



Страсбург, 19 ноября 2020 года

CDL-PI(2020)017

ориг. англ.

**ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ЗА ДЕМОКРАТИЮ ЧЕРЕЗ ЗАКОН**  
**(ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ)**

**17-я КОНФЕРЕНЦИИ ОРГАНОВ, ОТВЕТСТВЕННЫХ ЗА  
ОРГАНИЗАЦИЮ ВЫБОРОВ**

**"ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И УПРАВЛЕНИЕ  
ИЗБИРАТЕЛЬНЫМИ ПРОЦЕССАМИ В ЕВРОПЕ -  
ОБЩИЕ ПРОБЛЕМЫ И ПЕРЕДОВАЯ ПРАКТИКА"**

**12 и 13 ноября 2020 года**

**Совет Европы, Страсбург, Франция**

**СИНОПСИС И ВЫВОДЫ**

## Синописис

Венецианская комиссия Совета Европы провела 17-ю конференцию органов, ответственных за организацию выборов, 12 и 13 ноября 2020 года в режиме онлайн.

Тема конференции - "Избирательное право и управление избирательными процессами в Европе. Общие проблемы и передовая практика". В частности, участники обсудили два основных вопроса:

- Общие проблемы и передовая практика в области избирательного права и управления выборами в Европе, в частности, в ходе избирательных кампаний, голосования, подсчета голосов, подведения итогов голосования и передачи результатов выборов;
- Проведение выборов во время чрезвычайных ситуаций - вызовы, с которыми столкнулись органы, ответственные за организацию выборов, и решения, найденные ими во время пандемии.

Конференцию открыли заместитель министра внутренних дел Греции Теодорос Ливаниос и председатель Венецианской комиссии Совета Европы Джанни Букиккио.

В работе Конференции приняли участие около 160 человек, которые представляли национальные органы, ответственные за организацию выборов, а также представители академических кругов, практики и эксперты.

В конференции приняли участие и другие структуры Совета Европы, в частности Конгресс местных и региональных властей и Европейский комитет по демократии и управлению (CDDG), а также такие международные институты, как Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе/Бюро по демократическим институтам и правам человека (ОБСЕ/БДИПЧ) и Международный фонд избирательных систем (IFES).

## Выводы

17-я конференция органов, ответственных за организацию выборов, является продолжением успешной серии международных конференций в области выборов. В этом году конференция была посвящена теме "Избирательное право и управление избирательными процессами в Европе. Общие проблемы и передовая практика", с особым акцентом на избирательные кампании, голосование, подсчет голосов, подведение итогов голосования и передачу результатов выборов, которые были сложными темами для органов, ответственных за организацию выборов, и других органов, участвующих в выборах по всему миру. Учитывая текущую ситуацию с пандемией КОВИД-19, участники конференции также обсудили проведение выборов во время чрезвычайных ситуаций для обмена опытом и решениями, найденными органами, ответственными за организацию выборов, во время пандемии.

Выборы включают в себя сложную серию последовательных этапов, требующих участия различных субъектов, в том числе избирателей, кандидатов и органов, ответственных за организацию выборов. Хотя в большинстве государств - членов Совета Европы (СЕ) избирательное законодательство обеспечивает надлежащую

основу для демократических выборов, а избирательная администрация пользуется высоким уровнем доверия со стороны общественности, ряд периодически возникающих проблем по-прежнему подрывает доверие общественности к избирательному процессу.

Несмотря на улучшения в обеспечении равных возможностей для кандидатов в ходе кампаний, одной из периодически возникающих проблем является нецелевое использование административных ресурсов. Эта практика широко распространена во многих странах, в том числе странах с давними традициями проведения демократических выборов. Венецианская комиссия рекомендовала ряд мер, направленных на предотвращение неправомерного использования административных ресурсов и недопущение несправедливого использования государственных органов в своих интересах.

Негативная агитация - это еще одна тревожная тенденция избирательных кампаний во всем мире, которые характеризуются политической поляризацией, клеветой или диффамацией политических оппонентов. Некоторые политические партии даже использовали подстрекательскую и расистскую риторику, направленную против этнических, религиозных или других меньшинств. Ненавистнические высказывания против политических оппонентов и национальных меньшинств, особенно на онлайн-платформах, достойны осуждения, и их трудно обуздать, поскольку ненадлежащее регулирование в Интернете может легко привести к подрыву свободы слова в Интернете. Поэтому блокирование и уничтожение незаконного онлайн-контента для борьбы с преступлениями на почве ненависти должно основываться на точных определениях нарушений и соблюдать принцип соразмерности, при этом должна быть гарантирована эффективная судебная защита со стороны судов.

