, и НТГ могут не принести немедленного результата. В этой публикации также не рассматриваются механизмы голосования за рубежом, так как они обычно подразумевают личное голосование и/или голосование по почте – последнее рассматривается как часть данного анализа. Наконец, в этой публикации не делается обзор более широкого влияния COVID-19 на избирательные процессы, в том числе юридические последствия переноса выборов или влияние на проведения предвыборной агитации.¹ Аналогичным образом, соображения в отношении конкретных мер по охране здоровья и безопасности, которые могут быть введены для защиты избирателей, наблюдателей и сотрудников организаторов выборов, остаются за рамками компетенции данной публикации.

¹ См. раздел II.1.D отчета БДИПЧ/ОБСЕ [“Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения и меры реагирования государств на пандемию COVID-19”](#), описывающий влияние COVID-19 на выборы и наблюдение за выборами.

III. Обзор международных стандартов и рекомендуемых норм, касающихся голосования и альтернативных методов голосования

A. Периодичность выборов

Регулярные, периодические выборы являются одной из ключевых характеристик демократии, закрепленной в ряде обязательств ОБСЕ и других международных обязательств и стандартов, включая:

- Копенгагенский документ ОБСЕ 1990 года, параграфы 6, 7.1 и 7.2;
- Всеобщую декларацию прав человека 1948 года (ВДПЧ), статья 21.3;
- Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года (МПГПП), статья 25;
- Замечание общего порядка № 25 Комитета по правам человека (КПЧ) Организации Объединенных Наций (ООН) 1996 года, параграфы 9, 19 и 22;
- Дополнительный протокол Европейской конвенции о правах человека 1953 года, статья 3; и
- Свод рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской комиссии (ВК) Совета Европы (СЕ) 2002 года (в дальнейшем именуемый Свод рекомендуемых норм ВК), разделы I.3, I.5, и I.6.

Эти стандарты и надлежащая практика закрепляют право граждан избирать своих представителей и лидеров через установленные разумные промежутки времени. Решения о переносе или отмене выборов должны быть тщательно обдуманы, в том числе в таких чрезвычайных обстоятельствах как пандемия, и приниматься после всесторонних консультаций со всеми основными институтами и политическими игроками, чтобы обеспечить широкую поддержку и общественное доверие. Решения должны быть взвешены с учетом возможности организовать избирательный процесс с соблюдением других гарантированных прав и свобод и с обеспечением безопасности и здоровья всех участников. Альтернативные методы и организация голосования могут предложить решения в этом отношении и, при некоторых обстоятельствах, могут способствовать проведению запланированных выборов.

B. Всеобщее и равное избирательное право

Еще одним фундаментальным требованием международного законодательства является право всех обладающих таким правом граждан голосовать и баллотироваться. Всеобщее и равное избирательное право, базирующееся на основе отсутствия дискриминации, среди прочего гарантировано следующими документами:

- Копенгагенский документ ОБСЕ 1990 года, параграфы 5.9, 7.3, 7.6, 24, 30 и 31;
- ВДПЧ 1948 года, статьи 2, 7 и 21;
- МПГПП 1966 года, статьи 2, 3, 4, 25 и 26;
- Конвенция ООН “О ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин” 1979 года (КЛДЖ), статьи 2, 3, 4 и 7;
- Замечание общего порядка № 25 КПЧ ООН 1996 года, параграфы 1, 3, 4, 10, 11, 14, 15, 21 и 23;
- Конвенция ООН “О правах инвалидов” 2006 года (КПИ), статьи 1, 3, 5, 6, 12 и 29; и

- Свод рекомендуемых норм ВК 2002 года, разделы I.1 и I.2.

Учитывая, что эта публикация фокусируется на альтернативных методах голосования, большее внимание уделяется возможному влиянию альтернативных механизмов на активное избирательное право – право и возможность голосовать. Ограничения права голоса допустимы в соответствии с международными стандартами только в том случае, если они разумны, определены законом и строго пропорциональны своим целям. Например, ограничения избирательного права, основанные на продолжительности проживания, и “бланкетные” ограничения, основанные на недееспособности и судимости, противоречат вышеупомянутым стандартам. Чрезвычайные обстоятельства, такие как проведение выборов во время кризиса общественного здравоохранения, не следует рассматривать как основание для введения неоправданных и непропорциональных ограничений права голосовать.

Защита права голоса должна также означать, что возможности избирателей, имеющих право голоса, зарегистрироваться для голосования и фактически воспользоваться этим правом равно защищены. Выбор методов голосования и любые специальные меры, применяемые в том числе в связи с проблемами общественного здравоохранения, должны соответственно учитываться и быть направлены на защиту права и возможности голосовать для тех категорий избирателей, которые могут находиться под особым риском или иметь препятствия для голосования. Это могут быть люди с инвалидностью и пожилые избиратели, лица с определенными заболеваниями, лица, перемещенные внутри страны, и мигранты, а также избиратели, находящиеся в специальных учреждениях по уходу и исправительных учреждениях. Необходимо принять соответствующие меры, которые одновременно отвечают целям защиты общественного здоровья, облегчают голосование людям, инфицированным COVID-19, и тем, кто находится в самоизоляции, и гарантируют, что эти избиратели не будут лишены избирательного права.

V.1 Участие уязвимых, маргинализированных и недопредставленных групп избирателей

Реализация равного избирательного права может быть связано с дополнительными и уникальными препятствиями на пути некоторых слоев электората. По этой причине участие в выборах маргинализированных, уязвимых категорий и групп избирателей, зачастую испытывающих недостаток представительства, в том числе женщин, избирателей с инвалидностью, национальных меньшинств, лиц, перемещенных внутри страны, мигрантов и молодежи, подлежит дополнительной адресной защите в соответствии с рядом международных стандартов и источников рекомендуемых норм. В дополнение к всеобщим принципам равенства и недискриминации гарантии, связанные с правом голоса, можно найти в следующих документах:

- Копенгагенский документ ОБСЕ 1990 года, параграфы 5.9, 7.3 и 7.5, 22.-22.4, 30-32, 35;
- МПГПП 1966 года, статьи 2 и 25-27;
- Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 года, статьи 1.4, 2.2, и 5;
- КЛДЖ 1979 года, статьи 2, 3, 4 и 7;
- Конвенция ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 года, статья 41;
- КПИ ООН 2006 года, статьи 1, 3, 5, 6, 12 и 29;

- Европейская конвенция “О правах человека” (ЕКПЧ) 1953 года, статья 14 и дополнительный протокол №12;
- Рамочная конвенция Совета Европы о защите национальных меньшинств 1994 года, статья 15;
- Рекомендация общего порядка № 23 КЛДПЖ 1997 года;
- Замечание общего порядка № 25 КПЧ ООН 1996 года, параграфы 1, 3, 4, 10, 11, 12, и 14;
- Руководящие принципы ООН по вопросу о перемещении лиц внутри страны 1998 года, принцип 22.1.d; и
- Свод рекомендуемых норм ВК 2002 года, разделы I.1 и I.2.

Альтернативные методы и практики голосования могут помочь государствам-участникам выполнить некоторые из этих обязательств делая голосование более доступным и способствуя более широкому участию в нем. В то же самое время принятие решения о таких альтернативных механизмах голосования должно сопровождаться рассмотрением влияния на участие этих групп избирателей и учитывать риски, которые некоторые из этих методов несут в отношении недискриминации.

Например, проблемы с тайной голосования и свободным волеизъявлением, создаваемые различными дистанционными формами голосования, могут стать еще более заметными, когда они используются уязвимыми группами, из-за возможности оказания на этих избирателей влияния и давления. Переход на всеобщее голосование по почте может поразить в правах группы меньшинств, у которых нет постоянного адреса, или спровоцировать в некоторых обществах семейное голосование. Интернет-голосование может оказаться препятствием для пожилых людей и на территориях, где отсутствует надежный доступ к Интернету. Аналогичным образом, корректировки в обустройстве избирательных участков и организации голосования, включая меры и гарантии, введенные в связи с пандемией, должны по-прежнему учитывать, среди прочих целей, участие избирателей с инвалидностью и доступность для них.

С. Тайна голосования

Право тайного голосования является еще одним краеугольным камнем демократического избирательного процесса и закреплено в следующих документах:

- Копенгагенский документ ОБСЕ 1990 года, параграфы 5.1 и 7.4;
- ВДПЧ 1948 года, статья 21;
- МПГПП 1966 года, статья 25;
- Замечание общего порядка № 25 КПЧ ООН 1996 года, параграф 20;
- ЕКПЧ 1953 года, Дополнительный протокол, статья 3; и
- Свод рекомендуемых норм ВК 2002 года, разделы I.3.2 и I.4.

Эффективная защита тайны голосования является одной из ключевых проблем, возникающих при некоторых альтернативных методах голосования, особенно когда голосование проходит за пределами контролируемой среды избирательных участков, так как в случае голосования по почте или интернет-голосования, или же когда выбор избирателей становится известен их назначенным представителям, как в случае с голосованием по доверенности. Поэтому секретность должна быть на первом плане при принятии решений в случае введения или расширения использования методов альтернативного голосования. Это требует гарантий в законодательстве и нормативных

актах, а также должной осмотрительности и активных шагов со стороны персонала избирательных участков для защиты тайны голосования и предотвращения любых нарушений. Важность тайны голосования, а также меры, применяемые для ее защиты, должны учитываться в программах просвещения граждан и избирателей, а также посредством оперативного расследования правоохранительными органами в случае ее возможного нарушения.

Соображения секретности также играют центральную роль в контексте планировки и оснащения избирательных участков, используемого оборудования, а также при обработке данных избирателей и управления людскими потоками на участках. Они должны оставаться приоритетными при рассмотрении корректировок обустройства избирательных участков, включая любые специальные меры по снижению общественных рисков для здоровья.

D. Свобода волеизъявления

Тайна голосования поддерживает другой связанный с ней принцип – принцип свободы волеизъявления, когда каждый избиратель должен иметь возможность отдать свой голос полностью независимо и без какого-либо неоправданного влияния. Международные стандарты, гарантирующие право избирателей голосовать свободно, без какого-либо побуждения, принуждения, запугивания, страха возмездия или манипулятивного вмешательства, изложены в следующих документах:

- Копенгагенский документ ОБСЕ 1990 года, параграфы 5.1, 6, 7.1, 7.2, 7.4, 7.7 и 30;
- ВДПЧ 1948 года, статья 21;
- МПГПП 1966 года, статья 25;
- Замечание общего порядка №. 25 КПЧ ООН 1996 года, параграфы 2, 7, 9, 15, 19, 21, 23 и 25;
- КПИ ООН 2006 года, статья 29;
- Европейская конвенция “О правах человека” 1953 года, Дополнительный протокол, статья 3;
- Конвенция “О стандартах демократических выборов, избирательных правах и свободах в государствах-участниках Содружества независимых государств 2002 года (Конвенция СНГ), статья 8; и
- Свод рекомендуемых норм ВК 2002 года, разделы I.3 и II.1.

Обеспечение свободы голосования составляет особую проблему, когда голосование проходит за пределами избирательных участков. Существует опасность того, что избиратели, подающие свои бюллетени по почте, в электронном виде, через доверенное лицо или используя переносную урну для голосования, могут подвергаться чрезмерному влиянию со стороны других лиц, таких как члены их семьи, политические партии или люди, участвующие в организации голосования. Некоторые альтернативные методы голосования представляют трудность для создания и воплощения эффективных гарантий свободы волеизъявления. В таких случаях подходящим механизмом является надлежащее и быстрое расследование жалоб на оказание давления на избирателей и привлечение виновных к ответственности.

Е. Прозрачность и честность при подсчете голосов и установлении результатов выборов

В качестве еще одной ключевой гарантии целостности процедур в день голосования международные стандарты и документы рекомендуемых норм требуют, чтобы поданные голоса были подсчитаны честно, результаты обнародованы, и чтобы не было возможности необнаруженного мошенничества или ошибки, изменяющих результат. Последовательность в применении процедур, прозрачность и своевременность на этом решающем этапе, в том числе при разрешении споров о результатах выборов, способствуют общественному доверию и принятию результатов выборов. Применимые стандарты включают:

- Копенгагенский документ ОБСЕ 1990 года, параграфы 5.10 и 7.4;
- МПГПП 1966 года, статья 25; и
- Замечание общего порядка № 25 КПП ООН 1996 года, параграф 20.

Альтернативные методы голосования и организация проведения голосования могут повлечь за собой внесение изменений в обычную организационную структуру, применимые процедуры и временные рамки для подсчета голосов, подведения итогов и объявления официальных результатов. В зависимости от найденных решений, степень их соответствия требованию честного подсчета голосов и определения результатов и требованию к публикации результатов может отличаться.

При рассмотрении вопроса об изменении методов и организации голосования особое внимание необходимо уделять обеспечению того, чтобы процедуры подсчета голосов и подведения итогов были соответствующим образом скорректированы, и это стало достоянием общественности; любые новые или временные вовлеченные учреждения подпадали под действие правовой базы, а их обязанности - четко очерчены; и чтобы требования к прозрачности, в том числе к своевременной публикации подробных результатов выборов, сохранялись. Важно скорректировать сроки подачи и рассмотрения жалоб и апелляций с учетом существующих альтернативных методов голосования. Кроме того, независимо от используемых методов и организации голосования, крайне важно сохранить право и возможность представителей кандидатов, средств массовой информации и наблюдателей следить за процессом подсчета голосов и подведения итогов.

IV. Ключевые соображения при пересмотре методов голосования

При принятии решений о внедрении любых альтернативных методов или организации голосования следует руководствоваться несколькими ключевыми соображениями.

Расчет времени

Надлежащая международная практика рекомендует проводить и завершать избирательные реформы достаточно заблаговременно до выборов. Надлежащая практика предлагает, чтобы фундаментальные аспекты не изменялись в течение одного года до выборов.² В то время как, по общему признанию, чрезвычайные ситуации и события часто требуют быстрых корректировок и приспособлений, необходимо достаточное время как для завершения законодательных процессов (включая издание подзаконных и процедурных актов), так и для последующей реализации на всех уровнях. Организаторам выборов и другим участникам избирательного процесса требуется достаточное время для организации и адаптации к новым внедряемым методам на практическом уровне, в том числе для обучения организаторов выборов и повышения осведомленности общественности. Корректировки избирательных процедур, внесенные незадолго до выборов, даже если они истолковываются как средство устранения объективно серьезных или чрезвычайных ситуаций, не должны порождать других проблем, которые могли бы скорее помешать, а не способствовать честности выборов.

Постепенное введение

Изменениям в практике голосования должны предшествовать значительные исследования и тестирование для обеспечения их надлежащего выполнения. Избирателям, политическим партиям и организаторам выборов требуется время, чтобы ознакомиться с новыми правилами и процедурами.³ Рекомендуется, чтобы внедрению новых подходов и методов предшествовали технико-экономические обоснования и оценка рисков. Неспособность должным образом решить эти проблемы может поставить под угрозу развертывание и использование альтернативных методов голосования и даже выборов в целом. Внезапные изменения также могут быть истолкованы как наличие альтернативного интереса в пользу определенных политических партий или кандидатов.⁴

² Раздел II.2.b [Свода рекомендуемых норм](#) ВК говорит: “Следует запретить пересматривать основополагающие элементы закона о выборах, в частности регулирующие саму избирательную систему, состав избирательных комиссий и определение границ избирательных округов, менее чем за год до проведения выборов”. В параграфе 110 “Размышлений Венецианской комиссии об уважении демократии, прав человека и верховенстве закона во время чрезвычайного положения” отмечается, “Внесение изменений в Избирательный кодекс в отношении условий голосования менее чем за год до выборов, возможно, соответствует Своду рекомендуемых норм в избирательных вопросах, если это необходимо для честных выборов или способствует им.”

³ Согласно [Рекомендациям БДИПЧ по анализу законодательной базы выборов](#), международная надлежащая практика в отношении избирательного законодательства также предусматривает, что “Избирательное законодательство вступает в силу за достаточное время до выборов, с тем чтобы избиратели и все участники избирательного процесса – в том числе органы, ответственные за проведение выборов, кандидаты, партии и СМИ – узнали о действующих правилах. Избирательное законодательство, начинающее действовать в последний момент, может подорвать доверие к избирательному процессу и сократить для политических сил и для избирателей возможности своевременно ознакомиться с правилами, касающимися избирательного процесса”.

⁴ Согласно параграфу 65 Пояснительного доклада к [Своду рекомендуемых норм ВК](#), “Проблема заключается не в том, что нельзя изменять систему голосования, ибо всегда есть возможность сделать ее более совершенной, а в том, что нельзя делать это часто и накануне (менее чем за год до) выборов. Даже когда

Четкая правовая база

Международные стандарты и рекомендуемые нормы определяют, чтобы основные права и свободы гарантировались законом, а правовые рамки были четко прописаны, последовательны и доступны. В параграфе 5.8 Копенгагенского документа ОБСЕ подчеркивается, что законодательство и любые изменения к нему должны быть приняты по завершении публичной процедуры, при этом условием их применимости является публикация нормативных актов. Внесение изменений в методы и организацию голосования требует всестороннего пересмотра законодательства о выборах, а также может потребовать внесения изменений в другие законодательные и подзаконные акты. Четкая правовая база должна охватывать чрезвычайные ситуации и служить основой для разработки всех других необходимых подзаконных актов, инструкций и практических решений. Начало подготовительных процедур к выборам без полностью доработанной и принятой правовой базы создает неопределенность для участников, может вызвать серьезные проблемы для организаторов выборов и может подорвать доверие общественности к данному процессу.

Обучение персонала организаторов выборов

Существуют уникальные потребности и проблемы в подготовке и обучении персонала организаторов выборов альтернативным методам голосования, особенно когда такие методы внедряются впервые. Неспособность должным образом подготовить персонал может привести к тому, что избиратели неправильно подадут бюллетени или голоса будут неправильно подсчитаны и обобщены. Такая практика, если она получает широкое распространение, может подрывать доверие общественности к организации выборов и к результатам выборов.

В зависимости от практики, обучение может распространяться на всех организаторов выборов или только на некоторых работников избирательных участков. В некоторых случаях может потребоваться специализированный персонал, такой как в области информационных технологий или логистики. Обучение и материалы, разработанные для персонала организаторов выборов, также могут быть важны для других участников избирательного процесса, в том числе для независимых гражданских наблюдателей или представителей политических партий в избирательных органах, а также для должностных лиц, участвующих в разрешении споров и проведении расследований, связанных с выборами.⁵

Публичная информация

Обязательство обеспечить возможность избирателей реализовать их право голоса включает в себя необходимость просвещения избирателей и обеспечения публичной информации.⁶ С введением любой новой практики голосования избирателям потребуется

не ставится цель сознательного манипулирования, создается впечатление, что изменения продиктованы непосредственными политическими интересами партии властей.”

