

ДОКЛАД АССОЦИАЦИИ
«НЕЗАВИСИМЫЙ ОБЩЕСТВЕННЫЙ МОНИТОРИНГ»

ОБЩЕСТВЕННОЕ НАБЛЮДЕНИЕ НА ВЫБОРАХ ПРЕЗИДЕНТА РОССИИ - 2024: ИНСТРУМЕНТЫ, ИНФРАСТРУКТУРА, ПРАКТИКИ

*ВЫБОРЫ
ПРЕЗИДЕНТА
РОССИИ
15-17 МАРТА 2024*

МОСКВА, 2024



1. Выборы Президента России — ключевое событие в общественно-политической жизни страны, определяющее перспективы ее развития. Важно, чтобы голосование прошло свободно, а результат точно отражал волеизъявление граждан. Гарантией этого является регулярная и системная работа по контролю за соблюдением законности и прозрачности основных избирательных процедур, осуществляемая представителями институтов гражданского общества. Обеспечить независимый контроль за соблюдением избирательных прав граждан Российской Федерации, ходом голосования и подсчета голосов призвано общественное наблюдение.

2. Общественное наблюдение в Российской Федерации — сформировавшийся институт гражданского общества. Оно действует в рамках установленных правовых норм, используя не только прямо определенные инструменты, но и дополняя их практиками, выработанными на основании многолетней работы по наблюдению за выборами. В сфере внимания общественного наблюдения — мониторинг избирательного процесса на избирательных участках и голосования вне помещения для голосования, видеонаблюдение в центрах общественного наблюдения, очное и дистанционное наблюдение за ДЭГ, широчайший круг дополнительных инструментов быстрого реагирования, позволяющих не только зафиксировать спорную ситуацию, но и оперативно определить ее правовой статус.

3. Система общественного контроля на выборах в Российской Федерации характеризуется широчайшим охватом: она действует на территории всей страны и является яркой иллюстрацией активности гражданского общества России, охватывая сотни общественных организаций, тысячи экспертов, сотни тысяч граждан, представляющих разные возрасты и социальные группы. При этом масштабность деятельности сочетается с взаимной согласованностью действий по всем уровням — от Общественной палаты РФ до наблюдателя на каждом избирательном участке. При проведении общественного

контроля на выборах Президента России 2024 года во всех регионах России созданы штабы общественного наблюдения, координирующие действия общественных наблюдателей на территории субъекта РФ. В масштабах страны централизующую роль выполняет Координационный совет по общественному контролю за голосованием, созданный Общественной палатой РФ.

4. В реализации важнейшей задачи — обеспечении избирательных прав граждан — все структуры общественного наблюдения руководствуются едиными подходами к организации электорального контроля, основанными на законодательстве Российской Федерации, сформулированными в «Золотом стандарте» общественного наблюдения. Методы наблюдения постоянно совершенствуются, отвечая на запросы общества и использование в избирательном процессе новых технологий проведения выборов. Широчайший масштаб системы общественного наблюдения позволяет своевременно отработать новые практики и распространить в масштабах страны уже опробованные, эффективно работающие инструменты. Многие инновационные практики, в том числе вызванные изменениями избирательных процедур, со временем становятся правовыми нормами. Это позволяет осуществлять эффективный контроль за такими новыми формами волеизъявления, как дистанционное электронное голосование, на основании единого стандарта наблюдения за ДЭГ.

5. Общественный контроль — непрерывный процесс, давно вышедший за рамки дней голосования. В фокусе постоянного мониторинга как на федеральном, так и на региональном уровне, находится весь период подготовки и проведения выборной кампании, деятельность избирательных комиссий, политических партий, кандидатов и других участников избирательного процесса. В оценке поступающей информации задействованы не только эксперты, представляющие общественные организации, но и профессиональные юристы, представители научного сообщества и СМИ. Заключение экспертов, находящихся непосредственно на месте событий, позволяет

быстро, профессионально и обосновано реагировать на любые вызовы и угрозы.

6. Общественный контроль на выборах Президента Российской Федерации осуществляют специалисты, обладающие высокой квалификацией. Она складывается из многолетней практики не только в наблюдении на выборах, но и профессиональной деятельности в юридической, политологической и других сферах. Для обеспечения должного уровня квалификации все общественные наблюдатели, которые 15-17 марта 2024 года будут направлены на избирательные участки, прошли необходимое обучение. Открытость избирательного процесса обеспечат и центры общественного наблюдения, предоставляющие заинтересованным лицам доступ к прямой видеотрансляции с избирательных участков. Подготовка к их открытию идет в регионах полным ходом.

7. Многолетнее развитие системы общественного наблюдения в Российской Федерации и распространение разнообразных форм электорального контроля в регионах привели к появлению инновационных практик. В рамках наблюдения за выборами 2024 года во многих субъектах будут впервые реализовываться инициативы, касающиеся применения современных средств цифровых коммуникаций, новые формы экспертной работы и общественных дискуссий.

8. Эффективность работы системы общественного наблюдения ежегодно демонстрируется в ходе избирательного процесса: в дни голосования обрабатываются десятки тысяч сообщений от общественных наблюдателей, находящихся на избирательных участках, проводится постоянный мониторинг медиа. Многоуровневая система проверки позволяет вскрывать попытки распространения недостоверной информации, выявлять и пресекать нарушения как со стороны дискредитаторов российских выборов, так и недобросовестных участников избирательного процесса.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Основные тезисы.....	2
Введение	6
Система общественного наблюдения и контроля за выборами в Российской Федерации.....	7
Правовое регулирование общественного контроля на выборах.....	13
Инструменты общественного контроля за выборами в России.....	24
Многообразие форм участия в общественном наблюдении за выборами: опыт регионов.....	40
Заключение	45

Выборы Президента Российской Федерации, которые состоятся 15–17 марта 2024 года, — ключевое событие в общественно-политической жизни страны, определяющее перспективы ее развития. При проведении выборов важно не только предоставить гражданам возможность свободно выразить свою политическую позицию, но и обеспечить соблюдение закона при проведении всех избирательных процедур, представить объективную информацию о ходе избирательного процесса, механизмы защиты избирательных прав граждан.

Гарантией этого является регулярная и системная работа по контролю за соблюдением законности и прозрачности основных избирательных процедур, осуществляемая представителями институтов гражданского общества, реализуемая в рамках институтов общественного наблюдения.

Открытый независимый контроль за соблюдением избирательных прав граждан Российской Федерации, ходом голосования и подсчетом голосов, широкое информирование граждан о результатах работы обеспечивает условия формирования атмосферы открытости и доверия, необходимой для укрепления общественного консенсуса, укрепляет электоральный суверенитет страны. Гражданским обществом современной России сформирован устойчивый институт, обладающий правами и возможностями для реализации взятых на себя обязательств.

Проходящая кампания по выборам Президента Российской Федерации находится в фокусе внимания общественного контроля, начиная с назначения выборов. Постоянно действующая система позволила развернуть штабы общественного наблюдения на выборах во всех субъектах России, привлечь большое число электоральных экспертов, осуществляющих текущий контроль за избирательными процессами, организовать всероссийскую систему подготовки

наблюдателей, которые с 15 по 17 марта 2024 года будут осуществлять работу на избирательных участках.

Действующее законодательство предоставляет общественным наблюдателям широкие права и возможности, а их постоянное участие в избирательных кампаниях — позволило сформировать механизмы эффективной реализации этих прав. Обучение наблюдателей обеспечит большинство избирательных участков России квалифицированным контролем в дни голосования и при подсчете голосов. Система общественного наблюдения уже осуществляет контроль за ходом выборов и готова к ключевому событию избирательной кампании — дням голосования.

В настоящем докладе рассмотрены основные направления работы общественного контроля на выборах Президента Российской Федерации. Обозначены правовые границы деятельности общественных наблюдателей, представлен инструментарий общественного наблюдения и контроля, отражен масштаб инфраструктуры общественного наблюдения, выделены традиционные формы реализации общественного наблюдения, а также инновационные региональные практики, свидетельствующие о развитии системы электорального контроля в Российской Федерации и ее готовности к предстоящим выборам.

СИСТЕМА ОБЩЕСТВЕННОГО НАБЛЮДЕНИЯ И КОНТРОЛЯ ЗА ВЫБОРАМИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Сложившаяся за последние годы в Российской Федерации система общественного контроля на выборах характеризуется широчайшим охватом: она действует на территории всей страны и является яркой иллюстрацией активности гражданского общества России.

