

Доклад Ассоциации «Независимый общественный мониторинг»

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ПРОЦЕССЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОТВЕТЫ НА ВЫЗОВЫ



ОСНОВНЫЕ ТЕЗИСЫ ДОКЛАДА

В 2020-2021 гг. избирательная система Российской Федерации в сложных условиях пандемии и усиливающегося внешнего давления продемонстрировала способность к совершенствованию с учетом существующих вызовов. Разработка и внедрение в избирательный процесс ряда новшеств были направлены на защиту политической системы России, расширение возможностей реализации избирательных прав граждан. Новые избирательные практики были поддержаны российскими избирателями. Изменения 2021 г. задают вектор дальнейшего развития российской избирательной системы.

В 2022 г. Российская Федерация столкнулась с новыми, беспрецедентными вызовами и угрозами. Фактически против Российской Федерации развязана гибридная война, в которой участвуют страны коллективного Запада во главе с США, одной из целей которой является подрыв легитимности политической системы. В этих условиях актуализируется задача защиты и повышения запаса прочности российской избирательной системы, предотвращение возможности организации кампаний по дискредитации избирательного процесса.

Важными направлениями развития избирательного законодательства в 2022 г. стали упрощение и оптимизация процедур, инструментов и механизмов организации выборов, регламентация порядка проведения дистанционного электронного голосования, расширение механизмов применения института наблюдения на выборах.

Повышение уровня и качества политической конкуренции объективно порождает потребность в дальнейшем развитии института общественного наблюдения. Наблюдатели от общественных палат, не связанные с интересами

политических партий и кандидатов, являются объективными арбитрами при оценке избирательных действий и процедур. В ходе Единого дня голосования 2022 г. следует, используя предоставленные законодателем возможности по расширению общественного контроля и наблюдения, отработать алгоритмы взаимодействия наблюдателей, участвующих в работе участковых и территориальных комиссий.

Избирательный процесс в России непрерывен и не прекращался с началом специальной военной операции на Украине. В период с 1 января по 22 мая 2022 г. в Российской Федерации избирательный процесс был достаточно интенсивным. Было назначено два региональных референдума и 280 местных избирательных кампаний. Эксперты Ассоциации «Независимый общественный мониторинг» приняли активное участие в организации общественного контроля за местными выборами. В целом, выборы прошли в штатном режиме. Организационных сбоев и существенных нарушений, ставящих под сомнение результаты волеизъявления, зафиксировано не было. Проведение выборов в указанный период демонстрирует, что российская избирательная система имеет необходимый запас прочности.

Несмотря на недружественные действия большинства западных государств, российское сообщество экспертных специалистов не прекращало в этот период международное сотрудничество в области избирательных систем. В период с января по май 2022 г. представители российской общественности приняли участие в наблюдении за выборами в четырех странах: Сербии, Абхазии, Южной Осетии и Ливане. Участие представителей российской общественности в международных миссиях по оценке проведения выборов в зарубежных странах позволяет

изучать зарубежный опыт, формировать представление о сильных и слабых сторонах зарубежных избирательных систем. Этот анализ является важным фактором для формирования предложений с целью дальнейшего развития российского избирательного законо-

дательства, основной особенностью которого является постоянная адаптация избирательного процесса к вызовам политического, социального, демографического, эпидемиологического и иного характера.

ВВЕДЕНИЕ

Настоящий доклад подготовлен Ассоциацией «Независимый общественный мониторинг» и является результатом экспертно-аналитической деятельности Ассоциации. В фокусе внимания НОМ: развитие избирательной системы Российской Федерации, эволюция российского избирательного законодательства и практики правоприменения, особенности реализации избирательных прав граждан в условиях пандемии, использование новых форм голосования, совершенствование института общественного контроля. В 2020 – 2021 гг. Ассоциацией «Независимый общественный мониторинг» был подготовлен ряд аналитических докладов по данной проблематике. В частности, в докладе «Эволюция избирательного законодательства в современной России» были рассмотрены основные тенденции развития российского избирательного права в течение 30-летнего периода, с 1991 г. по 2021 г.¹

В настоящем докладе Ассоциация «Независимый общественный мониторинг» продолжает анализ избиратель-

ного процесса в Российской Федерации. Предметом доклада является эволюция избирательного процесса в России в период с конца 2021 г. по май 2022 г., в условиях резкого обострения геополитической ситуации, формирования новых вызовов и угроз российской политической системе со стороны Запада.