⁵ В параграфе 84 Пояснительного доклада к [Своду рекомендуемых норм ВК](#) отмечается, что “ Члены избирательных комиссий должны пройти стандартную подготовку на всех уровнях выборной администрации. Такая подготовка должна быть организована и для членов комиссий, назначаемых политическими партиями”.

⁶ Согласно Параграфу 11 Замечания Общего порядка № 25 КПЧ, “Государства должны принять эффективные меры для гарантии того, что все лица, имеющие право голоса, могут осуществить это право. [...] Кампании

важная информация, например, о том могут ли они участвовать, как они могут получить и подать бюллетени. В некоторых случаях, таких как использование голосования по почте, избирателям также требуются особые инструкции по правилам заполнения и возврата бюллетеней. Избиратели, наблюдатели и политические партии также должны быть проинформированы о том, когда будут проводиться определенные мероприятия по голосованию, такие как голосование на дому в день голосования с помощью переносной урны для голосования или голосование в учреждениях длительного пребывания. В тех случаях, когда альтернативные процессы голосования требуют специальных процедур подсчета голосов и обобщения результатов, информация об этих процедурах должна быть общедоступной. Чтобы укрепить общее доверие к процессу, участники избирательного процесса должны также быть осведомлены о механизмах подачи жалоб и апелляций, связанных с альтернативными вариантами голосования.

Условия для наблюдения

В соответствии с параграфом 8 Копенгагенского документа ОБСЕ наблюдателям – международным и гражданским – должно быть предоставлено право наблюдать за всеми аспектами и этапами избирательного процесса.⁷ Какие бы методы и организация голосования не применялись, доступ наблюдателей должен быть обеспечен законом и на практике. Учитывая проблемы, вызываемые некоторыми альтернативными методами голосования в свете международных стандартов, еще больше возрастает потребность в прозрачности и дополнительном надзоре, в том числе со стороны представителей конкурентов на выборах.

Для поддержания общественного доверия к выборам и выявления аспектов, требующих дальнейшего улучшения, решающее значение имеют оценка и отчетность о наблюдаемых процессах. Некоторые альтернативные формы голосования, включая голосование по почте и через Интернет, затрудняют прямое наблюдение за голосованием и за технологической обработкой голосов. Тем не менее, необходимо создать условия для того, чтобы наблюдатели могли оценить все соответствующие аспекты, связанные с использованием всех применяемых методов и организации голосования.

Влияние на другие части избирательного процесса

Изменения в методах и организации голосования могут не только затрагивать другие учреждения, такие как государственные или частные поставщики почтовых услуг или те, кто оказывает социальную и медицинскую помощь, но также влиять на другие аспекты избирательного процесса и требовать корректировки процедур. Регистрация избирателей и списки избирателей, регистрация кандидатов, укомплектование избирательных участков персоналом и даже агитационный период могут потребовать корректировки в отношении подготовки и сроков.

по просвещению избирателей и регистрации необходимы для эффективного обеспечения прав информированного сообщества, предусмотренных статьей 25.”

⁷ В параграфе 8 [Копенгагенского Документа ОБСЕ](#) оговаривается, что “государства-участники считают, что присутствие наблюдателей, как иностранных, так и национальных, может повысить авторитетность избирательного процесса для государств, в которых проводятся выборы. Поэтому они приглашают наблюдателей от любых других государств-участников ОБСЕ 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 уровень.” Аналогичным образом, раздел II.3.2 [Свода рекомендуемых норм ВК](#) рекомендует участие международных и гражданских наблюдателей на выборах на всех этапах избирательного процесса.

В странах, предусматривающих голосование из-за рубежа, внесение изменений в методы голосования внутри страны может потребовать корректировки процедур для зарубежного голосования, например, при маркировке и возврате бюллетеней или пересылке и подсчете поданных голосов. Возможность адаптации к новым методам и организации будет во многом зависеть от условий, в том числе финансовых, в принимающих странах, где проводится зарубежное голосование. Не существует твердых международных стандартов в отношении того, следует ли организовывать зарубежное голосование и как именно, и решение о способах организации остается в компетенции государств.⁸ Однако рекомендуется рассмотреть вопрос о том, как любые новые механизмы внутри страны могут повлиять на проведение голосования за рубежом.

Финансовые расходы

Внесение изменений в методы и организацию голосования может потребовать существенных дополнительных финансовых вложений. В то время как нужды и затраты будут варьироваться в зависимости от найденных решений, такие аспекты, как закупка нового оборудования, технологий и материалов, учреждение дополнительных избирательных участков, набор, обучение и вознаграждение для дополнительного персонала избирательных участков, а также повышенная сложность логистики, вероятно, приведут к заметному увеличению расходов для организаторов выборов. Любой процесс принятия решений по поводу альтернативных методов и организации голосования потребует рассмотрения, какими ресурсами располагают организаторы выборов, потребуется ли дополнительное финансирование и какие антикоррупционные меры следует принять, чтобы избежать злоупотребления вновь выделенными государственными средствами.

⁸ Конвенция “О стандартах демократических выборов, избирательных правах и свободах в государствах – членах Содружества независимых государств” 2002 года в настоящее время является единственным документом для государств, ее подписавших, который устанавливает безусловное право граждан за рубежом на зарубежное. Однако, как оказалось, в международной законодательной практике и в документах рекомендуемых норм существует заметная тенденция к предоставлению права голосования за рубежом. Например, в своем [Отчете о голосовании за рубежом](#), ВК рекомендует, чтобы государства применяли позитивный подход к праву на голосование для граждан, проживающих за рубежом, поскольку это право способствует развитию национального и европейского гражданства. Аналогичным образом, [Резолюция 1591 \(2007\)](#) Парламентской ассамблеи Совета Европы о дистанционном голосовании подчеркивает, что право голоса является существенно важной свободой в любой демократической системе и предлагает государствам-членам вводить дистанционное голосование. В 2018 году БДИПЧ провело обзор обязательств государств-участников ОБСЕ содействовать голосованию граждан другого государства-участника ОБСЕ, проживающих на их территории, в посольствах.

V. Обзор альтернативных методов голосования с точки зрения международных стандартов и рекомендуемых норм

В этом разделе анализируются альтернативные методы и организация голосования с точки зрения их соответствия ключевым международным стандартам и рекомендуемым нормам в области демократических выборов. Анализируются преимущества разных подходов, совместно с потенциальными связанными с ними сложностями, которые организаторам выборов и законодателям нужно иметь ввиду при рассмотрении корректировок в механизмах голосования.

A. Голосование по почте

1 Основные принципы

Голосование по почте – это метод голосования, используемый во многих государствах-участниках ОБСЕ, как правило, для реализации избирательных прав групп, которые в противном случае не имели бы доступа к избирательным участкам, таких как избиратели, находящиеся в больнице, избиратели за границей или лица с инвалидностью. Возможность голосования по почте также иногда предоставляется избирателям, которые временно находятся вдали от их места голосования в день голосования, или тем, кто просто выбирает голосование этим способом из соображений удобства. В некоторых случаях выборы проводятся исключительно путем голосования по почте.⁹ Голосование по почте может быть эффективным способом сделать голосование более доступным, однако для этого требуются, помимо прочего, эффективные гарантии от возможных манипуляций и авторитетный, надежный поставщик почтовых услуг.¹⁰

Принцип *всеобщего и равного избирательного права* распространяется на все формы голосования. Голосование по почте, как правило, является более сложным процессом, чем голосование на избирательных участках. Однако учет и включение в результаты действительного голоса, поданного таким образом, должно происходить с не меньшей вероятностью. Любая система голосования по почте должна

⁹ Подобные выборы гораздо реже и, как правило, проходили только на местном или региональном уровнях или для определенных типов должностей. Однако, в 2020 году возросло внимание к выборам по всем видам почты или только по почте в ответ на риски общественному здоровью, связанные с личным голосованием.

¹⁰ [Свод рекомендуемых норм ВК](#), раздел 3.2.iii, утверждает, что “голосование по почте должно допускаться лишь в том случае, если почта работает надежно и безопасно”.



Голосование по почте

Голосование по почте – это альтернативный метод голосования, при котором избиратель может подать бюллетень за пределами избирательного участка, как правило, до дня голосования. В то время как среди государств-участников ОБСЕ существуют нюансы в разных видах голосования по почте, обычно бюллетень доставляется избирателям по их месту жительства, обычно в соответствии с данными регистрации избирателей, через специального почтового оператора, такого как национальный почтовый сервис. Заполненный бюллетень также возвращается по почте – или же избирателю могут разрешить или потребовать от него вернуть бюллетень лично.

Также на практике среди разновидностей этого голосования называют почтовое голосование, заочное голосование, досрочное голосованием.

Возможность голосования по почте может предоставляться лишь отдельным категориям избирателей или доступна всем избирателям.

учитывать различия в социально-экономическом статусе, состоянии здоровья и других статусах, которые могут оказать влияние на вероятность получения избирательных бюллетеней по почте и на возможность их возврата. Избиратели часто имеют неравные средства и доступ к общественной информации, что также может повлиять на всеобщее участие в голосовании по почте. Вот почему важно, чтобы голосование по почте, даже если это преобладающий способ, было дополнено возможностями для личного голосования.

Системы дистанционного голосования, такие как голосование по почте, также могут создать проблемы для *тайны голосования*, так как оно проходит без присутствия служащих избирательных участков или наблюдателей. Голосование по почте также обеспечивает меньший контроль за определенными видами поведения, такими как влияние на голосование другими людьми и семейное голосование. Государства, тем не менее, обязаны принимать меры для обеспечения соблюдения принципа секретности.¹¹

Системы доставки и маркировки бюллетеней и подсчета голосов, используемые при голосовании по почте, представляют значительные и уникальные проблемы для обеспечения честности выборов. Существует несколько обычно используемых процедурных гарантий для голосования по почте, таких как конверты для обеспечения тайны голосования, требование наличия свидетелей и проверка подписи. Однако, этих технических решений может оказаться недостаточно для укрепления доверия к голосованию по почте, если общественное доверие к избирательным процессам и администрированию выборов снижено.

Голосование по почте

Выборы, проводимые преимущественно по почте, как правило проходят в юрисдикциях с высокой степенью доверия к избирательному процессу, с надежными почтовыми службами и адресными системами. На таких выборах ключевой фактор состоит в том *должен ли избиратель запросить почтовый бюллетень или бюллетень автоматически отправляется по почте каждому избирателю.*

Требование к избирателю запрашивать бюллетень для голосования по почте учитывает тот факт, что избиратель сам выбирает, участвовать ли в выборах при помощи этой опции. Однако процессы подачи заявок на бюллетени налагают дополнительную нагрузку как на избирателей, так и на организаторов выборов, например, по обеспечению наличия бланков заявлений, заполнению и отправке бланков, проверке заявлений и удовлетворению запроса на получение бюллетеня, и т.д. Требования к избирателям не должны быть чрезмерно обременительными, так как это может их удержать от голосования. Должны быть также достаточные возможности для избирателей отдать свой голос не по почте, а, например, лично голосуя в день голосования, досрочно и другими способами.

Системы голосования, при которых *бюллетени автоматически отсылаются по почте имеющим голос избирателям*, в основном базируются на традиции, по которой избиратели отправляют бюллетени по почте на протяжении нескольких выборов, и когда ожидается, что почти все голосование будет проходить по почте. Бюллетени обычно отправляются организаторами выборов по адресу регистрации избирателя. Однако с учетом того, что избиратели часто переезжают или проживают по нескольким адресам, бюллетень может не всегда достичь избирателя. Соответственно, системы преимущественного голосования по почте должны предусматривать возможности запросить бюллетень по месту временного пребывания, заменить бюллетень и проголосовать лично.

¹¹ Параграф 20 [Замечания Общего порядка № 25](#) обязует государства “принять меры, гарантирующие выполнение требования о тайном голосовании в ходе выборов, включая заочное голосование, если такая система существует. Это означает, что избиратели должны быть защищены от какого бы то ни было давления или принуждения с целью разглашения их намерений при голосовании, а также от любого незаконного или произвольного вмешательства в процесс выборов”.

2 Практические соображения: подача заявления на голосование по почте

Организация выборов: Процесс голосования по почте обычно требует совместной ответственности и тесного сотрудничества с национальным почтовым оператором и может включать координацию с другими агентствами и поставщиками. Однако конечная ответственность за организацию голосования по почте лежит на организаторах выборов государства, включая процедуры оформления бюллетеней и формирования пакетов с бюллетенями для отправки по почте, а также за доставку и возврат бюллетеней. Чрезмерное делегирование этих полномочий другим государственным агентствам может подорвать эффективную независимость организаторов выборов, что противоречит стандартам и рекомендуемым нормам проведения выборов.¹²

Материалы и технологии, необходимые для голосования по почте, также заметно отличаются от тех, которые требуются для очного голосования. Независимо от того, организована ли закупка материалов и оборудования на региональном или центральном уровне, она может потребовать значительного времени. Для поставки определенных материалов, таких как конверты, в больших количествах или для выполнения таких задач как рассылка бланков заявлений или бюллетеней избирателям, часто необходимы специальные поставщики. Следовательно, в юрисдикциях, где широко используется голосование по почте, для решения этих логистических вопросов требуется предварительное планирование и подготовка.

Период голосования по почте: Одним из самых важных практических соображений для голосования по почте является период голосования. В то время, как проверка правомочности избирателя и выдача бюллетеня, а также отметка и подача бюллетеня избирателем могут занять всего лишь несколько минут во время традиционного очного голосования, подобные процессы при голосовании по почте могут занимать дни и недели. Государствам следует установить значительный период времени для проведения этих процессов до дня голосования, тщательно рассмотреть возможность использования установленных временных рамок и избегать фиксированных “дат” для таких шагов, как рассылка бюллетеней, особенно когда число избирателей, использующих голосование по почте, неизвестно или ожидается, что будет высоким. Значительное время также требуется как избирателям, так и организаторам выборов для выяснения и устранения проблем и упущений при доставке и возврате бюллетеней. Возможно также потребуются установить предельные сроки для получения бюллетеней по почте до дня голосования, чтобы гарантировать, что организаторы выборов могли успешно доставить бюллетени из места их получения туда, где они будут подсчитаны (при необходимости), организовать процесс подсчета голосов, отправленных по почте, и уложиться в установленные законом сроки для определения результатов.

Запрос бюллетеней: Если от избирателя требуется активно запросить бюллетень для голосования по почте, организатор выборов также должен решить, как и к какому сроку это должно быть сделано. По возможности, избиратель должен иметь несколько способов запросить бюллетень для голосования по почте, таких как по почте, лично или в электронном виде – в том числе по телефону, электронной почте, онлайн или даже через

¹² Согласно параграфу 20 [Замечания Общего порядка № 25](#) “Следует создать независимый орган для контроля за ходом выборов и для обеспечения их справедливости, беспристрастности и соответствия законам, отвечающим положениям Пакта”.

мобильное приложение.¹³ Слишком жесткие сроки на запрос бюллетеней могут фактически лишить избирателей их избирательных прав. Как правило, крайний срок на подачу запроса на голосование по почте должен оставлять организаторам выборов достаточно времени для проверки права голоса избирателя и отправки бюллетеня, а также предоставлять

Тематическое исследование: расширение круга лиц, имеющих право голосовать по почте

Некоторые государства-участники, проводящие голосование по почте, ограничили его использование определенными категориями избирателей, такими как пожилые люди, лица с инвалидностью или избиратели, проживающие за границей. Таким образом, число избирателей, использующих эту опцию, обычно было небольшим. Одно государство-участник сняло такие ограничения на право участвовать в голосовании по почте в 2008 году, открыв этот процесс для удобства всех избирателей. Избиратели могут заранее получить по почте свои документы для голосования или забрать их лично в своем муниципалитете, и бюллетени могут быть поданы немедленно. Не удивительно, что количество голосующих по почте на национальных выборах выросло с менее чем 10% до более чем 30% за менее чем 10 лет со дня нововведения.

избирателю достаточно времени для возврата заполненного бюллетеня по почте. Если избирателю разрешается вернуть бюллетень лично, этот крайний срок часто может быть перенесен ближе ко дню голосования.

Замена бюллетеней: Любая система голосования по почте должна включать процедуру, посредством которой избиратель может запросить замену бюллетеня – избиратели часто меняют адреса или могут временно находиться в месте, отличном от их адреса голосования. Также может случиться так, что бюллетень просто так и не пришел по почте, или он был испорчен или утерян избирателем. В законе о выборах или подзаконных актах должны быть определены процедуры и крайние сроки для рассмотрения этих случаев. Учет организаторами выборов бюллетеней для голосования по почте и перекрестные сверки отправленных и возвращенных бюллетеней по списку избирателей могут снизить риск мошенничества при выдаче таких замененных бюллетеней.

Дополнительные бюллетени: В то время как голосование по почте, как правило, занимает длительный период времени, голосование по почте, которое проходит слишком рано, может создать дополнительные проблемы, поскольку мнение избирателей может измениться, кандидаты могут отозвать свои кандидатуры или утратить право баллотироваться, и т.д. Одним возможным способом устранить такую проблему может быть разрешение избирателям подавать *повторный* или *второй* бюллетень по почте, который бы отменял первый поданный бюллетень. Избирателю также можно позволить голосовать лично в день голосования и тем самым “отменить” голос, поданный по почте. Подобная практика может также развеять страхи, что, возможно, кто-то другой может проголосовать по почте от лица этого избирателя.

¹³ Можно было бы рассмотреть возможность поэтапного отказа от таких запросов по почте, насколько это позволяет технология и опыт страны, поскольку отправка заявлений по почте менее оперативна и надежна и может привести к лишению избирателей избирательных прав.

КЛЮЧЕВЫЕ ВОПРОСЫ:

- ✓ КАКИЕ ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ РЕСУРСЫ ПОТРЕБУЮТСЯ ДЛЯ ОРГАНИЗАЦИИ ГОЛОСОВАНИЯ ПО ПОЧТЕ?
- ✓ ПОТРЕБУЮТСЯ ЛИ ВНЕШНИЕ ПОСТАВЩИКИ ИЛИ ДРУГИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ АГЕНТСТВА ДЛЯ ПОДДЕРЖКИ ОРГАНИЗАТОРОВ ВЫБОРОВ?
- ✓ КАКОЙ ПЕРИОД ДЛЯ ГОЛОСОВАНИЯ В НАИБОЛЬШЕЙ СТЕПЕНИ И ОБЕСПЕЧИТ ПРАВО ГОЛОСА ИЗБИРАТЕЛЕЙ И ПРИ ЭТОМ БУДЕТ ПОДХОДЯЩИМ ДЛЯ ОРГАНИЗАТОРОВ ВЫБОРОВ?
- ✓ КАКИМИ СПОСОБАМИ ИЗБИРАТЕЛЬ МОЖЕТ ЗАПРОСИТЬ БЮЛЛЕТЕНЬ?
- ✓ КАКОВ ПРОЦЕСС ЗАМЕНЫ БЮЛЛЕТЕНЯ?