Ее деятельность носит устойчивый характер, поскольку ежегодный формат проведения выборов в масштабах страны требует постоянного

внимания со стороны общероссийских организаций, а в регионах России, помимо основных выборов, в рамках электоральных циклов, в сфере внимания общественников все чаще оказываются и дополнительные выборы.

Система кристаллизуется вокруг федеральной и региональных Общественных палат как институциональных системообразующих организаций, но ими не исчерпывается. Поскольку контроль за выборами в своем современном понимании не ограничен только направлением наблюдателей на избирательные участки, эту деятельность на постоянной основе осуществляют некоммерческие организации, электоральные эксперты. Это позволяет создать организационную и информационно-аналитическую основу, которая при непосредственном проведении выборов может охватывать сотни общественных организаций и сотни тысяч граждан, обеспечив масштабное обучение по единым методикам. Формирование единого информационного пространства дает возможность для большого количества экспертов обмениваться объективными данными и, опираясь на них, информировать общество о ходе избирательного процесса.

На проходящих выборах Президента Российской Федерации-2024 система общественного наблюдения действует во всех регионах России: созданы штабы общественного наблюдения, координирующие действия электоральных экспертов и общественных наблюдателей на территории каждого субъекта РФ. В масштабах страны централизующую роль выполняет Координационный совет по общественному контролю за голосованием, созданный Общественной палатой РФ. Своеобразным информационно-аналитическим и методическим центром стала Ассоциация «Независимый общественный мониторинг».

Координационный совет по общественному контролю за голосованием при Общественной палате Российской Федерации,

созданный в 2020 году, обеспечивает согласованность действий всех структур общественного контроля в защите избирательных прав граждан, обеспечивая взаимодействие общественных организаций, политических объединений, системы Общественных палат, экспертного и научного сообщества.

Для эффективной реализации полномочий общественных наблюдателей Координационный совет разрабатывает единые стандарты, организует и обучение наблюдателей ¹. Работа Координационного совета позволила расширить набор применяемых инструментов наблюдения, обеспечив их правовое закрепление, консолидировать региональные сообщества наблюдателей и электоральных экспертов, повысить профессиональный уровень субъектов наблюдения. С 2023 года работа Совета координируется тремя сопредседателями.

Общественная палата РФ с 2023 года имеет право направлять своего уполномоченного представителя для присутствия на заседаниях ЦИК России. Эта практика распространяется и в регионах. Так, избирательные комиссии Краснодарского края, Карачаево-Черкесской Республики, Республики Бурятия предусмотрели в своих регламентах аналогичную возможность для представителя региональной Общественной палаты.

Деятельность Координационного совета проходит в плотном взаимодействии с Рабочей группой по мониторингу избирательных прав граждан, созданной Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека.

В работе системы общественного контроля принимает участие большое число общественных организаций, обеспечивающих информационную, методическую и экспертную поддержку работы общественных наблюдателей и реализующих содержательную часть

¹ <https://tass.ru/obschestvo/9023021>

программ обучения. На федеральном уровне одним из центров такой работы стала **Ассоциация «Независимый общественный мониторинг» (НОМ)**. Ассоциация НОМ создана в 2019 году усилиями ведущих общественных организаций в сфере мониторинга электоральных процессов. На протяжении пяти лет основными направлениями работы организации являются: информационно-методическая поддержка участников общественного мониторинга, координация экспертного сообщества, развитие цифровых ресурсов, аналитическое сопровождение работы наблюдателей и экспертов на выборах².

В рамках деятельности Ассоциации НОМ сложилось уникальное экспертное сообщество, объединяющее более 850 специалистов различного профиля: это политологи, юристы, социологи, правоведы, журналисты, психологи, конфликтологи. Эксперты Ассоциации НОМ в регионах России ведут непрерывный мониторинг всех стадий избирательных кампаний — от непосредственного назначения выборов до подведения их итогов. Ассоциация НОМ совместно с партнерами организует площадки, призванные обеспечить обмен региональным опытом и в результате тематических дискуссий и обсуждений сформировать консолидированную экспертную позицию по вопросам электоральной тематики.

Как отмечалось в докладе Ассоциации НОМ «Отвечая на вызовы времени. Подготовка к выборам Президента Российской Федерации в 2024 году», система общественного контроля уже на старте президентской кампании была готова к реализации задач наблюдения за выборами и ходом голосования³.

Во всех регионах России действуют **Общественные штабы по наблюдению за выборами**. Практика создания таких штабов в период проведения федеральных выборов и выборов в органы власти субъектов Федерации к 2023 году была изменена, штабы перешли к

² <https://nom24.ru/about/>

³ <https://nom24.ru/upload/iblock/2cb/8sy0cr0qu9809cv3ub6gj6q2lt3abg7q.pdf>

постоянной деятельности, распространив контроль и на местные выборы.

Уже в декабре 2023 года общественные штабы по наблюдению за выборами Президента Российской Федерации начали работу в 86 субъектах, а к январю они действовали во всех регионах России. По мнению председателя Комиссии ОП РФ по общественному контролю и работе с обращениями граждан Алены Булгаковой, практика работы общественных штабов доказала свою востребованность и успешность: «Штабы стали центром притяжения общественных и правозащитных структур, диалога между институтами общественного контроля»⁴. Общественные штабы являются точкой координации общественных наблюдателей в регионах, местом проведения оперативного мониторинга и контроля.

Базой для создания Общественных штабов по наблюдению за выборами в подавляющем большинстве субъектов РФ послужили Общественные палаты, что подчеркивает их системообразующую позицию. При этом на роль руководителя штаба общественные силы регионов выбирают людей, имеющих авторитет и опыт в контроле за выборами. В 28 регионах Общественные штабы возглавляют представители НКО, журналистского сообщества и другие независимые электоральные эксперты, в 23 регионах — члены Общественных палат, а в 38 субъектах РФ руководство Общественными штабами по наблюдению на выборах взяли на себя непосредственно председатели Общественных палат.

В создании и работе Общественных штабов уже накоплен значительный опыт. Так, в Москве первый Общественный штаб был создан более 10 лет назад и в рамках президентской кампании будет работать уже 13-й раз на достижение цели обеспечения максимальной

⁴ <https://nom24.ru/info/events/kak-startovala-podgotovka-k-vyboram-prezidenta-rf-obshchestvennye-shtaby-obuchenie-nablyudateley-pod/>

открытости, достоверности и прозрачности голосования⁵. Решение о создании штаба принято единогласно Общественной палатой Москвы. Первое заседание штаба прошло в феврале с.г. Повестка заседания включала вопросы старта обучения столичных общественных наблюдателей, а также проведение тестового онлайн-голосования⁶.

Фундаментом общественного контроля являются **наблюдатели на избирательных участках** по направлению Общественной палаты РФ и Общественных палат регионов.

Ежегодно обучаются и направляются на участки десятки тысяч подготовленных наблюдателей. Так, в Единый день голосования 2022 года на участках было более 39 тысяч общественных наблюдателей. В ходе ЕДГ 2023 года — более 64 тысяч. При этом многие наблюдатели, направляемые кандидатами и партиями, проходят подготовку в рамках учебных программ, реализуемых общественниками.

В ходе последних федеральных выборов – депутатов Государственной Думы 17–19 сентября 2021 года (по информации ЦИК России) на участках присутствовало 334 тысячи наблюдателей, из которых 75 тысяч были направлены на участки субъектами общественного контроля.

На выборах Президента Российской Федерации 15-17 марта 2024 года система общественного наблюдения готова обеспечить постоянный контроль подавляющего большинства избирательных участков. Для реализации этой цели будет обучено более 200 тысяч наблюдателей.

⁵ <https://www.interfax-russia.ru/moscow/main/obshchestvennyy-shtab-po-nablyudeniyu-za-vyborami-prezidenta-rf-otkryli-v-moskve>

⁶ <https://tass.ru/politika/19953295>

Совместные усилия общественников, электоральных экспертов, представителей институтов гражданского общества позволили организовать регулярную и системную работу общественного наблюдения и контроля за выборами.

В своей работе она опирается на широкие возможности, предоставляемые российским законодательством, инструменты и практики, выработанные наблюдателями за годы работы.

Можно утверждать, что в Российской Федерации сформирована масштабная и эффективная система общественного наблюдения и контроля за выборами, не останавливающаяся в своем развитии. Уровень активности общественных наблюдателей и экспертов в регионах ежегодно растет, мониторинг проводится на всех этапах избирательных кампаний, а результаты работы позитивно воспринимаются гражданами. Президентская кампания 2024 года носит во многом рубежный характер, позволяет подводить итоги многолетней работы общественников, рассматривать различные формы и практики реализации электорального контроля как на федеральном уровне, так и на уровне регионов, активно участвующих в процедурах наблюдения за выборами.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ НА ВЫБОРАХ

Выборы в Российской Федерации проходят открыто и гласно, а одним из основных прав граждан является право избирать и быть избранным.