Доклад включает следующие разделы:

- Итоги развития избирательного процесса в Российской Федерации в 2021 г.
- Новые вызовы и угрозы для России.
- Информационная война против России.
- Избирательная система в условиях внешнего давления на Россию.
- Совершенствование избирательного процесса на современном этапе.
- Развитие института общественного наблюдения.
- Анализ избирательного процесса в России в январе – мае 2022 г.
- Участие в международном наблюдении.

ИТОГИ РАЗВИТИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2021 Г.

В 2020-2021 гг. Российская Федерация столкнулась с рядом серьезных вызовов, результатом которых могли быть негативные последствия для российской избирательной системы, ре-

ализации избирательных прав граждан, легитимности демократического политического процесса. Прежде всего, необходимо отметить негативные социальные, политические и экономические

¹ Эволюция избирательного законодательства в современной России <https://nom24.ru/upload/iblock/83c/83cb7284986d013c7766da7be31f1e56.pdf> (дата обращения 18.05.2022 г.)

последствия распространения новой коронавирусной инфекции, а также усилившееся внешнее вмешательство в российские политические и электоральные процессы со стороны Запада.

В этих условиях в избирательное законодательство Российской Федерации был внесен ряд изменений, направленных на совершенствование избирательной системы и создание эффективных механизмов адаптации к меняющимся условиям и ответов на вызовы. Созданы правовые основы для реализации дистанционного электронного голосования и многодневного голосования, позволивших продолжить внедрение новых форм голосования в электоральную практику².

Расширен перечень преступлений, совершение которых имело своим следствием ограничение пассивного избирательного права. К числу таких преступных деяний были отнесены, прежде всего, преступления в сфере избирательного права, а также преступления против личности; преступления против конституционных прав и свобод человека и гражданина; преступления в сфере экономики и экономической деятельности; преступления против государственной власти. Данные ограничения были направлены на декриминализацию политических отношений, создание эффективных механизмов защиты избирательных прав граждан, чистоты избирательного процесса.

Внесены изменения, направленные на ограничение участия в выборах граждан, имеющих отношение к деятельности экстремистских и террористических организаций.

Для предотвращения попыток внешнего вмешательства в российское

законодательство был внесен ряд ограничений, касающихся участия в выборах лица, выполняющего функции иностранного агента, или лица, аффилированного с иностранным агентом. Информация о статусе иностранного агента должна была быть указана в заявлении кандидата на выборную должность, подписном листе в поддержку кандидата, агитационных материалах и агитационных мероприятиях³.

В избирательное законодательство были внесены нормы, направленные на правовое регулирование предвыборной агитации в сети Интернет. Все указанные новеллы сыграли свою позитивную роль в организации и проведении выборов в 2021 г.

В ходе Единого дня голосования в сентябре 2021 г. в Российской Федерации прошли 4,5 тыс. избирательных кампаний, включая избрание депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, прямые выборы высших должностных лиц девяти субъектов Федерации, избрание депутатов 39 органов законодательной власти субъектов Федерации, дополнительные выборы депутатов органов законодательной власти в 19 субъектах Федерации, муниципальные выборы, в том числе выборы депутатов представительных органов 11 административных центров субъектов Федерации, а также выборы депутатов Совета федеральной территории «Сириус». Было замещено свыше 31 тыс. депутатских мандатов и выборных должностей.

Впервые выборы депутатов Государственной Думы проходили в течение трех дней, с 17 по 19 сентября. Получила дальнейшее распространение практика дистанционного электронного голосования (ДЭГ), которое состоялось

² Федеральный закон от 31.07.2020 г. №267-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007310034?index=7&rangeSize=1> (дата обращения 18.05.2022 г.)