Второй тур голосования: Не каждая избирательная система предполагает второй тур голосования. Во многих системах, где предусмотрен второй тур, период между двумя днями голосования может быть очень коротким, очень часто не превышающим двух недель. В таком случае крайне важно настроить всю логистику к голосованию по почте. Сюда входят решения, какие материалы избиратели должны получить первоначально, включая пустой бюллетень для голосования во втором туре и второй набор конвертов, а также реалистичные сроки для возврата бюллетеней. Должна быть предоставлена четкая информация о том, что между турами применяются разные сроки.

3 Практические соображения: голосование и возврат бюллетеня

Материалы для голосования: Избиратель, подающий бюллетень удаленно, не сможет пользоваться услугами сотрудников

избирательных участков, которые могут дать разъяснения как заполнять бюллетени или другие инструкции. Поэтому материалы для голосования по почте должны содержать основные инструкции о том, как поставить отметку в бюллетене, как вложить бюллетень в конверт для отправки назад и как вернуть бюллетень. Материалы должны быть простыми, но всеобъемлющими и соответствовать концепциям универсального дизайна.

“Секретный» конверт” – это обычный элемент при голосовании по почте, который используется для защиты тайны голоса. После проставления отметки в бюллетене, он помещается внутрь “секретного” конверта, который затем помещается в другой конверт, содержащий информацию, используемую для подтверждения права голоса избирателя. Для обеспечения дополнительной анонимности при отправке или доставке этих пакетов с конвертами с бюллетенями может также использоваться третий конверт.

Требования к проверке личности: Ключевым вопросом при голосовании по почте является то, как установить личность избирателя при подаче бюллетеня. Требования к проверке личности при голосовании по почте различаются в государствах-участниках. Большинство систем голосования по почте полагаются на некоторую комбинацию методов для установления личности, включая письменное подтверждение избирателя (самопровозглашение), подписи свидетелей и прилагаемые копии документов, удостоверяющих личность избирателя. Письменное подтверждение избирателя, как правило, представляет собой подписанное заявление, подтверждающее тот факт, что избиратель является тем, за кого себя выдает, и свое желание подать бюллетень по почте. В некоторых случаях такие заявления также должны быть подписаны одним или несколькими свидетелями, или быть нотариально заверенными.

КЛЮЧЕВЫЕ ВОПРОСЫ:

- ✓ КАК БУДУТ МАТЕРИАЛЫ ДЛЯ ГОЛОСОВАНИЯ ПО ПОЧТЕ ГАРАНТИРОВАТЬ ТАЙНУ ГОЛОСА?
- ✓ КАКОВЫ ТРЕБОВАНИЯ К ПРОВЕРКЕ ЛИЧНОСТИ ПРИ ПОДАЧЕ БЮЛЛЕТЕНЯ ПО ПОЧТЕ?
- ✓ К КАКОМУ ВРЕМЕНИ ИЗБИРАТЕЛИ ДОЛЖНЫ ВЕРНУТЬ ЗАПОЛНЕННЫЕ БЮЛЛЕТЕНИ, И КАК БУДЕТ ПОДТВЕРЖДАТЬСЯ ВРЕМЯ ПОЛУЧЕНИЯ?
- ✓ КАКИЕ ОПЦИИ БУДУТ У ИЗБИРАТЕЛЯ ДЛЯ ВОЗВРАТА ЗАПОЛНЕННОГО БЮЛЛЕТЕНЯ?
- ✓ СМОЖЕТ ЛИ ИЗБИРАТЕЛЬ КАК ЗАТРЕБОВАТЬ, ТАК И ПОДАТЬ БЮЛЛЕТЕНЬ ДЛЯ ПОЧТОВОГО ГОЛОСОВАНИЯ ЛИЧНО?
- ✓ КАК ИЗБИРАТЕЛЬ МОЖЕТ УБЕДИТЬСЯ, ЧТО ЕГО ЗАПОЛНЕННЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ БЫЛ ПОЛУЧЕН И УЧТЕН?

Стоимость возврата: Несмотря на различия в практике, предпочтительно, чтобы государства-участники покрывали расходы, связанные с подачей бюллетеня по почте. Участие в выборах не должно налагать на избирателей финансового бремени, каким бы незначительным оно ни было. Если это технически возможно, это также должно применяться в отношении граждан, находящихся за границей и голосующих по почте.

Возврат бюллетеня: Некоторые системы голосования по почте позволяют избирателям возвращать бюллетени непосредственно организаторам выборов (лично) или через специальные пункты возврата, которые иногда называют “коллекторскими точками”. Многие надлежащие практики, применимые к традиционным избирательным участкам, также применяются к этим специальным местам возврата, такие как необходимость коммуникации и информации о том, где находятся эти места и их часы работы, а также обеспечение доступности этих мест, в том числе для лиц с инвалидностью.

Любые “коллекторские точки” для голосования должны быть стандартизированы, чтобы создавать равные условия для возврата бюллетеней. Там, где это возможно, на этих местах возврата бюллетеней и урнах должны быть инструкции, чтобы избиратели могли проверить правильность заполнения конвертов для возврата бюллетеней. Следует рассмотреть возможность присутствия в местах возврата бюллетеней сотрудников организаторов выборов в течение всего периода голосования, чтобы помочь избирателям правильно подать почтовый бюллетень и, в целом, контролировать этот процесс. Как и в случае с обычными избирательными участками, требуются правила и процедуры, определяющие, среди прочих аспектов, как будут “открываться” и “закрываться” специальные места возврата, как (и как часто) материалы должны извлекаться и упаковываться, права наблюдателей и ограничения на размещение агитационных материалов

В некоторых случаях избирателям может быть позволено вернуть свои заполненные бюллетени с помощью электронных средств, таких как электронная почта. Хотя это предоставляет большее удобство и может помочь реализовать право голоса большему числу избирателей, некоторые методы электронной передачи требуют от избирателя поступиться тайной голоса. Такой отказ от тайны голосования противоречит обязательствам ОБСЕ и международным обязательствам.

Сроки возврата: Системы голосования по почте требуют четких сроков для получения голосов, и несоблюдение этих сроков является одной из наиболее распространенных

причин отклонения бюллетеней, отправленных по почте. Большинство систем голосования по почте используют день голосования или время незадолго до него как крайний срок для получения бюллетеней по почте, хотя в некоторых случаях срок может наступать несколько раньше. Дополнительная проблема возникает при организации второго тура голосования, когда сроки возврата бюллетеней для голосования во втором туре становятся чрезвычайно короткими. В некоторых юрисдикциях для определения того, когда был отправлен бюллетень, используют дату отправки или почтовый штампель, а иногда для его получения предоставляется “дополнительный” период после дня голосования.¹⁴ Независимо от того, когда истекает крайний срок, важно, чтобы закон и организаторы выборов не “способствовали” признанию бюллетеней недействительными, позволяя избирателям запрашивать бюллетени по почте слишком близко к крайнему сроку для их возврата по почте. На некоторых выборах устанавливаются разные сроки в зависимости от метода возврата, как правило, позволяющие избирателям вернуть бюллетени лично ближе ко дню голосования.

Сбор бюллетеней: Государства-участники могут запрещать или налагать ограничения на количество пакетов с заполненными почтовыми бюллетенями, которые человек может вернуть от имени других избирателей. Другим вариантом может быть ограничение этого права ближайшими членами семьи. Отсутствие каких-либо ограничений на возврат бюллетеней другими избирателями может приводить к “сбору урожая бюллетеней”, когда представители партий и кандидатов собирают заполненные бюллетени у избирателей (и иногда получают за это компенсацию). Такая практика может привести к схемам незаконного влияния на выбор избирателей, в том числе посредством семейного голосования, или к преднамеренной порче избирательных бюллетеней.¹⁵

Вариант очного (почтового) голосования: Некоторые системы голосования по почте позволяют избирателю как запросить почтовый бюллетень, так и подать его лично организатору выборов. Эта практика позволяет избирателям, у которых может не быть постоянного адреса или тем, кто неожиданно оказался вдали от места своей регистрации в день голосования (после истечения крайних сроков запроса таких бюллетеней), участвовать в голосовании по почте. Разрешение избирателю лично получать и подавать почтовый бюллетень также является одним из средств защиты от ошибок при доставке бюллетеней, утраты бюллетеней и других сценариев. Это также может снизить риск использования голосования по почте для влияния на выбор другого избирателя, в том числе посредством семейного голосования.

¹⁴ Хотя такие меры могут помочь реализовать избирательные права большему числу граждан, позволяя избирателям принять решение ближе ко дню голосования и принять во внимание непредвиденные задержки в доставке почты, они должны быть надежными в предотвращении голосования после дня голосования и должны быть тщательно взвешены с учетом необходимости быстрого установления результата.

¹⁵ Раздел 4.b. [Свода рекомендуемых норм ВК](#) утверждает, что “Голосование должно быть личным. Семейное голосование или любые другие формы контроля одним избирателем за волеизъявлением другого избирателя должны быть запрещены”.

Тематическое исследование: Ограничение “сбора урожая бюллетеней”

Опасения по поводу мошенничества и давления на избирателей привели к тому, что законодатели в одном из государств-участников в 2013 году приняли закон, ограничивающий сбор бюллетеней или “сбор урожая”. Хотя сбор бюллетеней был по-прежнему дозволен, новый закон запрещал выплачивать людям компенсацию, основанную на количестве собранных почтовых бюллетеней. Поскольку опасения и утверждения о мошенничестве, совершенном при сборе бюллетеней избирателей, сохранялись, четыре года спустя в законы были внесены дополнительные поправки, признающие сбор почтовых бюллетеней незаконным и вводящие строгие уголовные наказания за участие в подобной практике. В то же время ограничение “сбора урожая” подчеркнуло необходимость отрегулировать этот механизм, так как некоторые участники, такие как находящиеся в домах-интернатах или ограниченные в передвижении, выразили беспокойство по вопросу эффективной возможности проголосовать.

Наблюдение: Голосование по почте также создает уникальные проблемы для наблюдателей за выборами. В избирательном законодательстве должно быть четко прописано предоставление права наблюдать за деятельностью всех учреждений, вовлеченных в организацию голосования по почте, таких как местные органы власти, поставщики почтовых услуг и организаторы выборов. У наблюдателей должен быть достаточный доступ к таким критически важным процессам, как доставка и возврат бюллетеней, хранение материалов, вскрытие и подсчет бюллетеней, включая определение действительности бюллетеней.

4 Практические соображения: Получение и подсчет бюллетеней

Процесс получения: Будь то в специальных пунктах возврата или почтовой службой, получение бюллетеней должно быть тщательно регламентировано для защиты целостности выборных материалов. Организаторы выборов часто проводят проверку возвращенных по почте бюллетеней на текущей основе, чтобы определить, какие голоса могут быть приняты во внимание в процессе подсчета, а какие следует отклонить или потенциально “отложить”. Это обычная эффективная практика, при условии сохранения тайны голоса и целостности материалов, и она предпочтительнее, чем ждать до окончания голосования, чтобы начать длительный процесс сортировки и определения действительности голосов.

Отслеживание бюллетеней: Основная проблема при подаче бюллетеней по почте связана с отсутствием уверенности в том, действительно ли заполненные бюллетени были получены должностными лицами организаторов выборов и учтены. Все чаще организаторы выборов создают системы, с помощью которых избиратель может проверить эту информацию, например, онлайн. Чтобы сохранить тайну голоса и защитить личность избирателя, избирателю может быть выдан уникальный идентификационный код возврата бюллетеня, через который можно подтвердить получение бюллетеня.

Хранение: Бюллетени для голосования по почте подаются за дни, недели и даже месяцы до дня голосования. Вопрос о том, как хранить эти бюллетени, является ключевым для организаторов выборов. Бюллетени обычно хранятся централизованно или на региональном уровне, в отличие от избирательных участков, поскольку эти места нелегко сделать безопасными на длительный период времени. Организаторы выборов должны предоставить доступ для наблюдателей к любым местам хранения избирательных бюллетеней.

Подсчет: Подсчет бюллетеней, отправленных по почте, является более сложным и длительным процессом, чем подсчет на обычных избирательных участках. Все конверты с бюллетенями должны быть сверены друг с другом (если законом предусматривается

возможность подачи дополнительного бюллетеня), а также со списком или реестром избирателей для проверки права на участие в голосовании и для защиты от многократного голосования или выдачи себя за других.

КЛЮЧЕВЫЕ ВОПРОСЫ:

- ✓ ГДЕ БУДУТ ПОДСЧИТЫВАТЬСЯ ГОЛОСА, ПОСТУПИВШИЕ ПО ПОЧТЕ– НА ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ УЧАСТКАХ ИЛИ НА БОЛЕЕ ЦЕНТРАЛИЗОВАННОМ УРОВНЕ?
- ✓ КАК БУДУТ ХРАНИТЬСЯ ПОЛУЧЕННЫЕ БЮЛЛЕТЕНИ ДО ПОДСЧЕТА, ПРИНИМАЯ ВО ВНИМАНИЕ МАКСИМАЛЬНУЮ ПРОЗРАЧНОСТЬ И ОБЕСПЕЧЕНИЕ ТАЙНЫ ГОЛОСА?
- ✓ БУДУТ ЛИ БЮЛЛЕТЕНИ, ПОЛУЧЕННЫЕ ДО ДНЯ ГОЛОСОВАНИЯ, КАКИМ-ЛИБО ОБРАЗОМ ОБРАБАТЫВАТЬСЯ НА ПРЕДМЕТ ПРИЕМЛЕМОСТИ?
- ✓ КАКОВО БУДЕТ БРЕМЯ ДОКАЗЫВАНИЯ ДОСТОВЕРНОСТИ ПОДПИСЕЙ ИЗБИРАТЕЛЕЙ ПРИ ГОЛОСОВАНИИ ПО ПОЧТЕ?
- ✓ СМОГУТ ЛИ ИЗБИРАТЕЛИ ИСПРАВИТЬ ГОЛОС, ОТДАННЫЙ ПО ПОЧТЕ, ЕСЛИ ОТСУТСТВУЕТ НЕОБХОДИМАЯ ИНФОРМАЦИЯ ИЛИ БЮЛЛЕТЕНЬ НЕ ПРИНЯТ, И ЕСЛИ ДА, ТО КАК?
- ✓ В СЛУЧАЕ РАЗНЫХ МЕТОДОВ ГОЛОСОВАНИЯ, КАК ГОЛОСА, ПОДАННЫЕ ПО ПОЧТЕ, БУДУТ ОТРАЖАТЬСЯ В СОСТАВЕ РЕЗУЛЬТАТОВ?

Другой момент состоит в том, нужно ли возвращать бюллетени на соответствующие избирательные участки или они должны быть подсчитаны на уровне регионального организатора выборов, на уровне избирательного округа или даже на национальном уровне. При подсчете голосов на избирательных участках хорошей практикой является включение результатов голосования по почте в результаты соответствующего участка для сохранения тайны. Там, где существует множество методов голосования, в качестве меры для усиления прозрачности и подотчетности также важно указывать, сколько голосов были поданы посредством голосования по почте.

Для проверки и подсчета бюллетеней часто требуются разные процедуры. Если количество голосов, поданных по почте, велико, могут потребоваться другие технологии подсчета голосов и оборудование, а требования к персоналу для подсчета голосов будут отличаться от требований при голосовании на обычных избирательных участках.

Как и во всех процессах подсчета голосов, прозрачность является критически важным вопросом. График подсчета бюллетеней должен быть доступен всем заинтересованным сторонам, а помещения должны быть тщательно организованы, чтобы обеспечить реальные возможности для наблюдения. Политические партии, наблюдатели и электорат должны быть готовы к более длительным периодам для установления результатов выборов с высоким процентом бюллетеней, отправленных по почте, особенно на выборах, где голосование по почте применяется впервые.

Принципы инклюзивного определения действительности голосов: В системах голосования по почте часто выявляется более высокий процент отклонения бюллетеней, чем при очном голосовании, особенно когда такая практика является новой. Имеются дополнительные и

более сложные этапы, которые необходимо пройти, такие как вложение бюллетеней в правильные конверты, заполнение самопровозглашения избирателя, проставление подписей и других персональных данных, и своевременный возврат материалов. Надлежащая практика диктует, что должны быть разработаны четкие процедуры и инструкции для должностных лиц организаторов выборов по проверке бюллетеней с целью учета голосов и предотвращения чрезмерного отклонения бюллетеней.¹⁶

Этот принцип применим к интерпретации отметок в избирательных бюллетенях, а также к другим аспектам, необходимым при голосовании по почте. Часто допустим определенный уровень терпимости к “человеческой ошибке”, например, в отношении непреднамеренных пропусков, орфографических ошибок или незначительных опечаток. Процедуры должны избегать расплывчатой терминологии, такой как “неразборчивый” или “неполный”, используя вместо этого особые указания, как минимизировать непоследовательное применение правил и неправомерное отклонение или включение голосов. Если вскрытые пломбы являются основанием для признания бюллетеня недействительным, для выработки последовательного подхода следует разработать процедуру оценки “вскрытых” пломб.

Проверка подписи: Проверка подписи - это важнейшая мера против злоупотреблений, используемая при голосовании по почте. Однако в государствах-участниках, которые используют голосование по почте, такая проверка применяется по-разному и с разной степенью строгости. Хотя важно установить личность избирателя, подающего бюллетень, часто эти процедуры обусловлены имеющимися ресурсами и технологиями. Как правило, подписи на конвертах с бюллетенями или самопровозглашениях избирателей сравниваются с подписями в реестре избирателей и другими подписями в записях, доступных для организаторов выборов. Проверка подписи часто выполняется коллективно, а в партийных моделях организаторов выборов - политически сбалансированными командами. Такие процессы проверки также должны быть открыты для кандидатов и наблюдателей.

Четкие руководящие принципы и инструкции по проверке подписей имеют решающее значение. Наряду с выявлением мошенничества при голосовании ошибки при проверке подписи могут приводить к лишению избирателей права голоса. Организаторы выборов должны обеспечить обучение всех должностных лиц, участвующих в этом процессе, потенциально используя ресурсы доступные в правоохранительных органах или других государственных учреждениях, имеющих опыт в методиках проверки подписи.