Принцип открытости подразумевает, что граждане должны иметь объективную информацию о ходе выборов, а право требует законодательной защиты, в том числе контроля за ходом голосования и подсчетом голосов. Обеспечить такую защиту призван институт наблюдения на выборах.

В Российской Федерации институт наблюдения появился на выборах депутатов Федерального Собрания 1993 года, и был законодательно закреплён в Федеральном законе от 6 декабря 1994 года № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации». С этих пор наблюдатели стали неотъемлемой частью российских выборов. Однако практика проведения выборов внесла в институт наблюдения коррективы — выяснилось, что наблюдатели, назначенные политическими партиями и кандидатами, не в полной мере обеспечивали соблюдение прав избирателей, зачастую действовали в интересах направивших их лиц, игнорируя нарушения законодательства или выступая инициаторами скандалов и провокаций.

Для того, чтобы обеспечить объективное и подлинно независимое квалифицированное наблюдение на избирательных участках, российский законодатель в 2017 году предусмотрел право Общественной палаты Российской Федерации и Общественных палат субъектов Российской Федерации назначать наблюдателей на выборах Президента Российской Федерации⁷. В развитие законодательных положений ЦИК России утвердила Разъяснения порядка назначения наблюдателей субъектами общественного контроля при проведении выборов Президента Российской Федерации⁸.

Примечательно, что первый опыт общественного наблюдения пришёлся именно на президентские выборы. После успешной апробации этот опыт был распространён законодателем на выборы всех уровней⁹.

⁷ Федеральный закон от 05.12.2017 г. № 374-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О выборах Президента Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 50 (Часть III). Ст. 7545.

⁸ Федеральный закон от 03.07.2018 г. № 184-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 28. Ст. 4148.

⁹ Федеральный закон от 03.07.2018 г. № 184-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 28. Ст. 4148.

В настоящее время в Российской Федерации установлен следующий **порядок назначения общественных наблюдателей**.

Общественная палата Российской Федерации вправе назначить наблюдателей в избирательные комиссии, расположенные на территории любого субъекта Российской Федерации, а также за пределами территории Российской Федерации. Решение о назначении наблюдателей принимает совет Общественной палаты Российской Федерации или секретарь Общественной палаты Российской Федерации в соответствии с регламентом Общественной палаты Российской Федерации.

Общественные палаты субъектов Российской Федерации назначают наблюдателей в избирательные комиссии, расположенные на территории соответствующего субъекта Российской Федерации. Решение о назначении наблюдателей принимает совет общественной палаты субъекта Российской Федерации или председатель общественной палаты субъекта Российской Федерации в соответствии с регламентом общественной палаты субъекта Российской Федерации.

Общественными наблюдателями могут быть назначены представители общественных объединений, в том числе и политических партий, которые не участвуют в выборах, профессиональных и творческих союзов, объединений работодателей и их ассоциаций, профессиональных объединений, а также иных некоммерческих организаций, созданных для представления и защиты интересов профессиональных и социальных групп, общественных палат и советов муниципальных образований и иных объединений граждан Российской Федерации. ЦИК России специально подчеркивает, что общественным наблюдателем может быть любой гражданин Российской Федерации, обладающий активным избирательным правом и не подпадающий под ограничения, установленные для всех наблюдателей¹⁰.

¹⁰ Наблюдателями не могут быть назначены выборные должностные лица, депутаты, высшие должностные лица субъектов Российской Федерации, главы местных администраций, лица,

Таким образом, общественный характер наблюдения обусловлен не только равноудаленным от кандидатов и партий субъектом назначения наблюдателей, но и доступностью участия в процессе наблюдения для избирателей.

Правовая база деятельности наблюдателей едина для всех, независимо от субъекта назначения. Это устанавливает принцип равенства в обеспечении наблюдения.

Законодательством о выборах, в том числе Федеральным законом № 19-ФЗ от 10 января 2003 года «О выборах Президента Российской Федерации», установлены основные права наблюдателей.

Главным **правом наблюдателя** является право находиться в помещении для голосования с момента начала голосования до момента получения сообщения о принятии вышестоящей избирательной комиссией протокола об итогах голосования, то есть осуществлять наблюдение весь период проведения голосования и подсчета голосов. Кроме того, при проведении голосования вне помещения для голосования, наблюдатели имеют право контролировать и этот процесс.

Закон четко регламентирует **возможности и ограничения действий наблюдателя**, обеспечивая как гарантии выполнения им общественно значимой функции, так и защиту избирательного процесса от возможных неправомерных действий.

НАБЛЮДАТЕЛЬ ВПРАВЕ:

1. знакомиться со списками избирателей, в том числе составленными в электронном виде, сведениями об избирателях, подавших заявления о включении в список избирателей по месту своего

находящиеся в непосредственном подчинении этих должностных лиц, судьи, прокуроры, члены комиссий с правом решающего голоса, за исключением членов комиссий, полномочия которых были приостановлены (абзац второй пункта 4 статьи 30 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

нахождения, с реестром заявлений (обращений) о голосовании вне помещения для голосования;

2. наблюдать за выдачей избирательных бюллетеней избирателям;

3. наблюдать за подсчетом числа избирателей, внесенных в списки избирателей, избирательных бюллетеней, выданных избирателям, погашенных избирательных бюллетеней;

4. наблюдать за подсчетом голосов избирателей на избирательном участке на расстоянии и в условиях, обеспечивающих ему обзорность содержащихся в избирательных бюллетенях отметок избирателей;

5. визуально знакомиться с любым заполненным или незаполненным избирательным бюллетенем при подсчете голосов избирателей;

6. наблюдать за составлением избирательной комиссией протокола об итогах голосования и иных документов;

7. присутствовать при перемещении избирательных бюллетеней из ящика для голосования в сейф-пакет; ставить подписи на сейф-пакете с избирательными бюллетенями после его запечатывания; знакомиться с актом о проведении голосования с использованием переносного ящика для голосования и сейф-пакета и получать его заверенную копию;

8. обращаться с предложениями и замечаниями по вопросам организации голосования к председателю соответствующей избирательной комиссии, а в случае его отсутствия — к лицу, его замещающему;

9. знакомиться с протоколом избирательной комиссии, в которую направлен наблюдатель, и протоколами непосредственно нижестоящих избирательных комиссий об итогах голосования, о результатах выборов, с документами, прилагаемыми к протоколам об итогах голосования, о результатах выборов, получать от соответствующей избирательной комиссии заверенные копии указанных протоколов;

10. обжаловать решения и действия (бездействие) избирательной комиссии, в которую он направлен, в непосредственно вышестоящую избирательную комиссию или в суд;

11. производить в помещении для голосования (с того места, которое определено председателем участковой избирательной комиссии) фото- и (или) видеосъемку, предварительно уведомив об этом председателя, заместителя председателя или секретаря участковой избирательной комиссии.

НАБЛЮДАТЕЛЬ НЕ ВПРАВЕ:

1. выдавать избирателям избирательные бюллетени;
2. расписываться за избирателя, в том числе по его просьбе, в получении избирательных бюллетеней;
3. заполнять за избирателя, в том числе по его просьбе, избирательные бюллетени;
4. предпринимать действия, нарушающие тайну голосования;
5. принимать непосредственное участие в проводимом членами избирательной комиссии с правом решающего голоса подсчете избирательных бюллетеней;
6. совершать действия, препятствующие работе избирательной комиссии;
7. вести предвыборную агитацию среди избирателей;
8. участвовать в принятии решений соответствующей избирательной комиссией.

Список ограничений конечен, и он призван четко определить ситуации, в которых наблюдатели превышает свои права. При этом законодатель определяет, что даже в случае неправомерных действий со стороны наблюдателя, удалить из помещения для голосования его можно только по решению суда.

Указанный перечень включает основные права наблюдателя, при непосредственном очном наблюдении на участке. Следует отметить, что и они не являются константой: расширение форм голосования и

избирательных процедур создало требования для юридического закрепления прав наблюдателей в новых условиях.

Так, применение **многодневного голосования** потребовало правового регулирования наблюдения в течение нескольких дней и дополнительных прав наблюдателей в части контроля за избирательной документацией и бюллетенями в дни голосования до дня подсчета голосов.