Традиционные средства массовой информации остаются важным источником информации, и их неспособность предоставить достаточно информации о выборах является еще одной общей проблемой. Онлайн-платформы изменили характер избирательных кампаний, и избиратели получили более широкий доступ к информации. Кандидаты и политические партии могут использовать эти платформы для представления своих взглядов избирателям и мобилизации поддержки при низких затратах. Использование онлайн-СМИ ставит новые задачи по поддержанию принципов честных и чистых избирательных кампаний в онлайн-среде, например, в отношении регулирования онлайн-политической рекламы, что требует от кандидатов больше действий (для поддержания этических стандартов), социальных сетей (для улучшения прозрачности политической рекламы на их платформах) и органов государственной власти (для принятия законов и нормативных актов по политической рекламе в онлайн-среде).

Социальные сети создают проблемы для честности выборов, в том числе из-за операций "доксинга" (хакерство и утечка неопубликованной информации), вредоносных информационных операций (сетевые угрозы, целенаправленное преследование и ненавистнические высказывания), а также дезинформационных операций (распространение ложной или вводящей в заблуждение информации). Распространение дезинформации и поляризованные нарративы могут усугубить раскол и конфликты в обществе. Несмотря на то, что в предвыборное время еще предстоит разработать более всеобъемлющие правила в отношении онлайн-контента, важно прояснить ответственность компаний социальных сетей, публикующих незаконный контент, приносящий ущерб кандидатам. Необходимо также, чтобы санкции не приводили к самоцензуре. К другим средствам относятся

программы повышения грамотности в области цифровых СМИ и разработка инструментов для расширения возможностей пользователей по идентификации (например, установка флагов, маркировка, внесение в "черный список") и противодействию (например, проверка фактов, исправление фактов) дезинформации, а также тесное сотрудничество с платформами социальных сетей, как это имеет место в Мексике.

Регистрация избирателей может быть пассивной (списки избирателей берутся непосредственно из национальных, региональных и местных баз данных населения) или активной (избиратели не включаются автоматически в списки, а по их просьбе). Во многих государствах-членах СЕ списки избирателей предоставляются для общественного контроля, например, путем их размещения на избирательных участках, в муниципальных учреждениях и/или опубликования на веб-сайтах. Прозрачность и общественный контроль могут повысить точность списков избирателей, но при этом важно также защитить личные данные граждан. В этой связи некоторые страны ввели ограничения на доступ общественности к спискам избирателей.

Финансирование партий и/или кампаний является необходимым условием для проведения выборов, но деньги также могут привести к коррупции и неоправданному политическому влиянию в избирательном процессе. Чтобы предотвратить такие отклонения, партийное и избирательное законодательство должно содержать четкие и всеобъемлющие положения о финансировании партий и кампаний. Выделение государственного финансирования на четких условиях направлено на обеспечение того, чтобы все политические соперники располагали достаточными ресурсами для работы с избирателями и, таким образом, способствовали выравниванию игрового поля для кандидатов и партий. Государственное финансирование также является важным инструментом в борьбе с коррупцией и в снижении зависимости политических партий от богатых групп или отдельных лиц. Несмотря на то, что в ряде стран-членов СЕ существуют ограничения, запреты или строгие правила в отношении пожертвований от иностранных доноров, существуют и другие страны, которые не накладывают никаких ограничений на такие пожертвования. И здесь опять же, прозрачность не должна подразумевать чрезмерных ограничений права на неприкосновенность частной жизни.

На выборах в ряде государств - членов Совета Европы значительная часть избирательных участков остается непригодной для независимого доступа избирателей с ограниченными возможностями. К другим периодически возникающим в ходе голосования проблемам относятся присутствие посторонних лиц на избирательных участках, многократное голосование, вброс бюллетеней в урны и покупка бюллетеней. В отношении голосования за пределами страны или голосования по почте важно обеспечить адекватные и своевременные гарантии для обеспечения неприкосновенности голосования. Голосование в Интернете представляет собой альтернативу очному голосованию на избирательных участках, однако все еще существуют значительные риски для прозрачности и безопасности, и ряд стран приостановили голосование в интернете из-за опасений по поводу кибербезопасности. Комитет министров СЕ осознает, что "только те системы электронного голосования, которые являются безопасными, надежными, эффективными, технически устойчивыми, открытыми для независимой проверки и легко доступными для избирателей, укрепляют доверие общественности, что является необходимым условием для проведения электронных выборов".