Исправление бюллетеней: Правила голосования по почте могут предоставлять избирателям возможность исправить или “вылечить” бюллетени, которые в противном случае будут отклонены из-за отсутствия подписей, вопросов к правомочности или по другим причинам. Например, организатору выборов может быть вменено в обязанность связаться с избирателями, чьи бюллетени были получены, но не могут быть приняты. Избирателям может быть дан определенный срок для устранения проблемы, чтобы бюллетень был принят.

¹⁶ Параграф 49 Пояснительного доклада к [Своду рекомендуемых норм ВК](#) рекомендует: “Лучше избегать ситуации, когда слишком большое число бюллетеней признается недействительными или испорченными. В случае сомнений следует попытаться установить намерение избирателя”.

В. Голосование по доверенности

1. Основные принципы

Дополнительной мерой, созданной для большей доступности голосования, является возможность избирателей отдать свои голоса через доверенное лицо. Ограниченное число государств-участников ОБСЕ, которые допускают голосование по доверенности, делают это из побуждения предоставить или увеличить возможности проголосовать для избирателей, которые в противном случае возможно не смогли бы или сочли трудным реализовать это право лично. Хотя голосование по доверенности в основном проводится параллельно с другими формами голосования, в некоторых случаях оно рассматривается как единственное решение для предоставления права проголосовать определенным группам избирателей.

При облегчении голосования для таких групп избирателей, которые могут подвергаться большому риску исключения, таких как пожилые люди, лица с инвалидностью, избиратели за границей, граждане, находящиеся в местах предварительного заключения и пенитенциарных учреждениях, и другие, голосование по доверенности может быть аргументировано тем, чтобы поддержать требования *универсальности* и *равенства*. Это также способствует приданию избирательному процессу большей *инклюзивности* и способствует более широкому участию.

Несмотря на эти потенциальные преимущества, голосование по доверенности ассоциируется с рядом рисков и опасений в свете международных стандартов. Прежде всего, голосование по доверенности ставит под угрозу *тайну* голосования, поскольку оно влечет за собой раскрытие намерений избирателей другому лицу (доверенному лицу). Большинство государств-участников ОБСЕ не предусматривают голосование по доверенности из-за его несовместимости с этим принципом и из-за требований законодательства, чтобы право голоса осуществлялось избирателем лично.

Еще одна проблема, связанная с голосованием по доверенности, заключается в потенциальном злоупотреблении им. Трудно гарантировать, что любое решение голосовать по доверенности и доверить некоему лицу осуществление выбора избирателя

Голосование по доверенности

Голосование по доверенности – это договоренность, по которой избиратель передает полномочия другому лицу (доверенному лицу) проголосовать от ее/его лица, в основном когда она/он не может или считает трудным проголосовать лично. Этот избиратель сообщает доверенному лицу о своих предпочтениях, и доверенное лицо обязуется отдать свой голос в соответствии с этой инструкцией.

В зависимости от существующих методов и организации голосования, доверенное лицо может отдавать доверенные ему/ей голоса во время досрочного голосования, по почте, в дипломатических представительствах за рубежом или на обычных избирательных участках в день голосования.

Подходы к определению правомочности различаются от разрешения использовать этот метод всем избирателям до ограничения такого применения только в специфических узко очерченных обстоятельствах. В некоторых случаях требуется доказательство невозможности избирателя явиться на избирательный участок.

принимается избирателем искренне и добровольно. Соответственно, голосование по доверенности оставляет пространство для принуждения, запугивания, давления или обмана, что влияет на способность избирателей совершенно *свободно* осуществлять свое право голоса. Эти риски могут быть особенно сильны, когда голосование по доверенности осуществляется избирателями, принадлежащими к уязвимым и маргинализированным группам.

Тематическое исследование: Голосование по доверенности уязвимыми группами

Голосование по доверенности является давней практикой в одном государстве-участнике и пользуется там широкой поддержкой среди участников. Избиратели, которые не могут лично прийти на избирательные участки, могут запросить его, подписав разрешение доверенному лицу на обратной стороне своей карточки избирателя без какого-либо предварительного заявления или обоснования. Доверенное лицо может представлять не более двух избирателей и, в дополнение к карточке избирателя, должно предъявить копию документа, удостоверяющего личность избирателя. Организаторы выборов предпринимают усилия по анализу тенденций в использовании голосования по доверенности. Исследования и статистика свидетельствуют о исторически более высоком уровне голосования по доверенности среди женщин, этнических и религиозных меньшинств, а также в общинах иммигрантов. В прошлом организаторы выборов в рамках послевыборных оценок запрашивали пояснения в муниципалитетах, где имели место сравнительно высокие показатели голосования по доверенности. Принимая во внимание масштабы и диспропорциональность использования голосования по доверенности, наличие других альтернативных методов голосования, а также с целью обеспечения тайны и равенства голосования, БДИПЧ рекомендовало пересмотреть необходимость сохранения метода голосования по доверенности в этом государстве.

Нарушения, возникающие в практике голосования по доверенности, могут оказать серьезное негативное влияние на *честность* выборов и на доверие участников избирательного процесса. Чтобы снизить такие риски, государства, использующие голосование по доверенности, ввели различные гарантии в законодательстве и процедурах, чтобы ограничить его использование конкретными обстоятельствами, а некоторые ужесточили эти процедуры, чтобы уменьшить возможности для злоупотребления. Тщательное расследование случаев злоупотребления голосованием по доверенности может способствовать повышению доверия к избирательному процессу.

По вышеупомянутым причинам БДИПЧ всегда рекомендует государствам, допускающим голосование по доверенности, пересмотреть эту практику, в том числе в пользу других альтернативных методов и организации голосования, которые не создают таких же проблем в свете международных стандартов.

2. Практические соображения

Правомочность: Решение о том, кто будет иметь право на голосование по доверенности и насколько узко будут определены квалификационные требования, определит, насколько широко может использоваться голосование по доверенности. Хотя есть несколько редких примеров, когда государства предоставляют право голосования по доверенности всем, надлежащая практика и рекомендации БДИПЧ четко указывают на необходимость свести его использование к минимуму. Один из возможных подходов заключается в том, чтобы

прибегнуть к другим альтернативным методам или ограничить голосование по доверенности такими группами избирателей, которые не имеют других доступных им возможностей и, в противном случае, оказались бы лишены права голоса.

КЛЮЧЕВЫЕ ВОПРОСЫ:

- ✓ МОГУТ ЛИ ИСПОЛЬЗОВАТЬСЯ ДРУГИЕ МЕТОДЫ ГОЛОСОВАНИЯ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВА ГОЛОСА ИЗБИРАТЕЛЕЙ ВМЕСТО ГОЛОСОВАНИЯ ПО ДОВЕРЕННОСТИ?
- ✓ ГАРАНТИРУЮТ ЛИ ПРАВОМОЧНОСТЬ И ЗАЯВИТЕЛЬНЫЙ ХАРАКТЕР ИСПОЛЬЗОВАНИЕ В ОГРАНИЧЕННОМ МАСШТАБЕ ПРИ ОПРЕДЕЛЕННЫХ ОБСТОЯТЕЛЬСТВАХ?
- ✓ ПРИМЕНЯЮТСЯ ЛИ ЗАЩИТНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ПРОТИВ ЗЛУПОТРЕБЛЕНИЙ?
- ✓ ОБЕСПЕЧИВАЮТ ЛИ ПРОЦЕДУРЫ НАДЛЕЖАЩИЙ КОНТРОЛЬ?

Процесс подачи заявления: Необходимо рассмотреть вопрос о том, когда и как избиратель может уведомить организатора выборов о желании проголосовать по доверенности, например, посредством официального заявления, поданного в соответствующий орган за несколько дней до дня голосования. Должны быть четкие процедуры, регулирующие, в какой форме могли бы быть сделаны такие заявления – в письменном виде, путем подачи особых бланков заявления, по телефону, электронной почте или личным запросом. В основном, эти шаги не должны быть обременительными, чтобы не подорвать саму идею обеспечения права голоса тех, кто уже имеет трудности с голосованием. В то же самое время, такие требования к заявлениям должны служить дополнительной гарантией от злоупотребления. В частности, подписи

избирателей и идентификаторы личности, включая в основном дату рождения, адрес регистрации и номера удостоверений личности, служат предотвращению мошенничества и подтверждают право избирателя голосовать по доверенности.

Требования к документам: Некоторые страны предоставляют возможность голосовать по доверенности только при предоставлении доказательств или заявления с указанием действительной причины такого запроса. Как правило, этой причиной является инвалидность, другие проблемы со здоровьем или отсутствие в стране или в специально отведенном для голосования месте в день голосования. Для того, чтобы эти защитные механизмы были полностью эффективными, организаторы выборов должны проводить проверку приведенных обстоятельств и представленных доказательств, а решения о принятии или отклонении должны быть доведены до сведения избирателей, подавших заявление. Точно так же, как слишком обременительный процесс подачи заявления может отпугнуть избирателей, эти требования также следует тщательно взвесить с учетом доступности документов и других соображений. Например, заболевший избиратель может не иметь доступа к требуемым медицинским документам, или избиратель с инвалидностью может не пожелать заявлять в своей инвалидности по другим причинам.

Основа для голосования по доверенности: В правилах необходимо будет указать, каким образом доверенное лицо должно подтвердить свое назначение таковым в момент подачи бюллетеня. Сюда часто входит подписанное заявление или полномочия, выданные избирателем, с указанием имени, адреса и/или номера документа, удостоверяющего

личность назначенного доверенного лица. Не существует механизмов проверки того, проголосовало ли доверенное лицо согласно инструкциям – это действительно потенциальная проблема, учитывая тот факт, что доверенные лица могут иметь и склонны голосовать в соответствии со своими собственными политическими пристрастиями. Однако от доверенных лиц может потребоваться письменное подтверждение того, что они согласны с назначением в качестве доверенных лиц и что они обязуются голосовать за политическую партию и/или кандидата по выбору избирателя. Копия удостоверения личности избирателя, предоставленная доверенному лицу и представленная ею/им должностным лицам организатора выборов, служит дополнительной гарантией от мошенничества.

Требования к выступлению в роли доверенного лица: Правила также должны определять, кто может и не может выступать в качестве доверенного лица. Общим базовым требованием является то, чтобы доверенные лица сами были зарегистрированы как имеющие право голоса. Обычной практикой является ограничение количества избирателей, которых может представлять один человек (как правило, одним или двумя избирателями), чтобы служить защитой от любых широкомасштабно организованных или навязанных схем голосования по доверенности.

Можно было бы также рассмотреть вопрос о том, может ли доверенное лицо быть связанным напрямую с избирателем – относительно широко распространенная практика – или же в этом отношении следует ввести ограничение, чтобы предотвратить любое принуждение, основанное на гендерной принадлежности и стереотипных семейных ролях. Необходимо также рассмотреть принятие соответствующих решений для защиты свободного волеизъявления лиц, находящихся под опекой, которые чаще всего прибегают к помощи своих опекунов при голосовании. Возможность для избирателей изменить свое мнение, отозвать полномочия по доверенности и проголосовать лично сохраняет за избирателями больше полномочий по принятию решений и может свести к минимуму возможное давление и сократить пространство для манипуляции.

Отслеживание голосования по доверенности: Необходимо разрабатывать процедуры регистрации назначений доверенных лиц, доведения их до сведения соответствующих участковых избирательных комиссий или других органов, а также для того, чтобы эти органы отслеживали избирателей, проголосовавших по доверенности, чтобы обеспечить надлежащий надзор. Также необходимо принять меры, чтобы доверенное лицо не представляло больше разрешенного числа избирателей, но это может быть трудно претворить в жизнь, если доверенное лицо может подать бюллетени за избирателей, зарегистрированных на разных избирательных участках. По этой конкретной причине требование о регистрации доверенного лица на том же избирательном участке, что и его или ее доверитель, может быть одной из снижающих риск мер.

Государства-участники, позволяющие голосование по доверенности, должны также отслеживать и реагировать на любое непропорциональное использование голосования по доверенности в определенных общинах. Это может выявить, что на уязвимых членов этих общин оказывается давление со стороны других избирателей.

С. Досрочное голосование

1. Основные принципы

Механизмы досрочного голосования предлагают избирателям возможности подать бюллетень, если они не могут проголосовать в день голосования или если они просто считают более удобным проголосовать в другой день. Такие механизмы могут быть введены по разным причинам, включая попытки обеспечить право голоса большому числу избирателей, увеличить общую явку избирателей или сократить объем голосования на избирательных участках в единый день голосования.

Определение того, кто имеет право на досрочное голосование, является ключевым вопросом при рассмотрении такого процесса. Досрочное голосование может быть открыто для любого избирателя, имеющего право голоса, или только для определенных целевых групп, которые могут не иметь возможности проголосовать в день голосования, таких как работники избирательных участков и сотрудники службы безопасности. В других случаях досрочное голосование может быть открыто для тех, у кого есть доказательства того, что они будут отсутствовать в день голосования. Если избиратели могут подать бюллетень за пределами своего домашнего (зарегистрированного) избирательного участка, этот процесс влечет значительные более сложные процедуры досрочного заочного голосования, которые включают дополнительные фундаментальные вопросы, касающиеся тайны голоса и прозрачности.

Возможности досрочного голосования могут расширить *универсальность голосования*. Если сделать голосование возможным в течение нескольких дней, обеспечивается больший доступ для определенных культурных, религиозных, профессиональных или других групп, которым может быть трудно участвовать в голосовании в день голосования, а также для избирателей с инвалидностью или тех, кто ухаживает за иждивенцами и не могут быть такими же гибкими, как остальные. Тем не менее, исследования расходятся во мнениях относительно того, значительно ли досрочное голосование увеличивает явку избирателей или просто смещает

Досрочное голосование

Досрочное или заблаговременное голосование обеспечивает возможность для избирателей подать бюллетень до дня голосования. Хотя голосование по почте может рассматриваться как досрочное голосование, в этом разделе основное внимание будет уделено очному голосованию, поскольку голосование по почте подробно обсуждалось выше. Досрочное голосование предоставляет удобный вариант для избирателей, которые не могут или предпочитают не голосовать в день голосования.

В регионе ОБСЕ досрочное голосование может начинаться уже за несколько недель и заканчиваться за день до дня голосования.

Досрочное голосование может быть доступным для всех избирателей или ограничено определенными сегментами электората, такими как службы безопасности и сотрудники избирательных участков, которые работают в день голосования. Оно может быть также доступно лицам, предоставившим доказательства того, что они не смогут проголосовать в день голосования.

Обычно досрочное голосование проводится на малом числе избирательных участков избирательного округа (района) или может проводиться на районном уровне, в специальных местах для голосования или отобранных регулярных участках.

сроки подачи бюллетеня для вероятных избирателей. Избиратели, которые с малой вероятностью проголосуют, часто являются теми же избирателями, которые с наименьшей вероятностью будут осведомлены об альтернативных методах голосования, таких как досрочное голосование. Таким образом, для достижения заявленных целей часто требуются целевые кампании по информированию избирателей, которые также учитывают языковые потребности и грамотность.

При содействии возможности досрочного голосования должны применяться почти все те же гарантии и практики, которые применяются в день голосования, чтобы обеспечить *тайну голосования* и общую честность процесса голосования. Однако досрочное голосование создает некоторые дополнительные проблемы для организаторов выборов, включая безопасное хранение конфиденциальных избирательных материалов, предотвращение попыток многократного голосования и обработку данных списка избирателей.

КЛЮЧЕВЫЕ ВОПРОСЫ:

- ✓ БУДЕТ ДОСРОЧНОЕ ГОЛОСОВАНИЕ ОТКРЫТО ДЛЯ ВСЕХ ИЗБИРАТЕЛЕЙ ИЛИ ТОЛЬКО ДЛЯ НЕСКОЛЬКИХ ОПРЕДЕЛЕННЫХ ГРУПП?
- ✓ СКОЛЬКО БУДЕТ ДНЕЙ ДЛЯ ДОСРОЧНОГО ГОЛОСОВАНИЯ И НАСКОЛЬКО ЗАРАНЕЕ ДО ДНЯ ГОЛОСОВАНИЯ?
- ✓ СООТВЕТСТВУЮТ ЛИ ВРЕМЕННЫЕ РАМКИ ДОСРОЧНОГО ГОЛОСОВАНИЯ ДРУГИМ СРОКАМ НА ВЫБОРАХ, ТАКИМИ КАК РЕГИСТРАЦИЯ КАНДИДАТОВ И ПЕЧАТАНИЕ БЮЛЛЕТЕНЕЙ?
- ✓ СМОГУТ ЛИ ИЗБИРАТЕЛИ ГОЛОСОВАТЬ ЗА ПРЕДЕЛАМИ СВОЕГО ОКРУГА ИЛИ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ ТЕРРИТОРИИ?
- ✓ СКОЛЬКО МЕСТ ДЛЯ ДОСРОЧНОГО ГОЛОСОВАНИЯ БУДЕТ ОТКРЫТО В КАЖДОМ ОКРУГЕ?

На протяжении процесса досрочного голосования *прозрачность* имеет решающее значение, и представителям политических партий и наблюдателям потребуется полный доступ и более ранняя аккредитация, чтобы наблюдение за этим процессом было возможным. Досрочное голосование, которое проходит без доступа для наблюдателей или средств массовой информации, не соответствует обязательствам ОБСЕ.

2. Практические соображения

Правомочность: Определение того, какие граждане имеют право принять участие в досрочном голосовании, является фундаментальным вопросом для рассмотрения. Как отмечалось, процесс может быть открыт для всех избирателей или ограничен определенными

сегментами электората, которые не могут проголосовать в день голосования. Законодателям потребуется определить в законе группы избирателей, которые будут иметь это право и, если есть ограничения, как это право будет обосновано для соответствующих избирателей. Если участки для досрочного голосования предназначены для приема избирателей, которые находятся за пределами их избирательной территории (округа), этим избирателям, возможно, потребуется выполнить дополнительные требования к идентификации или регистрации. Такая информация должна стать частью информационной кампании для избирателей.

Досрочное заочное голосование: В некоторых юрисдикциях проводится досрочное голосование, в котором принимают участие избиратели из другой избирательной территории (округа) или *досрочное заочное голосование*. Предложение досрочного заочного голосования обеспечивает избирателям, зарегистрированным в одном округе, но проживающим, работающим или обучающимся в другом округе, легкий доступ к голосованию. Досрочное заочное голосование уменьшает для некоторых избирателей необходимость дальних поездок и связанные с этим потенциальные риски для здоровья во время пандемии. Удобство досрочного голосования на другом избирательном участке обеспечивает большую универсальность и также может повысить явку избирателей в целом.