Расширение права наблюдателей получило свое отражение в Положении об особенностях голосования, установления итогов голосования в случае принятия решения о проведении голосования на выборах, референдумах в течение нескольких дней подряд, принятом ЦИК России ¹¹, в том числе разъясняющем порядок присутствия наблюдателей (поочередно из расчета не более трех наблюдателей на каждый день голосования), и реализацию ими права присутствовать при запечатывании бюллетеней в сейф-пакеты и возможность расписываться на сейф-пакетах в качестве дополнительной меры контроля.

Практика контроля за установлением итогов голосования выявила, что вне сферы наблюдения находятся территориальные избирательные комиссии. Законодателем этот пробел был устранен, и **наблюдение в территориальных избирательных комиссиях** отныне является одной из форм контроля.

Применение на выборах средств **видеонаблюдения** и порядок организации видеотрансляции определяется ЦИК России. В ходе выборов Президента России в 2024 году такой порядок определяет

¹¹ Постановление ЦИК России от 08.06.2022 г. № 86/718-8 «Об особенностях голосования, установления итогов голосования в случае принятия решения о проведении голосования на выборах, референдумах в течение нескольких дней подряд» // <http://www.cikrf.ru/upload/decreed-of-cec/86-718-8-pril.docx>; Постановление ЦИК России от 28.12.2023 №145/1128-8 «О внесении изменений в Положение об особенностях голосования, установления итогов голосования в случае принятия решения о проведении голосования на выборах, референдумах в течение нескольких дней подряд» // <http://www.cikrf.ru/activity/docs/postanovleniya/54320/>

Постановление ЦИК России от 24.01.2024 г. № 151/1194-8 «О Порядке применения средств видеонаблюдения и трансляции изображения при проведении выборов Президента Российской Федерации, назначенных на 17 марта 2024 года». В нем, в частности, определяется, что трансляция с камер, расположенных в помещениях для голосования, размещается на служебном портале и доступна, в том числе, представителям центров наблюдения за выборами, что является правовым основанием организации трансляции в центрах общественного наблюдения.

Еще более серьезным вызовом для наблюдательского сообщества стало внедрение в избирательный процесс цифровых технологий и, прежде всего, расширение форм волеизъявления и внедрение в качестве одного из его способов **дистанционного электронного голосования**. Общественные наблюдатели на практике опробовали различные формы наблюдения за ДЭГ, выявив наиболее эффективные и предложив варианты правового регулирования наблюдения и за этой формой голосования.

В ходе выборов Президента 2024 года действует «Порядок дистанционного электронного голосования на выборах Президента Российской Федерации, назначенных на 17 марта 2024 года», утвержденный Постановлением ЦИК России от 20 декабря 2023 г. № 143/1099-8¹². В данном порядке заложены возможности не только дистанционного наблюдения на портале ПТК ДЭГ и очного наблюдения в помещении ТИК ДЭГ. Активное участие общественников в работе по совершенствованию процедур ДЭГ и контроля за ними позволило нормативно закрепить и особую форму осуществления наблюдения — в Общественной палате РФ, создав дополнительную точку контроля и обеспечив возможность ее работы, основываясь на практике наблюдения за ДЭГ в Общественной палате РФ в предшествующие годы.

¹² Постановление ЦИК России от 20.12.2023 №143/1099-8 «О дистанционном электронном голосовании на выборах Президента Российской Федерации, назначенных на 17 марта 2024 года» // <http://www.cikrf.ru/activity/docs/postanovleniya/54274/>

Введение электронного списка избирателей потребовало внесения соответствующего изменения в перечень прав наблюдателей¹³, а введение электронного реестра заявлений (устных обращений) о голосовании вне помещения для голосования — установления ЦИК России права наблюдателей на ознакомление с ним¹⁴.

Следует отметить, что большинство новаций по расширению прав наблюдателей было внесено в нормативную базу выборов по инициативе или при активном участии структур гражданского общества.

Одним из наиболее острых вопросов стало правовое регулирование права наблюдателей вести в помещениях для голосования **фото- и видеосъемку**.

Внесенная в федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» в 2017 году норма определяла право ведения в помещении для голосования (с того места, которое определено председателем участковой комиссии) фото- и видеосъемки с предварительным уведомлением председателя, заместителя председателя или секретаря участковой комиссии¹⁵, что значительно расширило права наблюдателей, но и вызвало многочисленные злоупотребления и споры о границах такого права.

В 2023 году норма была скорректирована: предусмотрено, что наблюдатели и представители средств массовой информации являются единственными носителями данного права в помещении для

¹³ Федеральный закон от 14.03.2022 г. № 60-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2022. № 12. Ст. 1787.

¹⁴ Федеральный закон от 14.03.2022 г. № 60-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2022. № 12. Ст. 1787.

¹⁵ Федеральный закон от 15.02.2016 г. № 29-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и статью 33 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" в части деятельности наблюдателей» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 7. Ст. 917.

голосования¹⁶, а также законодательно определены пределы фото- и видеосъемки для защиты прав и законных интересов иных лиц, в первую очередь, избирателей.

Контроль за ходом избирательного процесса не ограничивается днями голосования. Сама логика избирательного процесса предусматривает необходимость осуществления общественного контроля на всех этапах избирательной кампании.

Законодатель не ограничивает право общественных организаций, субъектов общественного контроля, осуществлять процедуры, направленные на мониторинг и анализ избирательных действий, формирование и обнародование экспертной позиции по действиям участников избирательного процесса, обучению наблюдателей. При соблюдении требований к информированию избирателей позиция общественных наблюдателей может быть обнародована в СМИ, обеспечивая для избирателя реальную открытость выборов.

Выборы как публичный и общественно значимый процесс подразумевают внимание не только к деятельности избирательных комиссий как государственных органов, но и других участников избирательного процесса, поскольку их действие или бездействие могут привести к нарушению избирательных прав граждан.

Оптимальными формами контроля здесь являются общественный мониторинг и общественная экспертиза.

Мониторинг хода подготовки и проведения выборной кампании осуществляется посредством систематического наблюдения за

¹⁶ Пункт 17 статьи 23 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» и пункт 14 статьи 30 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

действиями избирательных комиссий, политических партий, кандидатов и других участников избирательного процесса как непосредственно, так путем отслеживания сообщений в СМИ и сети Интернет. Мониторинг позволяет выявлять действия и сообщения, содержащие признаки нарушений, для их последующей экспертной оценки.

Экспертиза действий участников избирательного процесса подразумевает прежде всего анализ действий (бездействия) участников избирательного процесса, основанный на специальных знаниях и опыте специалистов-экспертов в части соблюдения избирательных прав граждан и законодательства о выборах.

Постоянный характер общественного контроля подразумевает, что анализу экспертов подвергаются не только действия, но и (до наступления сроков избирательных действий) действующие нормативные правовые акты в области выборов.

Результаты экспертизы позволяют общественным наблюдателям предпринимать обоснованные действия в случаях реального нарушения, предлагать поправки к проектам нормативных актов и формировать предложения по совершенствованию законодательства.

Все эти направления активно используются системой общественного контроля на выборах.

Права наблюдателей непрерывно расширяются, а параллельно с ними развивается и инструментарий общественного наблюдения.

Таким образом, действующее российское законодательство позволяет надлежащим образом обеспечить эффективное квалифицированное общественное наблюдение на выборах Президента Российской Федерации.

ИНСТРУМЕНТЫ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ЗА ВЫБОРАМИ В РОССИИ

Правовые возможности, определенные законодательством Российской Федерации, позволяют системе общественного наблюдения сформировать широкий спектр легальных инструментов для осуществления общественного контроля как непосредственно в ходе избирательной кампании, так и в дни голосования.

Совокупность форм, методов и конкретных приемов работы общественных наблюдателей определяется целями контроля на конкретном этапе избирательной кампании, а в дни голосования и подсчета голосов — формами и способами голосования на выборах.

При голосовании в помещении для голосования наблюдателями на избирательных участках, как и при голосовании вне помещения для голосования, наблюдение ведется традиционными методами. Наблюдатель чаще всего осуществляет визуальный контроль процесса, подкрепленный фото- и видеофиксацией. Возможности системы общественного наблюдения позволяют ему реализовывать свои контрольные функции с максимальной эффективностью.

Наблюдатель в любой момент может получить необходимые консультации юридического характера, что дает четкую правовую оценку ситуации и помогает предпринимать необходимые действия, сокращает количество необоснованных и немотивированных обращений в избирательную комиссию.