³ Федеральный закон от 4 июня 2021 г. № 157-ФЗ «О внесении изменений в статью 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статью 4 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» База «Гарант» <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/400757418/> (дата обращения 18.05.2022 г.)

в семи субъектах Федерации, в том числе в Курской, Мурманской, Нижегородской, Ростовской и Ярославской областях, городах федерального значения Москва и Севастополь. При этом в трех из указанных субъектов Федерации ДЭГ было проведено впервые.

Выборы продемонстрировали высокий уровень чистоты, прозрачности и открытости. В ходе избирательной кампании не было зафиксировано нарушений, повлиявших на результаты выборов. Избирательная кампания подтвердила сформировавшуюся в последние годы тенденцию к повышению уровня конкуренции. Об этом свидетельствовало большее количество партий и отдельных кандидатов, в том числе, независимых кандидатов, участвовавших в выборах разного уровня, а также в росте партийного представительства в органах законодательной власти. Эта тенденция, в частности, проявилась в том, что впервые с 2003 г. произошло увеличение количества партий, представленных на федеральном уровне, в Государственной Думе. Число парламентских партий пополнила созданная в 2020 г. партия «Новые люди».

Ход избирательной кампании и результаты выборов получили одобрение российского общества. Так, по данным опроса ВЦИОМ, проведенного в октябре 2021 г., около 57% россиян убеждены, что выборы прошли честно. Руководитель практики политического анализа ВЦИОМ Михаил Мамонов сделал следующий вывод: «Мы фиксируем высокие показатели легитимности выборов. При этом он отметил, что со стороны россиян фиксируется высокий уровень интереса к деятельности политических партий — «у них есть позитивные ожидания и надежды»⁴.

Данные результаты были подтверждены также по итогам телефонного опроса, проведенного Координационным советом при Общественной палате Российской Федерации по общественному контролю за голосованием. Согласно данным опроса, 50,9% россиян считают, что нарушений на выборах в ГД не было. При этом 19,3% считают, что если нарушения и были, то не повлияли на результат. Суммарно — более 70% граждан считают, что выборы прошли без нарушений или почти без нарушений⁵.

Получили поддержку со стороны граждан России и новые формы голосования: ДЭГ и многодневное голосование. Так, согласно опросу, проведенному Всероссийским центром общественного мнения в Москве в августе 2021 г., более половины (57%) москвичей, имеющих опыт участия в ДЭГ, оценили данную форму голосования положительно. При этом 33% высказались нейтрально и только 9% дали отрицательную оценку. К достоинствам дистанционного электронного голосования были отнесены удобство, возможность обеспечить свободу выбора места и времени голосования, экономию времени и быстроту процедуры, легкость и доступность, а также безопасность от заражения вирусом⁶.

По результатам проведенного в июне 2021 г. телефонного опроса ВЦИОМ большинство россиян, 56%, относятся к многодневному голосованию положительно. При этом количество отрицательных ответов составило 21%. Наиболее высокую степень одобрения многодневное голосование получило у самой молодой части избирателей. В возрастной категории от 18 до 24 лет, многодневное голосование считают

⁴ ВЦИОМ: большинство россиян доверяют итогам выборов <https://nom24.ru/info/events/vtsiom-bolshinstvo-rossiyan-doverayayut-itogam-vyborov-v-gosdumu/> (дата обращения 18.05.2022 г.)

⁵ ВЦИОМ: большинство россиян доверяют итогам выборов <https://nom24.ru/info/events/vtsiom-bolshinstvo-rossiyan-doverayayut-itogam-vyborov-v-gosdumu/> (дата обращения 18.05.2022 г.)

⁶ Дистанционное электронное голосование в Москве <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/distancionnoe-ehlektronnoe-golosovanie-v-moskve> (дата обращения 18.05.2022 г.)

удобной формой 81%. По словам Михаила Мамонова, основные аргументы в пользу многодневного голосования — удобство, безопасность и соблюдение прав граждан. «Мы можем сказать, что эта практика, довольно новая для нас, уже получает одобрение, встречается с пониманием», отметил эксперт⁷.