Досрочное заочное голосование требует множества других процедур и ресурсов для облегчения процесса голосования и сохранения честности выборов. Из-за различий в том, как обрабатываются “открепленные” избиратели, на избирательных участках часто создаются отдельные секции со специально подобранным персоналом только для таких избирателей. Для надлежащей идентификации и учета избирателей требуется полный реестр избирателей со списком избирателей по всей стране. Необходимо принять решение о том, будут ли такие избиратели отдавать свои голоса в виде бюллетеней с вписываемыми именами кандидатов или каждый участок для досрочного голосования будет укомплектован бюллетенями для каждого округа страны. Хотя это легко упустить из виду, крайне важно обеспечить наличие достаточного количества расходных материалов для каждого вида бюллетеней, включая необходимые конверты, поскольку любая нехватка может привести к лишению людей избирательных прав.

Если не предусмотрены другие варианты голосования за пределами места жительства или регистрации, можно также предложить заочное голосование в день голосования. Однако если в стране не используются онлайн реестры избирателей, обрабатываемые в режиме реального времени, необходимо создать механизмы, гарантирующие что эти избиратели уже не подали бюллетени в месте своей постоянной регистрации. Кроме того, в зависимости от избирательной системы и действующих процедур, бюллетени “открепленных” избирателей, возможно, потребуется доставить в места регистрации избирателей до подсчета бюллетеней. Поскольку это может означать, что такие бюллетени, возможно, не подсчитываются в течение некоторого времени после дня голосования, эти задержки могут вызвать обеспокоенность по поводу целостности процесса определения результатов и ослабить доверие общественности.

Также в процессе досрочного заочного голосования во внимание должны приниматься соображения секретности. Как правило, такие проблемы решаются путем предоставления избирателям “секретных” конвертов для бюллетеней (как во время голосования по почте), которые помещаются внутри другого конверта, содержащего информацию о регистрации избирателя. Это позволяет доставить эти бюллетени в нужный избирательный округ для подсчета голосов, а на местном избирательном участке удостовериться, что этот избиратель не попытался проголосовать несколько раз.

Период досрочного голосования: Время, отведенное для досрочного голосования, должно обеспечивать *разумный и равный доступ* для избирателей, имеющих право голоса. Соображения касательно дней и времени, в течение которых должно быть проведено досрочное голосование, не просты. Временные рамки могут значительно меняться в

зависимости от того, открыто ли досрочное голосование для всех граждан или только особых групп.

В некоторых государствах-участниках ОБСЕ досрочное голосование начинается за несколько недель до дня голосования и заканчивается накануне дня голосования. Длительный временной отрезок для досрочного голосования, включая разнообразие дней и времени (дни недели и выходные, а также дневные и вечерние часы), наделяет избирателей удобством в голосовании. Это также может помочь избирателям, которые работают и проживают в другом месте и нечасто возвращаются на свою домашнюю территорию для голосования. Расширение временных рамок для досрочного голосования может также помочь распределить объем избирателей, приходящих в места досрочного голосования, что делает это более удобным для сотрудников организаторов выборов. Каждому государству следует определить эффективный период для досрочного голосования на основе местных особенностей.

Тематическое исследование: Администрирование досрочного голосования

В одном государстве-участнике досрочное голосование имеет давнюю традицию и пользуется высоким уровнем общественного доверия. Оно начинается сразу после назначения выборов, когда списки кандидатов, возможно, еще не составлены окончательно. Чтобы снизить риск того, что досрочно голосующие потенциально делают свой выбор на основе неполной информации о конкурентах, избирателям дана возможность повторно проголосовать досрочно или проголосовать еще раз в день голосования, при этом учитывается только последний голос. Досрочное голосование проводится специальными районными организаторами выборов по процедурам, отличным от процедур в день голосования. Места и время досрочного голосования широко освещаются соответствующими организаторами выборов и политическими партиями. Ближе ко дню голосования более крупные места часто выделяются для досрочного голосования с более длительным временем для голосования для еще большего удобства избирателей. Досрочно голосующие заполняют необходимые бумаги в присутствии должностных лиц, которые устанавливают личность избирателей и обеспечивают тайну голосования.

В то же время, чем раньше начинается процесс, тем большее давление оказывается на общий график выборов, включая выдвижение кандидатов и печатание бюллетеней. Если досрочное голосование начинается задолго до дня голосования, оно может негативно повлиять на способность досрочно голосующих сделать полностью *осознанный выбор*. Мнение досрочно голосующего может измениться без возможности исправить ситуацию.

Многодневное голосование: Хотя многодневное голосование традиционно не считается досрочным голосованием, оно все-таки предусматривает голосование в течение более одного дня, как и при досрочном голосовании. Наиболее распространенная форма многодневного голосования – это когда на всех избирательных участках запланировано более одного дня голосования, как правило, в последовательные дни. Также многодневное голосование можно наблюдать, когда в разных частях страны в разные дни проводятся однодневные выборы. Многодневное голосование проходит чрезвычайно редко, на национальном уровне оно в настоящее время практикуется в нескольких государствах-участниках ОБСЕ, хотя в прошлом оно рассматривалось и в других.

На первый взгляд, подавляющее большинство преимуществ и опасений, связанных с многодневным голосованием, те же, что и при досрочном голосовании. Предоставляя более одного дня для голосования, эта система, вероятно, обеспечивает право голоса

большому числу избирателей, чем при выборах в один день, и не требует от избирателей поездки на другой избирательный участок, отличный от их обычного участка, что обычно происходит при досрочном голосовании. На практике большинство многодневных голосований ограничивается двумя днями, в то время как досрочное голосование, как правило, растягивается на большее количество дней, в течение более длинного периода времени до единого дня голосования.

Одним уникальным преимуществом многодневного голосования является тот факт, что на протяжении всего процесса можно использовать единый список избирателей, что устраняет опасения по поводу любых ошибок, которые могут возникнуть при консолидации записей из разных списков избирателей на протяжении всего процесса досрочного голосования. Что касается мест голосования, многодневные выборы требуют, чтобы каждое место для досрочного голосования было доступно в каждый из дней голосования, что может сказаться на сокращении количества доступных мест и использовании организаторами выборов менее приспособленных помещений, которые могут оказаться доступными не для всех избирателей. Как и досрочное голосование, многодневное голосование требует такого же внимания к прозрачности, учету и безопасности материалов, учитывая, что их необходимо будет хранить в течение ночи между днями голосования.

Во время многодневного голосования и подсчета голосов требуется непрерывность работы персонала вне зависимости от любых возможных смен. Это обеспечивает непрерывную ответственность за материалы строгой отчетности и действия, предпринимаемые в ходе этого процесса. Лучше всего, чтобы одной и той же команде по проведению голосования поручалось работать с одним и тем же списком избирателей и бюллетенями в течение всего периода голосования. Однако, чем больше дней голосования, тем сильнее потребность в большем количестве персонала для работы в перерывах и для замены сотрудников избирательных участков, не вернувшихся по каким-либо причинам.

Если выборы должны проводиться в течение нескольких дней, чтобы стандартизировать процедуры следует ввести официальные протоколы для учета перерыва между днями голосования. Кроме того, необходимо разработать четкие процедуры по механизмам хранения всех материалов строгой отчетности между днями голосования и гарантировать подотчетность и прозрачность в ходе этого процесса.

Просвещение и информирование избирателей: Государства обязаны обеспечивать *кампании по просвещению и информированию избирателей*, чтобы избиратели могли реализовать свое право голоса.¹⁷ Как правило, большинство ресурсов, включая от политических игроков и средств массовой информации, сосредоточено на дне голосования. При внедрении альтернативных методов голосования, таких как досрочное голосование, особое внимание должно уделяться этим процедурам, поскольку многие избиратели не в курсе этих дополнительных удобных мер или того, как получить к ним доступ.¹⁸ Избиратели должны быть проинформированы о том, для кого доступно досрочное голосование, где и

¹⁷ Согласно параграфу 11 [Замечания Общего порядка № 25](#), “Государства должны принимать эффективные меры для обеспечения того, чтобы все лица, имеющие право голоса, могли его осуществлять. [...] Необходимо проводить кампании по информированию и регистрации избирателей, с тем чтобы обеспечить эффективное осуществление прав, предусмотренных в статье 25, информированной частью населения.”

¹⁸ См. [Досрочное голосование: Сравнительный анализ Канады, Финляндии, Германии и Швейцарии](#), Журнал “Закон о выборах: Правила, политика и стратегия”, том 18, № 2, июнь, 2019 года.

когда можно получить к нему доступ, и что от них требуется для участия. Более того, полезно предоставить подробную информацию о том, как в целом работает этот процесс, чтобы укрепить доверие и уверенность в том, что бюллетени для досрочного голосования будут подсчитаны так же, как и бюллетени поданные в день голосования, и что тайна будет сохранена, в том числе в случае досрочного заочного голосования.

КЛЮЧЕВЫЕ ВОПРОСЫ:

- ✓ КАК ОРГАНИЗАТОРЫ ВЫБОРОВ МОГУТ ЭФФЕКТИВНО ИНФОРМИРОВАТЬ ИЗБИРАТЕЛЕЙ О ТОМ, КТО ИМЕЕТ ПРАВО НА ДОСРОЧНОЕ ГОЛОСОВАНИЕ, КОГДА И ГДЕ ОНО БУДЕТ ПРОВОДИТЬСЯ И КАКОВЫ ТРЕБОВАНИЯ?
- ✓ СУЩЕСТВУЮТ ЛИ ДОСТАТОЧНЫЕ РЕСУРСЫ ДЛЯ ПРОВЕДЕНИЯ ДОСРОЧНОГО ЗАОЧНОГО ГОЛОСОВАНИЯ, ГАРАНТИРУЯ ТАЙНУ И ДОСТАВКУ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩУЮ ПОДСЧЕТ ВСЕХ ТАКИХ БЮЛЛЕТЕНЕЙ?
- ✓ КАК БУДУТ ЗАЩИЩАТЬСЯ И СВЕРЯТЬСЯ БЮЛЛЕТЕНИ И ДРУГИЕ МАТЕРИАЛЫ СТРОГОЙ ОТЧЕТНОСТИ МЕЖДУ ДНЯМИ ГОЛОСОВАНИЯ?
- ✓ ЕСЛИ ЭТО ЗАПРЕЩЕНО, ТО КАК БУДЕТ ГАРАНТИРОВАНО, ЧТО ДОСРОЧНО ГОЛОСУЮЩИЕ НЕ СМОГУТ ПОДАТЬ ДРУГОЙ БЮЛЛЕТЕНЬ В ДЕНЬ ГОЛОСОВАНИЯ?
- ✓ ОБЕСПЕЧЕН ЛИ БАЛАНС МЕЖДУ ДОСТАТОЧНЫМ ПЕРИОДОМ ДОСРОЧНОГО ГОЛОСОВАНИЯ И ПРОДОЛЖЕНИЕМ АГИТАЦИИ?
- ✓ ПРИ ВОЗМОЖНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАТЬ ДРУГИЕ МЕТОДЫ, НАПРИМЕР, ПОЧТОВОЕ ГОЛОСОВАНИЕ, КАКИМ БЮЛЛЕТЕНЯМ БУДЕТ ОТДАВАТЬСЯ ПРЕДПОЧТЕНИЕ?

Местоположение: При определении местоположения избирательных участков для досрочного голосования властям следует учитывать местонахождение избирателей. С практической точки зрения может быть выгодно использовать в качестве мест для досрочного голосования помещения районных (окружных) организаторов выборов, если позволяет пространство этих помещений. Во всех случаях следует учитывать близость к избирателям. Если досрочное голосование открыто для всех граждан, одного участка для досрочного голосования в пределах большого округа вряд ли будет достаточно, и следует стремиться к большей доступности.

Независимо от того, ограничено ли досрочное голосование определенными группами или нет, на участках для досрочного голосования можно решить ряд проблем с доступностью. Учитывая, что во время досрочного голосования работает меньше избирательных участков, власти могут лучше обеспечить, чтобы эти избирательные участки были полностью доступными для избирателей с инвалидностью. Это включает в себя как само расположение, так и специальное оборудование для голосования внутри участков, которое позволяет всем избирателям подать бюллетень без посторонней помощи. Хотя предложение таких услуг расширяет возможности для всех во время досрочного голосования, власти по-прежнему должны обеспечивать

избирателям универсальный доступ в день голосования.

Определение количества мест для досрочного голосования основывается на различных соображениях. Предугадать поведение избирателей сложно: граждане могут воспользоваться новыми возможностями гораздо активнее, чем ожидалось, или совсем не

воспользоваться. План по сокращению объема голосования на избирательных участках в день голосования может быть не реализован, и на избирательных участках в день голосования может оказаться такое же количество избирателей, как обычно, что приведет к очередям и скоплению людей. Для получения показателей поведения избирателей, а также потребности в кадрах и других ресурсах часто используются пилотные проекты по досрочному голосованию.

Персонал избирательных участков: Отбор и назначение работников избирательных участков для досрочного голосования, как правило, должны следовать тем же принципам, что и для персонала обычных избирательных участков, с целью создания *политического баланса* или *независимости и беспристрастности*.

Досрочное голосование создает уникальные проблемы, к которым необходимо готовить персонал избирательных участков. В частности, в любых учебных пособиях и инструкциях должны быть описаны процессы закрытия, сверки и хранения результатов досрочного голосования. Положительным моментом является то, что обучение персонала для досрочного голосования может также способствовать повышению компетентности в день голосования, так как персонал для досрочного голосования может быть задействован также в день голосования. Такая подготовка также может быть важна для других лиц, таких как партийные и независимые наблюдатели.¹⁹

Списки избирателей: Обеспечение правильного сопоставления данных о досрочно проголосовавших избирателях с данными списков избирателей в день голосования имеет первостепенное значение для гарантий того, что многократное голосование невозможно, и таким образом, обеспечивается *равное избирательное право*. Если досрочное голосование проводится задолго до дня голосования, возможно, что окончательные списки избирателей еще не будут составлены, и для идентификации избирателей может быть использован реестр избирателей или аналогичная база данных. Независимо от того, используют ли организаторы выборов списки избирателей или более крупный реестр избирателей во время досрочного голосования, требуются подробные процедуры и обучение, чтобы гарантировать, что данные, собранные об избирателях, которые проголосовали досрочно, были правильно учтены в списках избирателей в день голосования, и что никакие другие не были по ошибке отмечены, как таковые. Для обеспечения прозрачности досрочно проголосовавшие избиратели должны быть отмечены, как таковые, а не исключены из списка избирателей используемого в день голосования.

Учет и надежное хранение: Разрешение на досрочное голосование усложняет процесс и продлевает период времени, в течение которого материалы строгой отчетности должны надежно храниться до и во время подсчета голосов. Чтобы гарантировать учет всех материалов, в течение всего периода досрочного голосования необходимо осуществлять строгий контроль и детальную сверку материалов строгой отчетности, таких как поданные бюллетени, пустые бюллетени и заполненные данные об избирателях. Поданные бюллетени всегда должны храниться в запечатанных урнах для голосования со строгим соблюдением процедур хранения.

¹⁹ В параграфе 84 Пояснительного доклада к [Своду рекомендуемых норм ВК](#) рекомендуется, чтобы “Члены избирательных комиссий проходили стандартную подготовку на всех уровнях выборной администрации. Такая подготовка также должна быть доступной членам комиссий, назначаемых политическими партиями.”

Также важно учесть данные между закрытием голосования в один день и открытием на следующий день. В данных учета должно быть указано, сколько бюллетеней было подано досрочно каждый день на каждом конкретном избирательном участке и по каждому конкретному округу. Документирование этих процессов и предоставление данных в распоряжение партийных и независимых наблюдателей создает большую прозрачность. Это серьезная попытка укрепления доверия, так как эти процессы, как правило, не видны общественности.

Для простоты, при рассмотрении вопросов о согласовании всех этапов выборов необходимо уделять внимание обеспечению сбора только необходимых данных. Формы должны быть составлены простым, логичным образом. Многие существующие системы сверки слишком сложны для сотрудников организаторов выборов и часто оцениваются как плохо выполненная сотрудниками часть процесса.

Подсчет голосов: Для бюллетеней, поданных в результате досрочного голосования, чрезвычайно необходимо, чтобы они были подсчитаны с соблюдением *прозрачности* и *тайны голосования*. В некоторых случаях может быть лишь небольшое число избирателей, которые воспользуются возможностью проголосовать досрочно, и их отдельный подсчет может создавать угрозу тайне голоса. Для обеспечения тайны может потребоваться смешивать бюллетени, поданные в результате досрочного голосования, с другими бюллетенями с избирательного участка или округа.

Досрочные голоса могут быть подсчитаны на окружном уровне или на избирательных участках, в зависимости от практических обстоятельств, но не ранее окончания дня голосования. В любом случае, из соображений прозрачности, по-прежнему важно, чтобы опубликованные результаты включали количество голосов, поданных досрочно, в разрезе округов и/или избирательных участков.

Образование участков для досрочного голосования определенным группам должно быть ограничено группами лиц, которым было бы трудно посещать обычные избирательные участки. Следует также позаботиться о том, чтобы обеспечить тайну группового голосования. В каждом случае перед подсчетом голосов эти бюллетени следует смешать с бюллетенями других групп, особенно если какая-либо из этих групп может быть оказана под давлением из-за результатов.²⁰ Вопреки надлежащей практике, некоторые страны образуют специальные участки для досрочного голосования силами безопасности.

Наблюдение: В соответствии с параграфом 8 Копенгагенского документа ОБСЕ, процессы досрочного голосования также важны, как и любая другая часть выборов, и включают уникальные элементы, к которым должны иметь доступ как независимые, так и партийные наблюдатели. Наблюдатели должны иметь доступ ко всему процессу, включая хранение материалов, учет документов и транспортировку материалов. Обеспечение этого доступа, в

²⁰ В соответствии с параграфом 20 [Замечания Общего порядка № 25](#), "Государствам следует принять меры, гарантирующие выполнение требования о тайном голосовании в ходе выборов, включая заочное голосование, если такая система существует. Это означает, что избиратели должны быть защищены от какого бы то ни было давления или принуждения с целью разглашения их намерений при голосовании, а также от любого незаконного или произвольного вмешательства в процесс выборов."

том числе путем раннего доступа к аккредитации, способствует *прозрачности* и укрепляет доверие к системе.