В случае проблемной ситуации устойчивой практикой, применяемой в системе общественного наблюдения, является непосредственный выезд на место представителей Общественного штаба по наблюдению за выборами, что позволяет всесторонне оценить сложившуюся ситуацию и прореагировать на нее должным образом, в том числе обратиться в вышестоящую избирательную комиссию.

В то же время, наблюдатель на избирательном участке является незаменимым свидетелем при проверке достоверности сведений, содержащихся в СМИ и социальных медиа. Эксперты, работающие в системе общественного наблюдения, в отличие от многих других, имеют возможность проверить информацию непосредственно у наблюдателя, находящегося на избирательном участке. Такая проверка позволяет быстро и обоснованно выявлять недостоверные, фейковые сообщения.

В этой работе система общественного наблюдения уже несколько лет использует цифровые технологии, обеспечивая максимальный охват и скорость передачи информации.

Любой наблюдатель, находящийся в самой удаленной точке России, может сообщить о возникшей проблеме и получить консультации квалифицированных электоральных экспертов. Получение данных позволяет представлять избирателям максимально полную и объективную картину и реальную цену нездоровых сенсаций, раздуваемых в некоторых медиа.

Кроме того, значительное число участков на выборах оборудовано **средствами видеонаблюдения**, что дает дополнительные возможности. Следует отметить, что применение на выборах системы видеонаблюдения потребовало поиска баланса между правами граждан на защиту персональных данных и обеспечением открытости выборов как общественно значимого процесса, в том числе и для наблюдения.

Если представители партий и кандидаты получают возможность непосредственного доступа к трансляции, то для целей массового общественного наблюдения баланс был найден в создании уникального инструмента — **Центров общественного наблюдения (ЦОН)**. Такие Центры позволяют всем участникам избирательного процесса, имеющим право на контроль действий в помещениях для голосования, не только осуществлять видеонаблюдение, но и в случае необходимости

пользоваться возможностями пересмотра видеозаписи для уточнения спорных моментов хода голосования и подсчета голосов. ЦОН создаются на базе Общественных палат при технической поддержке избирательных комиссий с 2021 года и являются эффективным инструментом контроля на выборах, которым пользуются не только общественные наблюдатели. Ежегодно по итогам кампаний в Единый день голосования и представители общественности, и ЦИК России анализируют практику видеонаблюдения для ее дальнейшего совершенствования.

В последние годы бурно развиваются практики **наблюдения за дистанционным электронным голосованием (ДЭГ-наблюдение)**.

Отработанными практиками наблюдения за ДЭГ стало наблюдение через ноду блокчейна и очное наблюдение в ТИК ДЭГ. По итогам работы в 2023 году практика применения ноды блокчейн будет максимально расширена в интересах, прежде всего, общественного наблюдения. По словам сопредседателя Координационного совета при Общественной палате РФ по общественному контролю за голосованием Олега Артамонова, «в Общественной палате РФ мы планируем открыть две точки подключения к ней, на одной — все три дня выборов будет работать цифровой сейф-пакет, на второй — будет свободный доступ для любого наблюдателя»¹⁷. Нода наблюдения будет гарантировать непрерывное, стабильное подключение к серверам блокчейна, отражая транзакции в реальном времени.

Порядок дистанционного электронного голосования на выборах Президента Российской Федерации, назначенных на 17 марта 2024 года¹⁸, стал ярким примером конструктивного взаимодействия ЦИК России и общественных наблюдателей. При его подготовке были учтены предложения, выработанные в ходе анализа практики наблюдения за

¹⁷ <https://nom24.ru/info/events/it-spetsialisty-rasskazali-o-novykh-instrumentakh-nablyudeniya-za-federalnym-deg/>

¹⁸ утвержден Постановлением ЦИК России от 20 декабря 2023 г. № 143/1099-8

ДЭГ. Так, на выборах Президента подключение к ноде блокчейна будет обеспечено и в ТИК ДЭГ. Права и возможности наблюдателей, осуществляющих непосредственное наблюдение в ТИК ДЭГ и работающих дистанционно, конкретизированы, при этом у дистанционных наблюдателей появились возможности оперативного обращения в комиссию с заявлениями — теперь это можно сделать по электронной почте.

Со своей стороны, понимая технологическую сложность процесса дистанционного голосования и необходимость получения наблюдателями дополнительных знаний и навыков, в системе общественного наблюдения проводится активная работа по обучению будущих ДЭГ-наблюдателей. Подобное обучение становится традиционным: в 2023 году экспертами в области IT-технологий была проведена серия вебинаров в рамках работы «Школы наблюдателей ДЭГ», сейчас такая практика продолжается и расширяется.

Не остается без внимания общественное наблюдение за голосованием **в местах принудительного содержания**, которое в течение долгого времени являлось предметом информационных спекуляций. Было найдено решение, направить в качестве общественных наблюдателей на избирательные участки, созданные в СИЗО, членов Общественных наблюдательных комиссий (ОНК), для чего в ходе Единого дня голосования 2023 года были разработаны методические материалы и проведено соответствующее обучение. Осуществленное наблюдение, помимо проверки соблюдения прав граждан, позволило купировать возможность распространения недостоверной информации¹⁹.

Успешный опыт расширения контроля со стороны гражданского общества за соблюдением избирательных процедур решено продолжить.

¹⁹ https://nom24.ru/info/events/golosovanie-na-vyborakh-v-sizo-moskvy-i-mosoblasti-proshlo-pod-kontrolem-nablyudateley-/?sphrase_id=18588

На выборах Президента Российской Федерации-2024 представители правозащитного института ОНК также пройдут обучение и будут направлены для обеспечения контроля на избирательные участки, сформированные в СИЗО.

Расширенные возможности системы общественного наблюдения возникают за счет возможности совместного использования уникальных возможностей каждого из множества ее участников.

Устоявшейся практикой, **сочетающей мониторинг и экспертизу** полученных данных с возможностями наблюдения, стало использование портала Ассоциации «Независимый общественный мониторинг» (nom24.ru).

Ключевым преимуществом такого мониторинга является огромное число корреспондентов, в отличие от традиционных мониторингов медиапространства, также применяемых в работе общественного наблюдения: сообщения на портал могут отправить общественные наблюдатели, находящиеся на избирательных участках, избиратели и иные участники выборов. Это позволяет аккумулировать беспрецедентные объемы данных, структурированных заданными алгоритмами системы, и предоставить экспертам возможность сделать объективное заключение.

Ход мониторинга и результаты экспертизы полученных сообщений открыты для всех заинтересованных лиц — данные отражаются на «Карте сообщений» на портале НОМ в удобной для пользователей картографической форме. Более того, в случае выявления проблемных ситуаций сообщениям присваивается соответствующий статус, который изменяется и по мере развития ситуации. Сообщения о решенных вопросах, подтвердившихся нарушениях и доказанных фейках сопровождаются подробным экспертным комментарием. При

подтверждении нарушения представители общественного наблюдения берут такой случай на особый контроль до момента принятия необходимых решений.

К избирательному циклу 2024 года были **модернизированы основные технологические инструменты Ассоциации НОМ**: общедоступный Интернет-портал nom24.ru и мобильное приложение НОМ. Была оптимизирована работа мобильного приложения, этот сервис мониторинга позволяет сообщить о ходе выборов в России «в один клик» с любого мобильного устройства, имеющего выход в Интернет. Мобильное приложение НОМ позволяет кандидатам в наблюдатели ознакомиться с основными выдержками обучающей программы, а также предусматривает возможность проверки знаний по отдельным тематическим модулям. Кроме того, в дни выборов в мобильном приложении наблюдатель имеет оперативный доступ к адаптированным памяткам и чек-листам, которые помогают осуществлять деятельность по контролю за соблюдением избирательных прав граждан.

Максимальный эффект в противодействии информационным угрозам даёт совмещение традиционного очного наблюдения с централизованным информационным мониторингом. В рамках информационного мониторинга в день голосования в режиме реального времени ведется поиск и анализ информации о потенциальных нарушениях избирательных прав, размещённой в СМИ и социальных медиа. Для проверки (верификации) информации о потенциальном нарушении при наличии сведений, позволяющих конкретизировать место его совершения, опрашивается наблюдатель, который непосредственно находится в помещении для голосования. После получения всех необходимых сведений делается вывод об истинности сообщения в медиа, сопровождаемый комментарием эксперта. Подобный медиа-мониторинг ведут как на федеральном уровне, так и в региональных Общественных штабах по наблюдению на выборах.