По-прежнему существуют технические и политические проблемы при подсчете голосов, в том числе процедурные недостатки, а также явные попытки фальсификации, в том числе фальсификации результатов и протоколов. Важно, чтобы процесс подсчета голосов был открытым и прозрачным и проходил в присутствии наблюдателей за выборами и представителей кандидатов, а также политических партий. Необходимо также, чтобы результаты не только как можно быстрее публиковались, но и были как можно более подробными. Разбивка результатов по избирательным участкам и предоставление общественности доступа к подсчету голосов в значительной степени способствуют прозрачности выборов.

Хотя международные стандарты не навязывают конкретной избирательной системы, (не) отвечающие нормам и вносимые в последнюю минуту изменения избирательной системы, зачастую осуществляемые на партизанской основе и без надлежащего публичного обсуждения или консенсуса, ставят под угрозу доверие к избирательному процессу и, как следствие, к самой демократии.

Пандемия КОВИД-19 создала для органов, ответственных за организацию выборов, ряд проблем, связанных с принятием решений либо с проведением выборов в обычный срок, либо об их переносе на более поздний срок до тех пор, пока не будут приняты надлежащие меры. Местная демократия часто подвергается огромному давлению во время чрезвычайных ситуаций, поскольку местные и региональные власти находятся на переднем плане в борьбе с последствиями кризисов. В этом контексте демократическая легитимность избранных местных и региональных представителей, обеспечиваемая свободными и справедливыми выборами, как никогда важна. Вместе с тем проведение местных и региональных выборов во время крупных кризисов может повлечь за собой опасность для жизни, здоровья и безопасности людей, а также сопряжено с многочисленными практическими трудностями, которые могут привести к отсрочке выборов. Важно, чтобы все соответствующие субъекты объединили усилия по охране здоровья как граждан, так и их демократий. В случае принятия решения о переносе выборов оно должно быть юридически обосновано, и важно обеспечить, чтобы любое приостановление действия избирательных прав разрешалось только в той степени, в какой это требуется ситуацией, с соблюдением критерия соразмерности. Политический диалог является ключом к решению многих важнейших возникающих вопросов, и такой диалог должен проводиться как можно скорее в инклюзивном формате. Необходимо предусмотреть более длительные периоды времени для обеспечения надлежащего планирования на основе анализа рисков, а не *разового* подхода и наличия человеческих ресурсов и потенциала. Хотя не все стандарты проведения выборов могут быть соблюдены в большинстве кризисных ситуациях, для того чтобы выборы были значимыми и пользовались доверием общественности, необходимо соблюдать минимальный набор принципов проведения выборов.

Венецианская комиссия в своих докладах подчеркнула, что нет общего принципа, позволяющего избежать проведения выборов во время чрезвычайного положения и откладывать их до тех пор, пока ситуация не вернется в нормальное русло. Однако в связи с чрезвычайным положением могут возникнуть вопросы охраны здоровья и безопасности всех участников и заинтересованных сторон избирательного процесса, а также эффективного осуществления избирательных прав, в том числе права формировать свое мнение до голосования. Любое решение о проведении или переносе выборов в период чрезвычайного положения требует тщательного взвешивания всех этих элементов. Если есть возможность отложить выборы, это должно быть сделано в четкие и разумные сроки. Второй вопрос касается того, как

фактическая ситуация влияет на возможности проведения кампании и средства для агитации, обычно используемые в данной стране для данного типа выборов. Третий вопрос касается расходов на проведение кампании.

В-четвертых, если первый тур выборов уже состоялся и чрезвычайные обстоятельства возникли до второго тура выборов, это может означать, что кандидаты уже завершили свою предвыборную агитацию или заплатили за нее. Пятый вопрос касается безопасности сотрудников избирательных органов и членов избирательных комиссий, в том числе в день выборов и при подсчете голосов. В-шестых, можно было бы принять во внимание различные способы голосования, такие как досрочное и почтовое голосование, передвижные урны для голосования и голосование с использованием технологий.

Наконец, следует подчеркнуть необходимость совершенствования правовой базы избирательных процессов с учетом предоставления всех правовых, человеческих и финансовых ресурсов избирательным органам и другим соответствующим органам в целях организации демократических выборов в чрезвычайных ситуациях.