Тематическое исследование: Избирательные участки для досрочного голосования для сил безопасности

Исходя из понимания того, что силы безопасности играют ключевую роль в обеспечении мирного и упорядоченного дня голосования и не допускаются на избирательные участки без необходимости, одно государство-участник создало на военных базах и в других местах избирательные участки для досрочного голосования специально для сил безопасности. Гражданским избирателям не был предоставлен доступ на эти избирательные участки, но были многочисленные заявления об оказании давления на этих избирателей. По завершении досрочного голосования бюллетени хранились до конца обычного дня голосования, а затем были подсчитаны на этих избирательных участках. Когда были объявлены результаты, оппозиция победила на выборах, однако подавляющее большинство сотрудников сил безопасности проголосовало за действующее правительство, что потенциально также коррелирует с более ранними опасениями, связанными с принуждением при голосовании в этих местах и нарушением тайны голосования. В течение нескольких дней после замены правительства большинство командиров сил безопасности были заменены. Это служит иллюстрацией мотивов, почему Свод рекомендуемых норм ВК указывает на то, что силы безопасности участка должны голосовать на обычных избирательных участках поблизости к местам их дислокации, а результаты их голосования включаться в состав общих результатов на этих избирательных участках.

D. Голосование на дому и в учреждениях

1. Основные принципы

Как обсуждалось выше, некоторые избиратели не могут прийти на избирательный участок в день голосования, чтобы опустить бюллетень. Голосование на дому и в учреждениях – это широко применяемый термин для обозначения практики, при которой таким избирателям разрешается голосовать за пределами избирательного участка, как правило, в местах постоянного или временного пребывания, таких как их дома, больницы, пенитенциарные учреждения или других “закрытых” местах.²¹

Голосование на дому и в учреждениях может проводиться с помощью различных технических методов, но общей, определяющей характеристикой является то, что бюллетень доставляется непосредственно избирателю, который тотчас же его заполняет и подает на месте. Часто это делается с помощью бумажного бюллетеня, опускаемого в “передвижную урну для голосования” или с помощью почтового бюллетеня, который заполняется, запечатывается и возвращается должностному лицу организатора выборов.

Использование голосования на дому и в учреждениях можно считать важной практикой, которая предоставляет определенным гражданам возможность и средства для голосования. Она также может способствовать реализовать избирательные права избирателям из обычно маргинализированных слоев населения, включая людей с инвалидностью, пожилых или заключенных. Таким образом, голосование на дому и в учреждениях может быть инструментом для государств-участников в их попытках обеспечить *равное* избирательное право взрослым гражданам.

Однако, выгоды, получаемые от голосования на дому и в учреждениях, зависят от практик, которые соблюдают *свободу и тайну* голосования. Тайна голосования означает не только то, что выбор каждого избирателя остается в тайне, но также и то, что человек может свободно осуществлять свой выбор, без потенциального давления, запугивания или

Голосование на дому и в учреждениях

Голосование на дому и в учреждениях относится к альтернативным практикам голосования, при которых избиратель подает бюллетень в месте текущего пребывания или работы, а не на традиционном избирательном участке. Такая практика предназначена для предоставления возможности избирателю, который по причинам заключения или профессиональных ограничений может не иметь возможности проголосовать на избирательном участке в день голосования.

При голосовании на дому и в учреждениях бюллетень часто подается с использованием специальных списков избирателей и передвижных урн для голосования, почтовых бюллетеней или других особых методов.

Избирателям может понадобиться подать заявления для возможности проголосовать на дому или в учреждении, или они могут быть автоматически записаны ввиду их статуса или профессиональных обязанностей.

²¹ “Голосование на дому и в учреждениях” в этой публикации иногда упоминается просто как “голосование на дому”, когда речь идет об избирателях, которые просят проголосовать дома по уважительной причине.

подкупа. Процессы голосования, которые не отвечают этому обязательству, не могут считаться демократическими.²²

Тайна голоса также означает, что не должно быть возможности связать голос с конкретным избирателем. Особенности голосования на дому и в учреждениях требуют специальных процедур и гарантий для обеспечения этого. При отсутствии правовых и процедурных гарантий, направленных на защиту этих прав, голосование на дому и в учреждениях может быть более уязвимым для негативных практик, таких как запугивание избирателей и ненадлежащее влияние. Это особенно верно в отношении избирателей, которые могут быть подвержены запугиванию со стороны вышестоящих лиц, например, избирателей из полиции или вооруженных сил, или лиц, голосующих в более уязвимых обстоятельствах, таких как заключенные или студенты.²³

Прозрачность является краеугольным обязательством ОБСЕ, связанным с выборами, так как необходимо убедиться в том, что выборы проходят в соответствии с законом и демократическими принципами. Это особенно применимо к голосованию на дому и в учреждениях. Все избиратели должны не только знать о существовании голосования на дому и в учреждениях, но также быть проинформированы о том, как и где оно проходит, и о правовых и процедурных гарантиях, предназначенных для поддержания безопасности и честности процесса голосования. Политические партии, кандидаты и наблюдатели должны иметь возможность наблюдать за работой выборных органов на всех уровнях, как это признано в параграфе 8 Копенгагенского документа ОБСЕ, включая организацию голосования на дому и в учреждениях. Законодательство и практика, которые не обеспечивают достаточный доступ наблюдателям к голосованию в этих условиях не могут оцениваться как полностью отвечающие обязательствам ОБСЕ.

Честность и общественное доверие – это еще два важных элемента демократического избирательного процесса, которые утверждены в документах ОБСЕ.²⁴ Голосование на дому и в учреждениях предполагает ряд практик, проводимых вне поля зрения общественности, которые могут еще больше снизить доверие в государствах, в которых отсутствует традиция проведения заслуживающих доверия выборов, или где существует скрытое недоверие к организаторам выборов. Как и во всех избирательных процессах, помочь сохранить и укрепить общественное доверие к голосованию на дому и в учреждениях могут твердые процедурные гарантии и высокий уровень прозрачности.

2. Практические соображения

Правомочность: Наиболее фундаментальным вопросом для государств-участников, использующих системы голосования на дому и в учреждениях, является то, кто будет иметь на это право. Эта практика обычно предлагается категориям избирателей, у которых могут возникнуть трудности с участием в голосовании на избирательном участке в день голосования. Это могут быть избиратели с инвалидностью, пожилые избиратели,

²² Параграф 7.4 [Копенгагенского Документа ОБСЕ](#) требует от государств-участников “обеспечить, чтобы голоса подавались тайным голосованием или эквивалентной процедурой свободного голосования.”

²³ Надлежащая практика предполагает, что голоса таких категорий избирателей должны, где это возможно, смешиваться с голосами обычного населения, например, на ближайшем избирательном участке, чтобы уменьшить возможности для неоправданного запугивания и нарушения тайны голосования. См. раздел I.3.2.xi [Свода рекомендуемых норм ВК](#).

²⁴ См., например, [Решение Совета Министров ОБСЕ в Маастрихте № 5/03](#) от 2003 года.

заключенные или находящиеся под стражей, госпитализированные люди или находящиеся в учреждениях длительного ухода, а также люди определенных “дежурных” профессий, включая тех, кто задействован в день голосования, таких как персонал избирательных участков и полицейские. Голосование на дому может также быть средством обеспечения избирательных прав избирателям, которые проживают на слишком скудно населенных территориях, чтобы там создавался центральный избирательный участок.

Законодателям будет необходимо определить в законе о выборах, какие группы избирателей будут иметь право голосовать и, в некоторых случаях, будет ли и если да, то каким образом будет подтверждаться право избирателя на участие в голосовании. Определение того, кто имеет право голосовать, должно основываться на рассмотрении избирательных прав, *т.е.*, на том, как расширить возможности голосования для как можно большего числа избирателей, а также на практических вопросах. Может возникнуть необходимость ограничить категории для участия в голосовании на дому по ряду причин, таких как затраты времени и ресурсов на администрирование такого процесса голосования, проблемы с определением права подать заявку на голосование на дому или вероятность мошенничества.

Там, где это возможно, граждан не следует принуждать пользоваться опцией голосования на дому и в учреждениях просто потому, что они принадлежат к определенной категории избирателей, такой как пожилые люди или лица с инвалидностью. У этих избирателей всегда должна быть возможность подать бюллетень на обычном избирательном участке и *выбрать* практику голосования на дому, только если они сами этого захотят. Для избирателей, находящихся в заключении, госпитализированных или других лиц, содержащихся в учреждениях, выбор возможности голосования, по понятным причинам, может быть более ограничен.

Тематическое исследование: Введение голосования на дому и голосования в учреждениях специального ухода

В одном государстве-участнике власти провели парламентские обсуждения и консультации с заинтересованными сторонами о способах обеспечения возможности голосования гражданами, которые могли находиться на карантине в связи с COVID-19 во время выборов, ожидаемых в конце 2020 года. В соответствии с действующими правовыми рамками облегчить голосование таким людям было бы невозможно. В дополнение к планам организации голосования из автомобиля было решено создать специальные избирательные участки в учреждениях специального ухода, включая в домах престарелых, и обеспечить голосование на дому специально назначенными командами сотрудников избирательных участков. Возможности почтового голосования и голосования по доверенности также были предметом обсуждения, но не были утверждены.

Процесс подачи заявлений: Процесс подачи заявлений на голосование на дому и в учреждениях определяется законом о выборах и часто дополнительно регулируется организаторами выборов. Избиратели, которые намерены *выбрать*, или использовать эти методы, как правило, подают заявление местному организатору выборов или регистрационный орган. Крайние сроки подачи заявлений на голосование на дому и в учреждениях различаются – некоторые государства-участники требуют таких запросов задолго до дня голосования, в то время как другие принимают запросы только за день до или в сам день голосования. Там, где используются заблаговременные сроки, для того, чтобы стимулировать более широкое участие и учитывать изменения в статусе избирателя,

произошедшие в последнюю минуту, такие как госпитализация или профессиональные обязательства, они должны быть установлены как можно ближе ко дню голосования. Некоторые государства-участники также имеют дополнительные экстренные процедуры для голосования на дому и в учреждениях, чтобы учитывать такие сценарии.

Практика сильно различается в том, как подаются запросы на голосование на дому и в

КЛЮЧЕВЫЕ ВОПРОСЫ:

- ✓ КАКИМ КАТЕГОРИЯМ ИЗБИРАТЕЛЕЙ БУДЕТ ПРЕДОСТАВЛЕНО ПРАВО ГОЛОСОВАНИЯ НА ДОМУ И В УЧРЕЖДЕНИЯХ?
- ✓ БУДЕТ ЛИ ГОЛОСОВАНИЕ НА ДОМУ И В УЧРЕЖДЕНИЯХ ПРОХОДИТЬ ПРИ ПОМОЩИ ОБЫЧНЫХ ИЛИ ПОЧТОВЫХ БЮЛЛЕТЕНЕЙ, ИЛИ С ПОМОЩЬЮ ДРУГИХ СРЕДСТВ?
- ✓ СУЩЕСТВУЮТ ЛИ СПЕЦИАЛЬНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ ПОДАЧИ ЗАЯВЛЕНИЙ, ТРЕБОВАНИЯ И СРОКИ?
- ✓ КОГДА БУДЕТ ПРОХОДИТЬ ГОЛОСОВАНИЕ НА ДОМУ И В УЧРЕЖДЕНИЯХ, И КТО БУДЕТ ЕГО АДМИНИСТРИРОВАТЬ?
- ✓ МОГУТ ЛИ НАБЛЮДАТЕЛИ СЛЕДИТЬ ЗА ГОЛОСОВАНИЕМ НА ДОМУ И В УЧРЕЖДЕНИЯХ??
- ✓ КАКИМ ОБРАЗОМ ПОДАННЫЕ ГОЛОСА ОТРАЖАЮТСЯ В СОСТАВЕ ИТОГОВ ГОЛОСОВАНИЯ ПО ИЗБИРАТЕЛЬНОМУ УЧАСТКУ И В ЦЕЛОМ В РЕЗУЛЬТАТАХ?

учреждениях, а также от объема требуемых доказательств. Надлежащая практика предполагает, что процесс подачи заявлений не должен быть чрезмерно сложным, чтобы не разубеждать избирателей. В то же время от избирателя нужен какой-либо официальный запрос и заявление, подтверждающие понимание избирателем процесса и намерение участвовать в голосовании на дому и в учреждениях.

Иногда требуется дополнительная документация для установления факта правомочности. Однако, необходимо рассмотреть вопрос о том, может ли такая практика быть дискриминационной, или имеют ли все избиратели, нуждающиеся в голосовании на дому и в учреждениях, доступ к требуемой документации. Например, многие избиратели с инвалидностью, возможно, не заявляли о своей инвалидности или не имеют доступ к юридическим документам, подтверждающим ее. Для голосующих групп населения, которые относительно ограничены, такие как в тюрьмах и больницах и у которых нет возможности проголосовать на избирательных участках, может не требоваться заявление или

время доказывания. В таких случаях может быть использована переносная урна для голосования или создан специальный участок.

Списки избирателей: Из соображений как определения правомочности, так и подачи заявлений для голосования на дому и в учреждениях, как правило, требуется внести некоторые изменения в списки избирателей или составлять специальные списки избирателей. Как и во время обычного голосования при помощи списков избирателей контролируется голосование на дому и в учреждениях, ограничивая этот метод только теми гражданами, которые имеют право или подали заявление на использование такого голосования. Общей надлежащей практикой является не исключение избирателей полностью из первоначальных списков избирателей, а скорее указание того факта, что этот избиратель участвует в голосовании на дому и в учреждениях. Такая информация может

быть важной для должностных лиц организаторов выборов, кандидатов или наблюдателей. Это также может помочь облегчить исправление ошибок в списках избирателей, если избиратели позже лично явятся на избирательный участок.

Метод голосования: Государства также должны принять решение о методе(-ах) голосования на дому и в учреждениях. Как уже упоминалось, определяющей особенностью голосования на дому и в учреждениях является то, что бюллетень приносится избирателю и забирается у него за пределами избирательного участка. Как правило, избиратель опускает “обычный” бюллетень в переносную урну для голосования или заполняет почтовый бюллетень “лично” по месту пребывания. Для голосования на дому и в учреждениях также могут использоваться онлайн опции, дающие возможность уполномоченным избирателям запрашивать бюллетени и подавать их. Избирателям также может быть доступно более одного способа голосования. В таких случаях важно, чтобы эти варианты голосования не были дискриминационными и каждый из них был доступен каждому уполномоченному избирателю.

Тайна голоса является главной заботой организаторов выборов, использующих метод голосования на дому и в учреждениях. Там, где это возможно, для проведения голосования по почте по месту пребывания или голосования через переносную урну для голосования используются защитные экраны для голосования и папки для обеспечения тайны бюллетеней. Что касается систем голосования, которые используют устройства для пометки и записи бюллетеней, их использование в голосовании на дому и в учреждениях может быть не всегда возможно, и используются более традиционные методы голосования, такие как бумажные бюллетени. В таких случаях избиратели, которые используют такие альтернативные методы как голосование на дому и в учреждениях, должны иметь в своем распоряжении те же варианты, за которые можно проголосовать, а бумажные бюллетени должны напоминать те, которые используются при любых системах электронного голосования.²⁵ Для организаторов выборов, сформированных из представителей политических партий, необходимо соблюдать политический баланс среди сотрудников, проводящих голосование на дому и в учреждениях.²⁶

Период голосования: Период, в течение которого организаторы выборов должны проводить голосование на дому и в учреждениях, часто определяется практическими соображениями. Голосование с помощью переносной урны для голосования, как правило, проводится в период, непосредственно предшествующий дню голосования или в сам день голосования, поскольку сотрудники избирательных участков, необходимые для проведения такого голосования, работают только в день голосования или незадолго до него. Голосование по почте в месте пребывания избирателей может быть проведено задолго до дня голосования, хотя для этого нет никаких требований.

²⁵ Например, ограничение избирателя, находящегося дома, по “практическим причинам” голосовать только по местному или национальному избирательному округу при наличии много-окружной избирательной системы или в системе с открытыми списками голосованием – голосованием только за партию, не будет оцениваться как соответствующее обязательствам ОБСЕ.

²⁶ Параграф 40 Пояснительного доклада к [Своду рекомендуемых норм ВК](#) советует, что, “Если [переносные урны для голосования] все же используются, следует установить жесткие условия с целью недопущения нарушений, включая направление вместе с ящиком нескольких членов участковой избирательной комиссии, представляющих различные политические объединения.”

Наблюдение: Для поддержания общественного доверия к выборам необходимо обеспечение прозрачности голосования на дому и в учреждениях. Наблюдателям должны быть четко предоставлены права на мониторинг процедур, связанных с проведением голосования на дому и в учреждениях.²⁷ Также хорошей практикой является заранее объявлять, когда будет проходить голосование на дому и в учреждениях, чтобы информировать как этих избирателей, так и наблюдателей.

Подсчет голосов и подведение результатов: Процедуры, используемые при подсчете голосов и подведения итогов голосования на дому и в учреждениях, как правило, не отличаются от подсчета голосов при общем голосовании. Исключения из этой практики могут иметь место в случаях, когда технологии, используемые для голосования на дому и в учреждениях, отличаются от голосования на избирательных участках и требуют отдельного метода подсчета. Важно, чтобы соблюдались анонимность избирателей и тайна голоса, особенно там, где количество бюллетеней, поданных таким образом, невелико. Списки лиц, голосующих на дому или в каком-либо учреждении, не должны публиковаться.²⁸ Для целей аудита важно сохранять записи и сопроводительные документы, обеспечивающие подотчетность голосования на дому и в учреждениях. Однако, результаты такого голосования могут быть чувствительными, особенно там, где количество бюллетеней невелико, или они относятся к особой группе (полицейские, заключенные, пациенты в

Тематическое исследование: Адаптация практики голосования на дому во время пандемии

В ответ на пандемию один из организаторов выборов адаптировал процедуры голосования на дому и сделал их доступными для избирателей, находящихся в самоизоляции, и тех, кто инфицирован COVID-19. Избиратели могли запросить получение переносного бюллетеня до полудня в день голосования. Людям, инфицированным COVID-19, не разрешалось вступать в какие-либо прямые контакты с работниками организаторов выборов и с бюллетенями, и для заполнения бюллетеней от их имени и передаче их мобильной группе по голосованию, оставшейся вне домов этих избирателей, они полагались на помощь доверенного лица. Поступило около 1800 запросов на голосование на дому, из которых около 600 поступило от избирателей в самоизоляции, и 60 – от избирателей, болевших COVID-19.

медицинских учреждениях и т.д.). Поэтому, чтобы защитить тайну голосования рекомендуется объединить эти голоса с теми, которые получены на соответствующем обычном избирательном участке.

²⁷ Параграф 91 Пояснительного доклада к [Своду рекомендуемых норм ВК](#) подразумевает, что “ В законе должны быть очень четко оговорены места, в которых наблюдатели не имеют права появляться, с тем чтобы их деятельности не чинились чрезмерные препятствия”.