В текущем избирательном цикле по инициативе экспертов Ассоциации НОМ совместно с Общественной палатой России реализуется мониторинг готовности помещений для голосования на выборах Президента России. В чек-лист такой оценки вошли методические рекомендации для всесторонней оценки помещений, занимаемых УИК, обеспечения их доступности, материально-технической оснащённости, оформления помещения для голосования в соответствии с требованиями законодательства²⁰.

Подобная практика проверки УИК накануне выборов в прошлые годы применялась в ряде регионов, например, в Псковской области реализовывался проект «Модельный участок» — перед голосованием представители Общественного штаба, совместно с Уполномоченным по правам человека региона, проинспектировали выборочно 30 УИКов и отметили пять лучших по образцу Модельного участка. В 2024 году были обобщены лучшие региональные практики проверки УИК, которые впоследствии масштабируются на все регионы.

Общественниками организовано регулярное экспертное сопровождение предстоящей президентской кампании. По словам председателя Ассоциации «Независимый общественный мониторинг» Александра Брода, к концу декабря привлечено уже более 850 экспертов, которые работают, в том числе, на площадках региональных Общественных штабов: «Это профессиональные политологи, правоведы, социологи, журналисты, лидеры общественного мнения, перед которыми стоит широкий круг задач: мониторинг всех стадий избирательного процесса, включая этапы выдвижения, сбора подписей и регистрации, проверка состояния помещений для голосования, готовности избирательных комиссий, а также правовое просвещение граждан». Создание региональных экспертных сетей, состоящих из представителей академической среды и разнообразных институтов гражданского общества, является приоритетной задачей, направленной

²⁰ https://nom24.ru/info/events/kak-startovala-podgotovka-k-vyboram-prezidenta-rf-obshchestvennye-shtaby-obuchenie-nablyudateley-pod/?sphrase_id=18587

на повышение охвата и функциональности системы общественного наблюдения и контроля за выборами²¹. Электоральные эксперты активно участвуют в формировании **рекомендаций по совершенствованию избирательного процесса**, в том числе нормативно-правовой базы.

По итогам Единого дня голосования-2023 на площадке Общественной палаты РФ IT-специалисты, программисты и наблюдатели разработали 16 предложений по совершенствованию контроля за дистанционным электронным голосованием²². Высказанные инициативы относятся к техническим аспектам и регламенту работы ТИК ДЭГ. Многие из инициатив электоральных экспертов и общественников нашли свое отражение в нормативных документах и будут применяться в ходе реализации общественного наблюдения и контроля за выборами Президента России в марте 2024 года.

Значимость выборов требует экспертизы не только в узкой сфере электорального нормотворчества. Своей оценки и разъяснения требуют и более широкие темы, связанные с вопросами отношения общества к выборам. Это требует привлечения к работе большого числа экспертов, напрямую не связанных с электоральными процессами, но понимающих их значимость для общественно-политической жизни страны.

Важное значение в этой ситуации приобретает возможность широкого обмена мнениями и выстраивание горизонтальных связей между экспертами, позволяющее достигать синергетического эффекта в работе. Ряд таких площадок носит уникальный характер.

На федеральном уровне такой площадкой является ежегодный **Экспертный Форум**. В этом году форум, прошедший 26 января 2024

²¹ <https://nom24.ru/info/events/kak-startovala-podgotovka-k-vyboram-prezidenta-rf-obshchestvennyye-shtaby-obuchenie-nablyudateley-pod/>

²² <https://tass.ru/politika/19330275>

года, собрал более 200 экспертов со всей страны и был посвящен широкому кругу вопросов, связанных с предстоящими выборами. Эксперты обсудили, какие темы волнуют россиян и какого рода технологические новинки будут использованы на выборах, спрогнозировали возможные линии атак в предстоящие этапы кампании и поговорили об особенностях ведения кампаний разными кандидатами²³. Проведение Форума стало результатом совместной работы Ассоциации НОМ, Общественной палаты Российской Федерации, АНО «Экспертный институт социальных исследований» и Российского общества «Знание».

Не менее важным для региональных экспертов является возможность обсудить с федеральными экспертами актуальные вопросы у себя в регионе.

Такую возможность дают **Межрегиональные круглые столы «Общество и выборы»**, которые проводятся в регионах России главой Рабочей группы СПЧ при Президенте РФ по мониторингу соблюдения избирательных прав граждан, сопредседателем Координационного Совета при ОП РФ по общественному контролю за голосованием Александром Точеновым.

На них эксперты из разных регионов России получают возможность обсудить широкий круг вопросов работы общественного наблюдения, экспертного обеспечения выборов, противодействия фейковой информации. Каждое такое мероприятие проходит в открытом формате с участием федеральных и региональных СМИ, а также региональных общественных организаций, молодежи и студенчества.

Круглые столы уже состоялись в Якутске, Владивостоке, Самаре, Новосибирске, Воронеже, Вологде и других регионах.

²³ https://nom24.ru/info/events/ekspertnyy-forum-diskussii-o-tekhnologiyakh-sotsiologii-polittekhnologii-i-otsenka-raboty-kandidatov/?sphrase_id=18580

Формат круглого стола традиционно предусматривает участие представителей нескольких регионов России, что делает обсуждение максимально объемным. Например, в Курске на круглом столе собрались эксперты из Белгорода, Орла, Брянска, Воронежа и Липецка. В круглом столе в Волгограде принимали участие эксперты и представители общественных штабов из Астраханской области, Республики Калмыкия, Республики Дагестан. К обсуждению в Ленинградской области присоединились коллеги из Мурманской области и Республики Карелия, в столице Республики Хакасия Абакане — из Республики Тыва, Красноярского края, Иркутской области.

География участников часто выходит за рамки федеральных округов, создавая широкое поле горизонтальных связей. Так, в Республике Коми, на площадке Гражданского форума «Молодёжь и Выборы», работали эксперты из Пермского края, Костромской, Пензенской и Новгородской областей.

В Смоленской области теме общественного наблюдения был посвящён ежегодный форум «Слагаемые гласности», в котором приняли участие эксперты, общественные наблюдатели и представители СМИ²⁴.

Важной составляющей экспертно-аналитической работы является **подготовка докладов** с результатами мониторингов, профессиональными оценками и описанием актуальных событий и процессов избирательной кампании. Ассоциация НОМ проводит системную работу, связанную с публикацией экспертных докладов по различным темам, включающим обзор нормативно-правовой базы в сфере проведения выборов, деятельность институтов общественного наблюдения и контроля за выборами, особенностей наблюдения за дистанционным электронным голосованием, практики противодействия информационным и иным атакам на российскую избирательную систему.

²⁴ <https://zn-smol.ru/?module=news&action=view&id=4623>

Многообразие практик общественного наблюдения базируется на **едином подходе к его проведению**. При этом практика общественного наблюдения является технологичной и всегда должна отвечать требованиям времени и новациям избирательного процесса.

Методологическую основу общественного наблюдения представляет «Золотой стандарт», который является эталонным чек-листом для работы на выборах. «Золотой стандарт» общественного наблюдения за голосованием во время выборов существует уже несколько лет и представляет собой опросник с критериями оценки процесса голосования. Он позволяет обеспечить объективность результатов наблюдения в помещении для голосования за счет четко сформулированных вопросов, ответ на которые дает наблюдателю возможность оценки тех или иных избирательных действий.

«Золотой стандарт» общественного наблюдения — базовый документ для наблюдателей, стандартизирующий ход голосования и процедуры наблюдения и контроля за выборами, получивший распространение далеко за рамками общественного наблюдения. Так, на федеральных выборах 2021 года им пользовались не только представители более двух тысяч общественных организаций, но и многих политических партий²⁵.

Стандарт ежегодно обновляется, что позволяет наблюдателям избегать ошибок, связанных с применением законодательных новелл. Для проведения общественного наблюдения в ходе выборов Президента Российской Федерации «Золотой стандарт» был доработан с учетом требований законодательства и сложившейся практики. Нормы, заложенные в обновленную версию стандарта, уже используются для обучения наблюдателей.

²⁵ <https://rg.ru/2021/08/20/op-rf-predstavila-obnovlennyj-zolotoj-standart-nabliudeniia-na-vyborah.html>

Цифровизация избирательного процесса и внедрение ДЭГ потребовало разработки **аналога «Золотого стандарта» для дистанционного голосования**. В 2023 году Общественной палатой России, при содействии IT-экспертов, был разработан Стандарт наблюдения за ДЭГ — пошаговая инструкция более чем из 60 пунктов, позволившая общественным наблюдателям за ДЭГ осуществлять свою деятельность на всех этапах работы технологии, не имея при этом узкоспециальных технических навыков²⁶.