Таким образом, избирательная система Российской Федерации в сложных условиях продемонстрировала в 2021 г. способность к совершенство-

ванию с учетом существующих вызовов. Разработка и внедрение в избирательный процесс ряда новшеств были направлены на защиту политической системы России, расширение возможностей реализации избирательных прав граждан. Новые избирательные практики были с пониманием восприняты российскими избирателями и получили их одобрение. Изменения 2021 г. задают вектор дальнейшего развития российской избирательной системы.

НОВЫЕ ВЫЗОВЫ И УГРОЗЫ ДЛЯ РОССИИ

В 2022 г. Российская Федерация столкнулась с новыми, беспрецедентными вызовами и угрозами. 22 февраля 2022 года Россия признала Донецкую Народную Республику и Луганскую Народную Республику, население которых на протяжении восьми лет подвергалось вооруженной агрессии со стороны Киевского режима. 24 февраля Россия начала специальную военную операцию на Украине. Президент России Владимир Путин назвал ее целью «защиту людей, которые на протяжении восьми лет подвергаются издевательствам, геноциду со стороны киевского режима». Для этого, по его словам, планируется провести «демилитаризацию и денацификацию Украины», предать суду всех военных преступников, ответственных за «кровавые преступления против мирных жителей» Донбасса.

Запад прореагировал на события агрессивной антироссийской риторикой, жестким режимом санкций и запретов в отношении российских политиков и бизнесменов, предприятий финансово-экономического сектора, российских СМИ. Усилились потоки лживой пропа-

ганды, выставляющей Россию как страну-агрессора.

Фактически, против Российской Федерации развязана гибридная война, в которой участвуют страны коллективного Запада во главе с США. Ее элементами являются экономическая война, множасьщиеся информационные атаки, приближение военной инфраструктуры к границам России, постоянные поставки западных вооружений на Украину. Подготовка Украины к военным действиям осуществлялась Западом на протяжении многих лет, но особенно усилилась во второй половине 2021 г.

Против России было введено 10 128 санкционных мер⁸. Это самая масштабная санкционная атака на суверенное государство за всю историю, ничего подобного ранее не было.

Вмешательство во внутренние дела России приобрело беспрецедентные масштабы. Члены американского Сената Линдси Грэм и Марко Рубио призвали к убийству Президента Российской Федерации. Известный американский

⁷ ВЦИОМ: более 60 процентов россиян назвали многодневное голосование удобным <https://rg.ru/2021/06/16/vciom-bolee-60-rossiian-nazvali-mnogodnevnoe-golosovanie-udobnym.html> (дата обращения 18.05.2022 г.)

⁸ Володин подсчитал, что против России введено более 10 тысяч санкций <https://rg.ru/2022/05/08/volodin-podschital-chto-protiv-rossii-vvedeno-bolshe-10-tysiach-sankcij.html> (дата обращения 18.05.2022 г.)

эксперт, президент совета по международным отношениям Ричард Хаас фактически призвал к государственному перевороту, заявив о «давлении снизу» в России: «российский вариант "народной власти", при котором службы безопасности оказываются подавленными, как это было в Иране в конце 1970-х годов. Или давление может исходить сбоку, от тех немногих, кто обладает властью в сегодняшней России и может решить, что они должны действовать»⁹.

Премьер-министр Польши Матеуш Моравецкий призвал к уничтожению Русского мира, сравнив его с «раковой опухолью»: «Русский мир» — это раковая опухоль, которая (...) представляет смертельную угрозу для всей Европы. Поэтому недостаточно поддерживать Украину в ее военной борьбе с Россией. Мы должны полностью искоренить эту чудовищную новую идеологию»¹⁰.

Ведущее американское издание The New York Times опубликовало статью профессора Йельского университета Тимоти Снайдера под названием «Это должно прозвучать: Россия — фашистское государство». Американский историк делает следующий вывод: Россия отвечает большинству критериев, из которых состоит фашизм¹¹.