²⁸ Согласно разделу 4.с [Свода рекомендуемых норм ВК](#), “Не допускается публикация списков проголосовавших избирателей”.

Е. Механизмы голосования на избирательных участках

1. Основные принципы и соображения

Являясь наиболее распространенной формой голосования, процедуры в день голосования на избирательных участках и их увязка с международными обязательствами и стандартами хорошо известны и задокументированы. Тем не менее, иногда внедряются инновации, дополняющие традиционные методы, и появляются новые процедуры, вызванные непредвиденными событиями. Такое новшество следует принять. Действительно, некоторые изменения могли бы помочь реализовать избирательные права, сделав голосование более доступным или удобным для различных групп, включая маргинализированных.

В 2020 году организаторы выборов по всему миру рассматривали, какие изменения они могли бы ввести, чтобы ответить на риски здоровью и безопасности, вызванные COVID-19, и создать безопасные условия для того, чтобы избиратели могли голосовать обычным образом лично на избирательных участках. Одним из ключевых приоритетов при голосовании на избирательных участках в условиях пандемии был эффективный контроль потока избирателей и предотвращение скопления людей внутри и непосредственно возле избирательных участков с целью минимизации риска заражения избирателей и персонала. Различные решения и меры по снижению риска, приведенные в этом разделе, были и могут быть использованы.

Вся подготовка к проведению выборов во время чрезвычайной ситуации в области общественного здоровья требует тщательного планирования и заблаговременных приготовлений. Организаторы выборов должны активно обдумывать потенциальные вызовы и проблемы, которые могут возникнуть на различных уровнях и этапах, и стараться решать эти вопросы заранее, в том числе посредством внесения поправок в законодательство, изменений в подзаконных актах, а также обучения и информирования общественности. В некоторых случаях сюда может входить создание нижестоящих избирательных комиссий раньше, чем они обычно создаются. В качестве общего подхода рекомендуется разрабатывать и поддерживать планы действий в непредвиденных обстоятельствах в качестве неотъемлемой части управления выборами.²⁹

Механизмы голосования на избирательных участках

Механизмы голосования на избирательных участках, как правило, по всему миру соответствуют довольно общему формату с незначительными расхождениями. В связи с растущей обеспокоенностью в отношении чрезвычайных ситуаций в области общественного здравоохранения рассматриваются соображения по изменению таких механизмов, временно или нет. Любая система может быть улучшена и сделана более эффективной. Тем не менее, все такие изменения должны учитывать международные обязательства и стандарты, надлежащую практику, а также национальное законодательство.

В этой публикации под организацией избирательного участка понимается не только внутреннее обустройство избирательного участка, но и соответствующие элементы на и вне участков для личного голосования, вне зависимости где оно происходит.

²⁹ Публикация БДИПЧ [Человеческое измерение ОБСЕ: Обязательства и ответы Государств на пандемию COVID-19](#) рекомендует государствам-участникам "использовать возможность пересмотра их избирательного законодательства и оценить, в какой степени они охватывают ситуации, подобные только что пережитой

Любые изменения в устройстве избирательных участков всегда должны оцениваться с учетом международных обязательств и стандартов, а также надлежащей практики в вопросах выборов. Новые процедуры должны рассматриваться с учетом основных свобод, которыми должны обладать избиратели и которые не должны быть скомпрометированы. Оценка правомочности избирателей и предоставление им бюллетеней должны проводиться беспристрастным образом. Бюллетени должны подаваться *тайно*, без какой-либо возможности принуждения, запугивания или подкупа голосов.³⁰ Должно быть обеспечено *всеобщее* избирательное право для всех категорий избирателей, в том числе путем специальных приспособлений на избирательных участках и обеспечения доступа к ним для избирателей с инвалидностью.

Небольшие изменения, связанные с устройством избирательных участков и территорий вокруг них, которые, по-видимому, решают одну проблему, могут привести к другим непреднамеренным последствиям, которые противоречат международным стандартам и надлежащей практике. Например, организатор выборов может стремиться свести к минимуму контакты между сотрудниками избирательных участков и другими лицами, присутствующими на избирательных участках, и изменить процедуры, чтобы позволить наблюдателям оставаться там только в течение ограниченного периода времени или потребовать, чтобы они оставались в углу избирательного участка. Эти изменения помешали бы наблюдателям эффективно выполнять свою работу, поскольку у них не было бы возможности следить за всеми процедурами в день голосования и, возможно, они не имели бы прямого представления обо всех процессах, например, о регистрации избирателей или процедурах подсчета голосов. Таким образом это небольшое изменение с кажущимися благими намерениями создало бы другие проблемы, снижая *прозрачность* и ставя под угрозу доступ наблюдателей, что противоречит параграфу 8 Копенгагенского документа ОБСЕ.

Поэтому, поскольку государства-участники хотят улучшить свои выборы, они должны стремиться выполнить предыдущие рекомендации БДИПЧ относительно избирательных участков и процедур в день голосования, и обеспечить, чтобы любые новые процедуры также соответствовали международным стандартам и надлежащей практике.

В конечном итоге, организаторы выборов являются поставщиками государственных услуг и должны стремиться к эффективности персонала избирательных участков и избирателей, как своих 'клиентов'. Многие из усилий, которые мог бы предпринять организатор выборов, также могут быть эффективными в уменьшении сомнений, касающихся безопасности во время кризиса общественного здравоохранения. Например, если процедуры будут изменены таким образом, чтобы сократить на 30 процентов время, которое избиратель проводит на избирательном участке, это принесет немедленную пользу общественному здравоохранению, поскольку сведение к минимуму времени пребывания в закрытом помещении является рекомендацией органов здравоохранения. Решающее значение во время чрезвычайных ситуаций в области общественного здравоохранения имеют достаточные ресурсы, будь то персонал, расходные материалы или само местоположение избирательных участков.

пандемии, и заполнить пробелы в подготовке к будущим подобным чрезвычайным ситуациям.” Она также поощряет разработку планов действий в чрезвычайных ситуациях и рассмотрение вопроса о готовности органов власти, помимо организаторов выборов.

³⁰ Параграф 7.4 [Копенгагенского Документа ОБСЕ](#) требует от государств-участников “обеспечить, чтобы голоса подавались тайным голосованием или эквивалентной процедурой свободного голосования”.

Если организатор выборов столкнется с проведением выборов во время чрезвычайной ситуации в области общественного здравоохранения, такой как пандемия COVID-19, крайне важно обеспечить исключительную прозрачность для всех ключевых заинтересованных сторон, особенно для избирателей, в отношении того, как организатор выборов решает проблемы, как это повлияет на голосование и как избиратели и персонал избирательных участков будут защищены. Организатор выборов должен активно распространять общественную информацию о том, какие меры безопасности принимаются и почему. Такая прозрачность может укрепить доверие к системе, что является важным инструментом поощрения граждан к реализации своего права голоса.

2. Практические соображения

Местоположение: Важным фактором, определяющим, могут и будут ли избиратели иметь доступ к голосованию, может быть расположение избирательных участков. *Всеобщий доступ* имеет решающее значение с точки зрения местоположения и включает в себя такие элементы, как близость к избирателям, а также доступность для пожилых людей и людей с инвалидностью.

Чрезвычайные ситуации в области общественного здравоохранения могут влиять на необходимый размер избирательных участков. Во время пандемии COVID-19 организаторы выборов могли определять места с большим пространством, чтобы персонал избирательных участков, избиратели и наблюдатели могли находиться на большем, более безопасном расстоянии друг от друга. С этой целью желательно иметь места для голосования с противоположными входом и выходом, что позволяет процессу проходить от выделенного входа до выделенного выхода так, что избиратели не должны проходить мимо друг друга.

В подавляющем числе государств-участников ОБСЕ голосование проводится внутри помещений. В помещениях должны быть предусмотрены эффективные системы вентиляции для циркуляции чистого свежего воздуха. Однако, избирательные участки могут быть созданы в любом месте, которое отвечает потребностям всех заинтересованных сторон. Можно рассмотреть возможность проведения голосования на улице, и в прошлом это происходило и в холодных, и в теплых местах. Открытые избирательные участки обеспечивают ряд положительных элементов, включая высокий уровень вентиляции, что рекомендовано органами здравоохранения. Пространство может быть сконфигурировано в соответствии с потребностями процесса, как правило, удовлетворительный доступ обеспечен сам по себе и обычно существует отличная видимость объекта. Большая проблема, связанная с открытым избирательным участком, – это ветер, который может причинить ущерб материалам строгой отчетности; однако, если участок защищен тентом и хорошими брезентовыми стенками, эти вопросы могут быть сняты.

Расположение: Можно рассмотреть много разных видов планировки, но основные функции, включая безопасность и целостность избирательного участка, должны быть обеспечены. В основном избиратель сначала посещает стойку регистрации, где можно подтвердить личность избирателя и получить бюллетень. Должна быть выделена зона для тайной отметки бюллетеней и подачи бюллетеней после проставления отметки.

В некоторых системах от избирателей требуется принести заполненные бюллетени обратно на стойку регистрации, чтобы проставить печать на обратной стороне бюллетеней. В то время

как существуют мнения по поводу большего контроля за бюллетенями при этой процедуре, она и противоречит надлежащей практике³¹ и повышает взаимодействие между избирателем и сотрудниками избирательного участка. Последнее может значительно замедлить очередь, так как сотрудники избирательных участков должны дожидаться, когда избиратели закончат весь процесс, прежде чем перейти к следующим избирателям.

Во время кризиса общественного здравоохранения важно извлечь максимум пользы из помещения для голосования, чтобы обеспечить избирателям, персоналу и наблюдателям возможность сохранять дистанцию друг от друга, где это практически возможно, и в то же время оставаться способными выполнять свои обязанности. Например, ключевой элемент процесса требует по меньшей мере одного сотрудника, который идентифицирует избирателей по списку избирателей, и еще одного, который выдает избирателям бюллетени. Может быть заманчиво расставить этих сотрудников избирательного участка подальше друг от друга для их безопасности, но их работа настолько взаимосвязана, что было бы лучше установить между этими двумя защитную перегородку из оргстекла, чтобы они все-таки могли следить за работой друг друга.

Управление очередью: Важно, чтобы сотрудники избирательных участков стремились максимально эффективно сопровождать избирателей в процессе голосования. Если очереди все-таки образуются, избиратели оценят меры по повышению прозрачности в отношении того, какой процесс ожидает избирателей и какой длины очередь.

Управлению очередями могут значительно помочь усилия по устранению “узких мест” в процессе голосования. Чтобы установить время прохождения через этот процесс для разных избирателей необходимо заблаговременно до дня голосования провести тестирование. Это позволяет скорректировать на участке соотношение стоек регистрации, экранов для обеспечения тайного голосования и урн для голосования и сократить очереди на любом конкретном этапе. В день голосования большое значение для максимально эффективного прохода избирателей играет возможность перераспределить ресурсы и направить их на любое особенно узкое место.

Можно принять простые меры для усиления контроля за очередями и обеспечения большей ясности в том, как сотрудники избирательных участков хотели бы, чтобы избиратели проходили процедуру голосования. Обеспечить визуальную четкость в отношении того, где должны стоять или проходить избиратели в процессе голосования, может активное использование продуманных знаков, веревок или яркой ленты на полах, улицах или стенах. Также во время чрезвычайной ситуации в области общественного здравоохранения рекомендуется, насколько это возможно, регулировать очередь вне пределов избирательного участка, чтобы сократить время пребывания внутри помещения, когда там находятся другие избиратели.

³¹ Параграф 35 Пояснительного доклада к [Своду рекомендуемых норм ВК](#) указывает, что “Избиратель должен получить свой избирательный бюллетень, после чего никто другой не должен к нему прикасаться”.

Многие государства-участники предоставляют специальные условия и приоритеты в очередях для лиц с инвалидностью, пожилых людей или других избирателей из групп повышенного риска. Такие процедуры приветствуются и должны быть формализованы задолго до выборов с четкими письменными определениями того, кто может получить приоритетный доступ к услуге и что это влечет за собой. Четкие вывески в день голосования, повсеместно указывающие на это, могут поощрять соответствующих граждан пользоваться приоритетным доступом и избегать какое-либо напряжение, которое могло бы возникнуть в случае, если

некоторые граждане почувствуют, что другим оказывается неоправданное предпочтение.

КЛЮЧЕВЫЕ ВОПРОСЫ:

- ✓ ДОСТАТОЧНО ЛИ ВЕЛИКИ НЫНЕШНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ, ЧТОБЫ СООТВЕТСТВОВАТЬ ДОПОЛНИТЕЛЬНЫМ ТРЕБОВАНИЯМ К ПРОСТРАНСТВУ?
- ✓ БУДЕТ ЛИ ВОЗМОЖНО ПРОВЕСТИ ГОЛОСОВАНИЕ НА ОТКРЫТЫХ ИЛИ В ПАЛАТОЧНЫХ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ УЧАСТКАХ?
- ✓ БЫЛИ ЛИ ПРОТЕСТИРОВАНЫ ПРОЦЕДУРЫ ГОЛОСОВАНИЯ, ЧТОБЫ ОПРЕДЕЛИТЬ, КАКИЕ ЭТАПЫ ТРЕБУЮТ БОЛЬШИХ РЕСУРСОВ?
- ✓ МОЖНО ЛИ ОБЕСПЕЧИТЬ БОЛЬШУЮ ПРОЗРАЧНОСТЬ И БОЛЬШЕ ИНФОРМАЦИИ ДЛЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ, ЧТОБЫ СОЗДАТЬ БОЛЬШЕ ДОВЕРИЯ?
- ✓ ОКАЖУТ ЛИ КАКИЕ-ЛИБО ПРОЦЕДУРНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ НЕГАТИВНОЕ ВЛИЯНИЕ НА ДРУГИХ ИЗБИРАТЕЛЕЙ, ТАКИХ КАК ИЗБИРАТЕЛИ С ИНВАЛИДНОСТЬЮ?
- ✓ ПОЛУЧАТ ЛИ ДОСТУП К НОВЫМ ПРОЦЕССАМ ГРАЖДАНСКИЕ И ПАРТИЙНЫЕ НАБЛЮДАТЕЛИ?

Часы работы: Часы работы избирательных участков могут оказывать существенное влияние на реализацию избирательных прав избирателей. Они должны оставаться открытыми в течение достаточного количества времени, чтобы в течение дня могли проголосовать различные категории избирателей. Большинство государств-участников проводят голосование в выходные дни, что обычно обеспечивает более равномерное распределение времени голосования. Для государств, которые проводят голосование в рабочие дни, самое напряженное время голосования – это непосредственно перед началом работы и после нее.³² Необходимо быстро рассматривать любые опасения по поводу того, что часы голосования могут оказать негативное влияние на участие какой-либо группы голосующих.

Можно было бы рассмотреть продление часов работы избирательных участков на один или два часа в день голосования или организацию голосования в дополнительные дни в стремлении реализовать право голоса определенным

группам, таким как пожилые люди, лица с инвалидностью или из групп риска, а также люди, инфицированные COVID-19 или те, кто находится в изоляции. Эти меры обеспечивают возможности для этих групп голосовать отдельно от основной массы электората, что может быть особенно важно иметь в виду во время кризиса общественного здравоохранения.

³² Если голосование проходит в рабочий день, рассмотрение вопроса об объявлении дня голосования выходным или требованием к работодателям предоставить работникам несколько часов для подачи бюллетеня может помочь избежать толп голосующих до или после работы, что может переполнить избирательные участки.

Более строгое разграничение времени голосования могло бы включать назначение избирателям конкретных часов или дней (например, по фамилии или адресу), когда им будет предоставлена возможность проголосовать. Такие процедуры могут быть использованы сотрудниками избирательных участков для лучшего распределения избирателей по участку, стремясь при этом обеспечить увеличение эффективности на избирательных участках и уменьшая явку в самое популярное время. Может быть одна тонкость, когда приоритет отдается избирателям, прибывшим в отведенное им время, но другим, пришедшим вне установленных временных рамок, все-таки разрешают проголосовать, чтобы избежать лишения их избирательных прав.

Для сведения к минимуму любого восприятия, что одной группе избирателей отдается большее предпочтение, чем другой, требуется тщательное планирование, а также активное и всестороннее просвещение избирателей. Вероятны жалобы на неравный доступ к избирательным участкам, когда некоторым избирателям выделяются, по их мнению, “трудные временные интервалы”. Следовательно, хотя распределение голосования во времени может быть эффективным способом, существует риск непреднамеренного лишения людей права голоса и снижение явки из-за неудобств.

Голосование за рулем: В некоторых юрисдикциях рассматривалась идея голосования за рулем, когда избирателям разрешают стоять в очереди в своих автомобилях, забирать бюллетени на стойках регистрации, отмечать и подавать свои бюллетени, не покидая свое транспортное средство. Такой метод мог бы иметь особую ценность во время чрезвычайных ситуаций с общественным здоровьем, но необходимо учитывать ряд соображений в отношении секретности, прозрачности и эффективности.

Хотя голосование за рулем может быть удобным и привлекательным для некоторых избирателей, оно могло бы стать вариантом только для небольшого сегмента электората. Кроме того, должностные лица должны рассмотреть, как действовать в ситуациях, когда в одном транспортном средстве находятся несколько избирателей, так как может быть скомпрометирована тайна голосования. При организации голосования за рулем необходимо также рассмотреть аспекты, имеющие отношение к укомплектованию штатов, в том числе для обеспечения политического баланса и беспристрастности. Необходимо поддерживать сохранность бюллетеней и прозрачность, в том числе гарантируя наблюдателям возможность следить за процессом.

Персонал: Во время чрезвычайной ситуации с общественным здоровьем организаторы выборов должны делать все возможное для защиты и поддержания здоровья персонала. В случае, если персонал начинает заболевать, вирусы могут быстро распространиться на других сотрудников, и организаторы выборов могут не найти замены для каждого заболевшего сотрудника. Сотрудники не должны испытывать давление и быть вынуждены приходить на избирательные участки, если они плохо себя чувствуют, необходимо предусмотреть достаточное количество альтернативных сотрудников, чтобы в случае необходимости они могли быть быстро вызваны на замену.

С этой целью организатор выборов может рассмотреть вопрос создания специальных избирательных участков или механизмов голосования для лиц, которые либо инфицированы, либо находятся в изоляции. Это серьезный шаг в направлении гарантирования этим гражданам права голоса. Сотрудники, работающие на таких участках или помогающие голосовать людям, находящимся на самоизоляции или заведомо инфицированным, должны

получать хорошую подготовку как в области мер безопасности, так и здравоохранения, а также для соблюдения протоколов здоровья при проведении голосования для этих групп. Следует обращаться за консультацией к органам здравоохранения по поводу защитных мер и поддержки при проведении голосования.