Многолетняя практика показывает, что для успешной работы наблюдателей необходимо проведение их **обучения**. Ежегодно при участии Ассоциации НОМ проводится более 1300 обучающих мероприятий по подготовке общественных наблюдателей, из них порядка 20-ти — крупные межрегиональные семинары для повышения квалификации региональных преподавателей, проводящих непосредственное обучение наблюдателей в регионах.

В 2024 году структурами, организующими общественное наблюдение в России, уже проведено более 2939 региональных семинаров, и процесс обучения будет продолжаться. Специальную подготовку пройдут наблюдатели за ДЭГ, наблюдатели, которые будут работать на участках в СИЗО.

Процесс обучения — абсолютно открыт для участия не только со стороны общественных организаций и граждан, но и политических партий. Общественная палата РФ в 2024 году подписала соглашение о взаимодействии с более 60 некоммерческими организациями, предусматривавшее, что их представители, направленные на избирательные участки, пройдут обучение наблюдателей в соответствии с «Золотым стандартом» и кодексом этики общественного

²⁶ https://nom24.ru/info/events/eksperty-nelineynost-deg-dokazatelstvo-obektivnosti-tehnologii/?sphrase_id=18570

наблюдателя²⁷. Такую же возможность получили и представители 17 политических партий, подписавших соглашение с Общественной палатой РФ²⁸. Аналогичные соглашения подписаны между Общественными палатами субъектов Российской Федерации, региональными общественными организациями и отделениями политических партий. Эти соглашения сейчас успешно реализуется на практике.

Весь процесс обучения проводится по **единой методической программе**, которая является результатом совместной работы Координационного совета по общественному контролю за голосованием и Ассоциации НОМ. Она постоянно обновляется. В 2021–2024 гг. в программе обучения были значительно усовершенствованы тематические модули, в частности, экспертами Ассоциации разработаны блоки, разъясняющие специфику новелл избирательного законодательства, правового статуса наблюдателей и иных участников процесса, методы детекции информационных угроз и противодействия им, а также методический комплекс по вопросам реагирования и купирования конфликтогенных ситуаций.

В методической программе были также усовершенствованы практические и интерактивные модули: опираясь на опыт осуществления общественного наблюдения прошлых лет были внедрены интерактивные подходы (моделирование реальных проблемных ситуаций на УИК), реализуя которые кандидаты в общественные наблюдатели повышали свои компетенции и получали возможность разобрать каждую конкретную ситуацию, которая может возникнуть на избирательном участке, отработать порядок своих действий в рамках правового поля.

²⁷ <https://rg.ru/2024/01/23/obshchestvennaia-palata-rf-podpisala-soglashenie-o-nabliudenii-na-vyborah-s-55-nko.html>

²⁸ <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/65c0262e9a794740df3598c0>

В ходе реализации программы обучения общественных наблюдателей в 2023-2024 гг. к выборам Президента РФ основополагающей стала методика кейс-стади, выступив основным инструментом в программе обучения, позволяющим повысить прикладные знания и навыки кандидатов в наблюдатели. В течение всей программы обучения, которая реализуется в регионах России в формате двухдневных семинаров, происходил разбор типовых проблемных ситуаций, осуществлялся анализ правового регулирования и вырабатывались индивидуальные стратегии разрешения потенциально проблемных случаев.

Учитывая специфические особенности регионов России, Общественные штабы вносили свои дополнения и усовершенствования в программу обучения. Так, например, в Республике Саха (Якутия) программа обучения была переведена на якутский язык²⁹, в Донецкой Народной Республике в основную программу был добавлен блок с инструктажем реагирования на чрезвычайные ситуации и правилами поведения во время обстрелов. Ряд регионов расширил информационный блок и сделал в нем акцент на подготовке наблюдателей-блогеров, в частности, обучению ведению фото- и видеосъемки согласно новеллам в избирательном законодательстве. В Херсонской области для всех участников избирательного процесса было разработано краткое пособие по отражению информационных диверсий в период выборов. В буклете обобщены основные признаки фейков и чек-лист по проверке публикаций, подпадающих под такие критерии.

Обязательным блоком обучающей программы также стало прохождение итогового тестирования кандидатами в наблюдатели для оценки уровня подготовки и закрепления их собственных знаний.

В 2023–2024 годах сложилась практика сертификации общественных наблюдателей, успешно прошедших обучение. В ряде

²⁹ <https://tass.ru/obschestvo/18421601>

регионов, например, в Ярославской и Новгородской областях, сложилась практика выдачи сертификатов о повышении квалификации.

В регионах России процесс дальнейшего обучения наблюдателей проходит не менее интенсивно. По всей стране развернуты образовательные программы в форме семинаров, мастер-классов, вебинаров для будущих наблюдателей.

С января 2024 года в регионах реализуются масштабные программы подготовки наблюдателей. Например, в Республике Башкортостан организовано обучение наблюдателей для работы в муниципалитетах, которое прошли почти 1000 человек. В обучении наблюдателей на региональном и муниципальном уровнях участвуют профессиональные лекторы, эксперты, прошедшие соответствующие программы подготовки на площадке Общественной палаты и профильных организаций³⁰. В рамках образовательных программ наблюдателей вооружают знаниями в области избирательного права, навыками работы с фейками. В теоретическом блоке изучаются основы избирательного права, говорится о подготовке к участию на всех этапах наблюдения в дни голосования. Участников знакомят с функционалом всех субъектов избирательного процесса, с чаще всего встречающимися нарушениями. В практическом блоке наблюдатели отрабатывают алгоритмы реагирования на возможные инциденты, в том числе посредством моделирования работы избирательных участков. По результатам обучения наблюдатели проходят тестирование, направленное не только на оценку, но и на закрепление полученных знаний и навыков.

Обучение наблюдателей проходит даже в самых отдаленных регионах страны. Специалисты Общественной палаты Приморского края выезжают в муниципалитеты для проведения серии образовательных мероприятий. Обучающие семинары уже прошли во

³⁰ <https://tuvest.ru/news/novosti/2023-07-14/v-tuymazah-obschestvennye-nablyudateli-za-golosovaniem-na-vyborah-proshli-obuchenie-3340923>

Владивостоке, Артёме, Уссурийске и Находке. Помимо федеральных законов и процедур, которые регулируют выборы, наблюдателей учат фиксировать нарушения и грамотно на них реагировать, разбирают примеры неординарных случаев, которые происходили ранее на избирательных участках в регионе. Всего в крае на выборах главы государства на избирательные участки выйдут три с половиной тысячи общественных наблюдателей³¹.

Некоторые субъекты демонстрируют высочайшие показатели охвата обучающих мероприятий. В частности, в Тульской области к концу января состоялись уже 57 обучающих семинаров, в которых приняли участие свыше 3 тысяч человек во всех муниципальных образованиях региона³². Во многих регионах к обучению наблюдателей приглашены представители высшей школы, преподаватели и научные сотрудники ведущих региональных университетов и научно-образовательных организаций³³.

Пристальное внимание сегодня приковано к подготовке к выборам в новых регионах Российской Федерации: Луганской и Донецкой Народных Республиках, Запорожской и Херсонской областях. При поддержке общественных организаций в новых регионах также проводится обучение наблюдателей, в том числе, учитывающее контекст проведения выборов, необходимость обеспечения безопасности избирателей и повышенные риски информационных и иных атак на избирательный процесс³⁴. Помимо знаний, непосредственно относящихся к выборному процессу, обучающимся в новых регионах читают также курсы тактической медицины и оказания первой помощи³⁵.

³¹ <https://otvprim.tv/v-nakhodke-idet-obuchenie-obshchestvennikh-nablyudateley-na-viborakh-prezidenta-rf>

³² <https://nov-pravda.ru/n602180.html>

³³ <https://kbsu.ru/news/sotrudnikam-kbgu-doverili-podgotovku-obshchestvennyh-nablyudatelej-na-vyborah-prezidenta-rf/>

³⁴ <https://tass.ru/politika/19950157>

³⁵ <https://tass.ru/politika/11704749>

Наблюдение на участках в ходе президентской кампании станет самым масштабным как по количеству участников, так и по набору возможностей для организации наблюдения.

МНОГООБРАЗИЕ ФОРМ УЧАСТИЯ В ОБЩЕСТВЕННОМ НАБЛЮДЕНИИ ЗА ВЫБОРАМИ: ОПЫТ РЕГИОНОВ

К основным формам общественного наблюдения на выборах в Российской Федерации можно отнести как непосредственную работу наблюдателей в избирательных комиссиях в период голосования, так и более широкий круг действий, охватывающих различные этапы избирательной кампании. К таким можно отнести мониторинг, анализ и публичную оценку действий, осуществляемых избирательными комиссиями, органами государственной власти и местного самоуправления по подготовке и проведению выборов, организации голосования, установлению итогов и определению результатов выборов; прием и обработку сообщений и уведомлений от избирателей, кандидатов и иных заинтересованных лиц о ходе проведения голосования; организацию взаимодействия с избирательными комиссиями; обобщение и систематизацию сведений о ходе подготовки и проведения выборов и референдумов, подготовку и обнародование докладов и иных информационных и экспертных материалов по вопросам организации выборов и референдумов; подготовку и обучение наблюдателей и иных лиц, осуществляющих общественный контроль при проведении выборов и референдумов; участие в работе научных, экспертных советов, иных консультативных органов и временных рабочих групп, образуемых избирательными комиссиями и иными органами государственной власти³⁶.

³⁶ <https://rfsv.ru/page/statia-51-formy-obshchestvennogo-kontrolia-pri-provedenii-vyborov-i-referendumov>

Многолетнее развитие системы общественного наблюдения в Российской Федерации и распространение разнообразных форм электорального контроля в регионах привели к появлению **инновационных практик**. В преддверии президентских выборов 2024 года во многих субъектах РФ будут применяться новые меры, которые являются результатом инициатив региональных общественников, направленные на решение локальных проблем или учет местных особенностей организации и проведения выборов.

По результатам опроса представителей региональных общественных штабов по наблюдению за выборами, проведенного авторами доклада, можно утверждать о комбинировании традиционных и инновационных практик, применении новых инструментов общественного наблюдения на предстоящих выборах, ранее не использовавшихся в регионах.

Следует отметить, что масштабирование успешных региональных практик является прямым следствием интенсивного обмена опытом.

Например, в Республике Северная Осетия–Алания, Воронежской области, Нижегородской области, Карачаево-Черкесской Республике к наблюдению за выборами привлечены блогеры, лидеры общественного мнения, участвующие в наблюдении на всех крупных избирательных участках.

В Республике Бурятия, в рамках подготовки к выборам, на площадке общественного штаба проводится просветительская работа с молодежью, студентами региональных вузов, направленная на информирование о системе общественного наблюдения и контроля и приобщение молодежи к работе наблюдателей.

В Костромской области представители общественного штаба планируют организацию системы обратной связи и проведение опросов для улучшения качества собственной работы.

В Алтайском крае планируется создание пресс-центра как отдельной информационно-экспертной площадки, круглосуточной экспертной работы в дни голосования.

Общими нововведениями для целого ряда регионов является дальнейшее расширение взаимодействия с местными общественниками, в том числе ранее не вовлеченными в процесс наблюдения за выборами. Общественно-государственная организация «Ассамблея народов России» проявила серьезный интерес к участию в экспертном обеспечении выборов и сотрудничестве с региональными Общественными штабами.

Наблюдается тенденция к цифровизации большинства процедур, создания региональных инструментов взаимодействия с населением в форме чат-ботов в мессенджерах, цифровых сообществ и каналов в социальных сетях для наблюдателей, избирателей и экспертов, наряду с традиционными форматами обратной связи (горячие линии, электронные приемные).

Так, в Челябинской области был создан чат-бот, с помощью которого пользователь может направить анонимное обращение в Общественный штаб по наблюдению за выборами, а также получить информацию о текущих избирательных кампаниях и кандидатах³⁷.

Активно развиваемым направлением работы становится регулярный мониторинг социальных сетей на предмет выявления материалов с жалобами и информационными сообщениями, принимаемыми во внимание наблюдателями.

В Ямало-Ненецком автономном округе общественники уделяют пристальное внимание контролю за досрочным голосованием оленеводов, рыбаков, вахтовиков в отдаленных и труднодоступных

³⁷ <https://nom24.ru/info/events/v-chelyabinskoy-oblasti-razrabotali-chat-bot-obshchestvennogo-nablyudeniya/>

районах. Традиционно, вместе с членами избирательных комиссий для контроля за ходом голосования выезжают общественные наблюдатели по направлению ОП ЯНАО. Неоднократно в качестве наблюдателя за досрочным голосованием в регионе выступал председатель Ассоциации НОМ, член МРГ СПЧ Александр Брод.

В регионах общественники постоянно ищут новые подходы к информированию избирателей о работе общественного наблюдения, широкому внедрению цифровых форматов. В дни голосования для работы со СМИ организуются пресс-центры.

В Нижегородской области реализуется проект «НаблюдательНО» в формате многочасовой онлайн-трансляции в социальных медиа, в котором сюжеты, наблюдатели, репортажи, гости в студии сменяют друг друга, освещая масштабную работу Общественного штаба по наблюдению за выборами. Успешный опыт Единого дня голосования 2023 года будет масштабирован в рамках президентской кампании. Важным обстоятельством является и то, что практически всю работу по подготовке и ведению стрима проводят студенты кафедры международной журналистики НГЛУ им. Н. А. Добролюбова³⁸. Обычно в ходе стрима количество просмотров аккаунта Общественной палаты региона в соцсети вырастает с 300 до 10 000 просмотров в день.

В Тамбовской области практикуются многообразные формы взаимодействия с экспертным сообществом. Создан дискуссионный клуб «ОбКом» (Обсуждения, КОМментарии) на базе Тамбовского государственного университета имени Г. Р. Державина при участии региональных отделений Российской ассоциации политической науки и Российского общества политологов, а также Общественной палаты области. На заседания дискуссионного клуба приглашаются представители политических партий. Федеральные и региональные эксперты участвуют в еженедельной авторской телепрограмме «Дело было в Пенькове» (ведущий – доктор политических наук, профессор

³⁸ <https://opno52.ru/vote2023/tpost/dnttx1i6b1-strim-studiya-nablyudatelno>

В. Ф. Пеньков), учрежденной ТВК «Новый век» и Общественной палатой Тамбовской области в 2014 году.

Для повышения качества обучающих мероприятий регионами также внедряются новые практики. В Свердловской области в 2024 году открылся модельный избирательный участок. В учебном классе представлено оборудование, которое будут использовать участковые избирательные комиссии на выборах президента: КОИБ (комплекс обработки избирательных бюллетеней), стационарный и переносные ящики для голосования, сейф-пакеты, кабины, информационные стенды. Пространство будет использовано для учебных занятий с организаторами выборов, а также съемки видео-уроков³⁹.

Новые практики внедряются в систему наблюдения и контроля за выборами в новых регионах. В Херсонской области реализуются специальные курсы для общественных наблюдателей, которые будут работать на избирательных участках в опасной 15-километровой зоне от линии боевого соприкосновения с участием специалистов регионального Минздрава и МЧС России⁴⁰. В преддверии президентских выборов в Херсонской области также разрабатывают первую книгу молодого избирателя. При поддержке регионального избиркома и Общественной палаты РФ будет представлена книга для молодежи с информацией об общественно-политической системе страны и самой области. Председатель избирательной комиссии региона Марина Захарова отметила, что выпуск книги будет особенно актуален с учетом выборов Президента, которые для Херсонской области станут первым федеральным голосованием с момента вступления в состав России⁴¹.

³⁹ <https://www.oprf.ru/news/v-ekaterinburge-otkrylsya-modelnyy-izbiratelnyy-uchastok>

⁴⁰ <https://tass.ru/politika/18515491>

⁴¹ <https://tass.ru/obschestvo/19784577>

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Общественное наблюдение и контроль за выборами в Российской Федерации является правовым и политическим гарантом прозрачности и законности выборов. Миссия наблюдателей состоит в обеспечении прав всех участников избирательного процесса. Текущая общественно-политическая ситуация возлагает на наблюдателей дополнительную ответственность, связанную с защитой электорального суверенитета страны, отражением информационных и иных атак на избирательный процесс. К предстоящим выборам Президента Российской Федерации 2024 года система общественного наблюдения и контроля прошла необходимую подготовку, включающую уточнение нормативно-правового регулирования деятельности наблюдателей, разработку новых инструментов и практик общественного наблюдения, укрепление федеральной и региональной инфраструктуры, расширение числа электоральных экспертов. Многолетний опыт работы наблюдателей позволяет адаптироваться к внешним вызовам, эффективно работать на достижение поставленных обществом задач, соответствовать требованиям времени. В ходе президентских выборов общественное наблюдение охватывает все этапы избирательной кампании, активно развивается во всех 89 субъектах Российской Федерации, демонстрирует стремление к применению как уже зарекомендовавших себя средств, так и наиболее инновационных практик.