Средства защиты: В случае возникновения чрезвычайной ситуации в области общественного здравоохранения организаторы выборов могут использовать различные средства защиты как для персонала, так и для избирателей. Предоставление средств защиты персоналу избирательных участков также является средством обеспечения чувства большей безопасности для избирателей, голосующих в такое неопределенное время.

Для защиты избирателей и сотрудников в случаях, когда не практично организовать физическую дистанцию, например, возле стоек регистрации, можно использовать физические барьеры, такие как оргстекло. Также на всех избирательных участках могут быть предоставлены в достаточном количестве моющие средства для общей уборки. Кроме того, для критически важных точек соприкосновения, таких как ручки, сенсорные экраны и кабинки для голосования, могут быть предоставлены и рекомендованы к регулярному и частому использованию избирателями и персоналом дезинфицирующие средства и антисептики.

В зависимости от действующих правил использования масок в общественных местах и помещениях избирателей могут обязывать или поощрять носить маски на избирательных участках. Также рекомендуется поощрять избирателей приносить свои собственные ручки, чтобы ставить подписи в списках избирателей и помечать свои бюллетени. Однако, если существует требование наличия каких-либо средств для избирателей, чтобы отдать свой голос, на организаторов выборов возлагается обязанность предоставить их на месте избирателям, которые приходят без таких средств. Избиратели никогда не должны лишаться права голоса, потому что они не принесли свои собственные необходимые ручки, маски или другие защитные средства. От организаторов выборов потребуется обеспечить, чтобы на каждом избирательном участке было достаточный запас необходимых средств для общественного использования.

Необходимо проводить обширные и активные кампании по просвещению общественности, чтобы информировать избирателей о любых запросах или требованиях относительно того, что избирателям может потребоваться или целесообразно принести, чтобы уменьшить риск передачи заболевания.

F. Использование новых технологий голосования

1. Основные принципы

Технология может оказать значительную поддержку при проведении выборов. Преимущества, связанные с автоматизированными процессами, включают, среди прочего, более эффективное администрирование, более легкий охват и доступность для избирателей за рубежом, повышенную точность подсчета голосов и определения результатов, уменьшение вероятности человеческой ошибки и более быстрое обнародование результатов выборов. Однако технологии, используемые для подачи и обработки голосов, также ставят ряд проблем в свете международных стандартов. Для получения всестороннего обзора и разъяснений можно обратиться к [Руководству БДИПЧ по наблюдению за использованием новых технологий голосования](#).³³ В этом подразделе подчеркиваются некоторые ключевые соображения в отношении альтернативных методов голосования.

Гарантия *тайны* является одной из ключевых задач, стоящих перед НТГ обеспечивающих голосование за пределами контролируемых избирательных участков, в том числе интернет-голосование. При этих способах голосования трудно гарантировать, что голоса подаются тайно, без вмешательства в волеизъявление избирателей, оказания влияния или дальнейших негативных последствий. Эти соображения особенно уместны в отношении избирателей, принадлежащих к уязвимым группам.

В контексте НТГ тайна голосования также означает, что не должно быть возможности отследить, какие избиратели подали голоса, а избиратели не должны иметь возможности доказать кому-либо, как они проголосовали. Следует задействовать технологические решения, чтобы разорвать связь между избирателями и бюллетенями, которые они подали.³⁴ Однако

Голосование с использованием НТГ

Термин НТГ относится к использованию информационных и коммуникационных технологий для голосования и подсчета голосов. Сюда обычно входит использование электронных машин для подачи голосов, сканеры бюллетеней на избирательных участках и интернет-голосование. Другие термины, используемые для обозначения этих форм голосования, включают “электронное голосование” или “дистанционное голосование”. Технология также может быть использована в других избирательных процессах, таких как идентификация избирателей и передача результатов.

Голосование с использованием НТГ может предлагаться параллельно с обычным бумажным голосованием на избирательных участках или служить единственным механизмом для приема и обработки голосов. Возможность проверки поданных голосов и полученных результатов значительно варьируется в зависимости от типа и функциональных возможностей, используемых НТГ.

Некоторые государства-участники ОБСЕ интегрировали или проводили эксперимент с использованием таких технологий в избирательных процессах. Небольшое количество продолжают их использование, а другие прекратили применение из-за различных обнаруженных препятствий.

³³ См. [Руководство БДИПЧ по наблюдению за использованием новых технологий голосования](#).

³⁴ Параграф 26 [Рекомендаций Комитета Министров Совета Европы CM/Rec\(2017\)5 о Стандартах Электронного голосования](#) определяет, чтобы “процесс электронного голосования [...] был организован таким образом,

эффективность любых подобных встроенных механизмов защиты трудно проверить без достаточной технической экспертизы. НТГ, в целом, делают непосредственное *наблюдение* за рядом элементов избирательного процесса проблематичным или невозможным.

Всеобщее избирательное право означает, что все совершеннолетние граждане, имеющие право голоса, должны иметь возможность участвовать в выборах, и им должны быть предоставлены эффективные средства для участия в них. Применительно к НТГ это означает, что любая система должна быть спроектирована таким образом, чтобы ею могли воспользоваться как можно больше избирателей, не делая этот процесс слишком сложным.³⁵ В случаях, когда избиратели испытывают трудности при голосовании с помощью НТГ, им может быть предоставлена возможность использовать бумажные бюллетени (потенциально вместе с НТГ, используемыми для подсчета и учета бюллетеней). Внедрение технологии, которая дискриминировала бы определенные группы избирателей или разубеждала их от участия в выборах, не соответствовало бы обязательствам ОБСЕ. В то же время НТГ также могут быть высоко эффективным средством реализации избирательных прав группам языковых меньшинств и лиц с инвалидностью. Например, в системах электронного голосования бюллетени и инструкции часто легче размещать на языках других признанных национальных меньшинств, размер шрифта можно регулировать, а для избирателей с нарушениями зрения применять аудио-бюллетени.

Тематическое исследование: Облегчение процесса голосования для лиц с инвалидностью с помощью технологий

Чтобы сделать голосование доступным для большего числа избирателей некоторые юрисдикции в одном государстве-участнике задействовали новые машины для голосования с несколькими функциями, чтобы помочь избирателям с инвалидностью независимо подать свой голос. Эти машины могут обслуживать пользователей в сидячем положении (включая инвалидную коляску) или стоя. Машины отображают бюллетень на сенсорном экране, который позволяет избирателям видеть бюллетень на нескольких языках и с различными размерами шрифта. Для тех, кто имеет более серьезные нарушения зрения или не может читать, машина также предоставляет аудио-бюллетень. Тактильная панель также позволяет этим избирателям читать шрифт Брайля, чтобы ориентироваться в бюллетене и делать свой выбор.

Эти машины для голосования оказались очень популярными у всех избирателей (которые также имели возможность проголосовать бумажным бюллетенем), а также предоставляли другие преимущества, такие как сведение к минимуму возможности испортить или сделать недействительными бюллетени и снизить число голосов (подача голосов за меньшее количество вариантов, чем доступно). Технологии препятствовали возникновению таких ситуаций или предупреждали избирателей о возможных проблемах при пометке бюллетеня. Так как содержание бюллетеня демонстрировалось только электронно на экране избирателя, использование технологии исключило возможности ошибок при распечатке бюллетеня, наличие ошибочных бюллетеней или их недостаток на избирательных участках в день голосования.

Другим ключевым требованием к НТГ является *целостность результатов*, которые они выдают. Это требует гарантии того, чтобы голоса были поданы, как задумано избирателем,

чтобы было невозможно восстановить связь между раскрытым голосом и избирателем". Кроме того, в соответствии с параграфом IV.19.a [Руководства по применению положений Рекомендаций CM/Rec\(2017\)5](#), "данные реестра избирателей должны быть четко отделены от компонентов голосования.[...] Разделение эти двух компонентов обеспечивает тайну голосования".

³⁵ См. параграф I.1.b [Руководства по применению положений Рекомендаций CM/Rec\(2017\)5](#).

КЛЮЧЕВЫЕ ВОПРОСЫ:

- ✓ БЫЛИ ЛИ ПРОВЕДЕНЫ ТЕХНИКО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОБОСНОВАНИЯ И ОЦЕНКА РИСКОВ?
- ✓ ИМЕЮТСЯ ЛИ НЕОБХОДИМЫЕ ДЕНЕЖНЫЕ СРЕДСТВА?
- ✓ ПРЕДУСМОТРЕНЫ ЛИ ПИЛОТНЫЕ ПРОЕКТЫ И ИСПЫТАНИЯ?
- ✓ РЕАЛИСТИЧНЫ ЛИ ВРЕМЕННЫЕ РАМКИ, В ТОМ ЧИСЛЕ ДЛЯ ЗАКУПОК?
- ✓ ОБЕСПЕЧАТ ЛИ ВЫБРАННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ И СФЕРА ПРИМЕНЕНИЯ ДОСТУП ДЛЯ ВСЕХ ГРУПП ИЗБИРАТЕЛЕЙ?
- ✓ КАК БУДЕТ ОБЕСПЕЧИВАТЬСЯ ТАЙНА ГОЛОСОВАНИЯ?
- ✓ ИПРЕДУСМОТРЕНА ЛИ ВОЗМОЖНОСТЬ ПЕРЕПРОВЕРКИ СИСТЕМЫ?
- ✓ ПОДЛЕЖИТ ЛИ ПРОЦЕСС НЕЗАВИСИМОМУ НАБЛЮДЕНИЮ?

зафиксированы так как поданы избирателями, подсчитаны как зафиксировано, и что не произойдет никакого вмешательства или ошибки во время передачи данных и определения результатов. Недостаток понимания того, как точно работают НТГ, может привести к снижению доверия к точности результатов, которые выдают эти системы, и к связанным с этим проблемами со стороны партий, кандидатов и избирателей.

Доверие повышается, когда обеспечивается *прозрачность* используемых систем НТГ. Важные шаги по обеспечению большей прозрачности включают публикацию технико-экономического обоснования и оценок риска, проведенных в рамках разработки и внедрения системы НТГ, обнародование деталей закупок, предоставление доступа к исходному коду системы, а также положения о внешнем аудите и сертификации системы. В соответствии с надлежащей практикой доверие также сильно повышается за счет обеспечения *возможности проверки* отдельных голосов и их итогов при сохранении тайны голоса.

Учитывая эти проблемы и соображения, особенно важно, чтобы НТГ внедрялись постепенно, после всестороннего анализа и тестирования, и с учетом связанных с ними рисков и проблем. Соответственно, хотя в контексте пандемии COVID-19 внимание общественности первоначально было привлечено к возможностям, предоставляемым НТГ, многие государства-участники ОБСЕ осознали, что надлежащее внедрение требует значительного времени, и НТГ могут не предоставить немедленного решения. Кроме того, НТГ сами по себе не могут значительно повысить доверие к выборам. Напротив, их жизнеспособность зависит от наличия надежного выборного регулирования и широкого общественного доверия к избирательным институтам и проведению выборов.

2. Практические соображения

Пилотный проект: Внедрение НТГ для облегчения альтернативных практик голосования должно быть постепенным процессом, при котором решение об использовании любых НТГ основывается на тщательном технико-экономическом обосновании.³⁶ Решение также должно быть опробовано заранее – *в пилотном режиме* – с использованием реального или “пробного” сценария выборов. Пилотные проекты могут быть “параллельными” – с

³⁶ Технико-экономическое обоснование обычно следует за политическим решением изучить новую технологию голосования. Технико-экономическое обоснования определяют все соображения и последствия предложенной технологии (или нескольких технологий) для содействия директивным органам и организаторам выборов в принятии окончательного решения, следует ли ее внедрять.

использованием технологии, но без влияния на результат; или “частичными” – с использованием технологии в ограниченном масштабе. Решения о внедрении НТГ могут основываться на таких пилотных проектах, результаты которых определяют подход организаторов выборов к полному использованию таких технологий.

Тестирование: Когда развертываются НТГ, обычно необходимо регулярное широкое и всестороннее тестирование на этапах разработки и внедрения. Тестирование даст возможность принимающим решение определить, должным ли образом функционируют эти НТГ в различных условиях. Например, тестирование логики и точности устройств для голосования устанавливает, что такие системы точно регистрируют и учитывают в общих результатах выбор избирателей. Системы идентификации избирателей также потребуют тщательного тестирования, включая способность правильно идентифицировать избирателей, избегать ложноположительных результатов и выявлять попытки многократного голосования. Ближе ко дню голосования потребуются моделирование, функциональное тестирование и ‘тренировочные запуски’, чтобы проверить как работу НТГ, так и способность персонала избирательных участков использовать ее в условиях, приближенных ко дню голосования. Организаторы выборов и другие национальные агентства должны также проводить различные тесты безопасности для предотвращения доступа к системам и внешних атак. Результаты многих из этих тестов должны быть доступны наблюдателям для независимой сверки.

Возможность проверки: Для проверки правильности записи поданных голосов и возможности контроля совокупных итогов голосования можно применять различные решения. Для НТГ, использующих бумажные бюллетени, эффективными средствами проверки точности подсчета голосов и подведения итогов может быть случайный ручной пересчет голосов на ограниченном числе устройств для голосования или избирательных участков.³⁷ Наличие бумажного подтверждения на электронных машинах для голосования также способствует проведению проверки поданных голосов. Для интернет-голосования не менее важны механизмы полной проверки от начала до конца.

Снижение рисков технических сбоев: Независимо от того, насколько надежно и крепко созданы системы НТГ, всегда возможны технические сбои. Такие непредвиденные обстоятельства должны быть четко рассмотрены на стадии разработки, а меры реагирования на такие проблемы изложены в системной документации, правилах и инструкциях организаторов выборов. Для обеспечения целостности избирательного процесса критически важно сохранять ручные процедуры для ответа на возможные сбои технологии в день голосования. Например, бумажные списки избирателей в дополнение к электронным реестрам, или процессы проведения бумажного голосования, когда электронные устройства маркировки или записи не работают. Даже если предусмотрено широкомасштабное использование НТГ, и технологические решения были успешно опробованы в пилотных проектах или использовались на предыдущих выборах, работники избирательных участков должны, тем не менее, быть подготовлены к переключению в любой момент на ручные процессы и иметь все необходимые материалы и решения взамен для таких непредвиденных обстоятельств.

Обучение: Обучение персонала избирательных участков и других пользователей является важнейшим шагом во внедрении НТГ. Обеспечение того, чтобы весь персонал избирательных участков был полностью подготовлен и способен управлять процессами с использованием передовых технологий является сложной задачей. Обучение также должно проводиться на

³⁷ Такая проверка может проводиться органом, независимым от того, который проводит выборы, таким как судебный орган или другое независимое агентство.

регулярной основе, перед каждыми выборами, поскольку работники избирательных участков выполняют свои обязанности только в один день, как правило, с разницей в несколько лет, и часто назначаются новые члены комиссий, которые, возможно, имели или не имели опыт в использовании технологии в прошлом. Использование НТГ требует глубокого понимания этой технологии работниками избирательных участков, в том числе в целях разъяснения избирателям процессов и технологий голосования, что также неразрывно связано с укреплением общественного доверия. Этим целям может способствовать наем дополнительного персонала с техническими знаниями, который несет ответственность за базовую функциональность устройства, сетевое взаимодействие или другие вопросы, относящиеся к внедренной технологии.

Наблюдение: Любые НТГ по-новому бросают вызов процессу наблюдения за выборами – возможно, больше не будет бумажных списков избирателей для их проверки или не будет возможности проверять бюллетени по мере их подсчета. При использовании НТГ организаторы выборов должны изучить решения, гарантирующие значимый доступ к ключевым процессам, и позволяющие осуществлять эффективное наблюдение, возможно совместно с политическими партиями и гражданским сообществом.³⁸ У наблюдателей также должен быть доступ к тестированию и сертификации процессов, а также ко всей документации, имеющей отношение к используемым НТГ.³⁹

³⁸ Параграф 34 [Рекомендаций Комитета Министров Совета Европы CM/Rec\(2017\)5 о Стандартах Электронного голосования](#) утверждает, что “любой наблюдатель в пределах, разрешенных законом, должен иметь возможность наблюдать за электронными выборами и комментировать их, включая процесс определения результатов”.

³⁹ В [Руководстве по применению положений Рекомендаций CM/Rec\(2017\)5](#) говорится, что “местные и международные наблюдатели и средства массовой информации должны иметь возможность наблюдать за тестированием программного и аппаратного обеспечения. Заинтересованные стороны, включая аккредитованные группы наблюдателей, должны не только иметь доступ к документам, но также иметь возможность наблюдать за проверкой устройств и системы электронного голосования”.

VI. Выводы

Существует огромное разнообразие подходов к организации и администрированию избирательных процедур, и выбор методов и организации голосования остается за отдельными государствами-участниками ОБСЕ. Тем не менее, государства должны обеспечить, чтобы их избирательные процедуры, даже если они носят временный характер, соответствовали международным обязательствам, стандартам и надлежащей практике, и должным образом защищали права всех категорий избирателей и других участников избирательного процесса. В связи с пандемией COVID-19, вызвавшей дебаты о преимуществах альтернативных методов и организации голосования по сравнению с традиционным бумажным голосованием и голосованием на избирательных участках, принятие любых таких новых решений должно быть тщательно рассмотрено с точки зрения осуществимости, соответствия принципам демократических выборов и потенциальных побочных эффектов.

Хотя альтернативные методы и организация голосования могут помочь свести к минимуму риски для здоровья и способствовать тому, чтобы выборы были более доступны и удобны для избирателей, эти возможные преимущества необходимо сопоставлять с проблемами, которые эти методы могут создать для тайны, равенства и универсальности голосования. Решениям об изменении методов голосования и организации на избирательных участках и вокруг них должны предшествовать всесторонний анализ, консультации и планирование.

Важно понимать, что успешное внедрение альтернативных методов голосования должно полагаться на существующее доверие к институтам и демократическим процессам в стране. Для сохранения общественного доверия крайне важно, чтобы любые изменения в методах и процедурах голосования были результатом всеобъемлющих консультаций с ключевыми институтами и заинтересованными сторонами. Важно, чтобы подготовительная работа была начата и завершена задолго до выборов, чтобы у заинтересованных сторон, включая организаторов выборов, политические партии, гражданское сообщество и самих избирателей, имелось достаточно времени, чтобы приспособиться к этим новым механизмам. Это должно включать своевременную разработку и принятие необходимых поправок к правовой базе и процедурам, обучение сотрудников организаторов выборов, а также активные и всеобъемлющие кампании по информированию и просвещению избирателей.