Таким образом антироссийская кампания на Западе вышла на новый уровень. По словам посла России в США Анатолия Антонова: «США захлестнула волна русофобии, раздуваемая СМИ с подачи правящих кругов. То, что происходит, приобрело наихудшие формы «охоты на ведьм» времен

«маккартизма», сопровождавшейся антикоммунистической паранойей». Все это, по мнению дипломата, проходит под аккомпанемент бездоказательных и огульных обвинений в адрес России с целью закрепить за ней образ изгоя¹².

Причина враждебных действий Запада против России — в стремлении к мировой гегемонии со стороны США и защите со стороны России собственных ценностей. По словам Президента России Владимира Путина: «Соединённые Штаты Америки, особенно после распада Советского Союза, заговорили о своей исключительности, унижая тем самым не только весь мир, но и своих сателлитов, которым приходится делать вид, что они ничего не замечают, и покорно всё это проглатывать. Но мы другая страна. У России другой характер. Мы никогда не откажемся от любви к Родине, от веры и традиционных ценностей, от обычаев предков, от уважения ко всем народам и культурам»¹³.

Таким образом, внешнее давление на Российскую Федерацию вышло в конце 2021 г. – начале 2022 г. на новый уровень, соответствующий самым темным страницам эпохи «холодной войны».

Открыто взят курс на подрыв России, делегитимацию ее политической системы. Вмешательство в российский политический процесс — одна из целей этой войны. С этой целью предпринимаются и будут предприниматься попытки муссирования темы «нечестных выборов».

⁹ Кто на Западе призывает убить российского президента <https://katehon.com/ru/article/kto-na-zapade-prizyvaet-ubit-rossijskogo-prezidenta> (дата обращения 18.05.2022 г.)

¹⁰ Польский премьер Моравецкий заявил о необходимости уничтожить «Русский мир» <https://topwar.ru/196216-polskij-premer-moraveckij-zajavil-o-neobhodimosti-unichtozhit-rossiju-i-russkij-mir.html> (дата обращения 18.05.2022 г.)

¹¹<https://www.nytimes.com/2022/05/19/opinion/russia-fascism-ukraine-putin.html> (дата обращения 21.05.2022 г.)

¹²Посол Антонов: США захлестнула волна русофобии, раздуваемая СМИ <https://rg.ru/2022/05/11/posol-antonov-ssha-zahlestnula-volna-rusofobii-razduvaemaia-smi.html> (дата обращения 21.05.2022 г.)

¹³Парад Победы на Красной площади <http://www.kremlin.ru/events/president/news/68366> (дата обращения 18.05.2022 г.)

ИНФОРМАЦИОННАЯ ВОЙНА ПРОТИВ РОССИИ

В условиях противостояния России и Запада происходит эскалация информационной войны Запада против Российской Федерации. Информационное пространство превращено в один из фронтов боевых действий. Задачей является нанесение максимального ущерба России. При этом применяются стандартные технологии информационных атак, построенных на основании специально разработанного сценария дискредитации, применяемые в условиях реализации стратегии «цветной революции».

По словам известного российского политолога, члена Совета по развитию гражданского общества и правам человека при Президенте Российской Федерации профессора Леонида Полякова: «Что бы мы не делали, результаты экспертизы Запада относительно выборов в России (за исключением 90-х годов)

всегда были одними и теми же: выборы в нашей стране — несвободные и нечестные»¹⁴.

Тема «фальсификации выборов», постоянно использовавшаяся Западом в нападках на российскую избирательную систему в условиях эскалации конфликта, по всей вероятности, станет основой для организации информационной атаки на российскую политическую систему. И сейчас уже есть все основания считать, что информационная кампания уже началась. Первые залпы уже состоялись.

19 мая 2022 г. бывший президент США Джордж Буш-младший заявил о ситуации в России: «Выборы фальсифицируются. Политических оппонентов бросают в тюрьму или запрещают им участвовать в выборах»¹⁵.

ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА В УСЛОВИЯХ ВНЕШНЕГО ДАВЛЕНИЯ НА РОССИЮ

В условиях развязанной Западом против России гибридной войны актуализируется задача защиты российской избирательной системы, предотвращение и пресечение попыток дискредитации избирательного процесса. События последних месяцев продемонстрировали оправданность внесенных в 2021 г. правовых новелл в отношении лиц, выполняющих функции «иностранных агентов». В настоящее время целый ряд указанных лиц заняли явную антироссийскую позицию, являясь активными участниками информационной атаки на Российскую Федерацию.

14 марта 2022 г. был принят Федеральный закон № 60-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Закон расширяет, уточняет и конкретизирует положения об иностранных агентах. В частности, устанавливается обязанность для кандидатов, политических партий информировать избирателей, участников референдума о наличии в агитационных материалах высказываний физических лиц, включённых в список физических лиц, выполняющих функции иностранного агента, а также физических лиц,

¹⁴ Эксперт НОМ обозначил главные вызовы избирательных кампаний этого года <https://nom24.ru/info/events/ekspert-nom-oboznachil-glavnye-vyzovy-izbiratelnykh-kampaniy-etogo-goda/> (дата обращения 21.05.2022 г.)

¹⁵ Буш обвинил Россию в нечестных выборах <https://regnum.ru/news/polit/3597050.html> (дата обращения 21.05.2022 г.)

включённых в реестр иностранных средств массовой информации, выполняющих функции иностранного агента.

Важной новеллой является норма о едином реестре лиц, выполняющих функции иностранных агентов. В соответствии с Федеральным законом на Минюст России возлагается обязанность по ведению единого реестра сведений о физических лицах, выполняющих функции иностранного агента либо аффилированных с выполняющими функции иностранного агента лицами¹⁶.

Новшеством является регламентированный законом порядок использования в агитационных материалах высказывания лица, выполняющего функции иностранного агента: «В случае, если в агитационном материале используется высказывание физического лица, включенного в список физических лиц, выполняющих функции иностранного агента, или физического лица, информация о котором включена в реестр иностранных средств массовой информации, выполняющих функции иностранного агента, данное высказывание должно предваряться информацией о том, что оно является высказыванием такого физического лица. Данная информация должна быть ясно видимой (ясно различаемой на слух) и занимать не менее 15 процентов от площади (объема) агитационного материала. В случае использования такого высказывания в агитационном материале кандидат, избирательное объединение при предоставлении агитационного материала в установленном порядке в организацию телерадиовещания, редакцию периодического печатного издания, комиссию предоставляют информацию о том, какое высказывание какого физического лица, включенного

в список физических лиц, выполняющих функции иностранного агента, или физического лица, информация о котором включена в реестр иностранных средств массовой информации, выполняющих функции иностранного агента, использовано в агитационном материале»¹⁷.

Данные нормы создают правовую основу для более эффективной защиты избирательного процесса от внешнего вмешательства, расширяют информированность избирателей и других участников выборов о прямом или косвенном участии в избирательных процедурах лиц, имеющих внешнее финансирование, а, следовательно, позволяют учитывать данную информацию при принятии решения о голосовании. При этом нормы о лицах, выполняющих функции иностранных агентов, в полной мере соответствуют принципам правового государства и демократического политического процесса, соотносятся с практикой, сложившейся в других суверенных государствах для защиты национальных интересов.

При этом 29 апреля 2022 г. Министерство юстиции России впервые приняло решение об исключении ряда лиц из списка иностранных СМИ, выполняющих функции иностранного агента. В сообщении ведомства по этому поводу приведено следующее обоснование: «В соответствии с распоряжениями Минюста России от 29 апреля 2022 г. из реестра иностранных средств массовой информации, выполняющих функции иностранного агента, исключены Любарев Аркадий Ефимович и Кузьмина Людмила Гавриловна. Данное решение было принято на основании заявлений об исключении, а также поступивших документов от уполномоченных органов государственной власти»¹⁸.

¹⁶ В законодательство внесены изменения, касающиеся порядка организации и проведения выборов <http://www.kremlin.ru/acts/news/67974> (дата обращения 18.05.2022 г.)

¹⁷ Федеральный закон от 14 марта 2022 г. N 60-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" <https://rg.ru/2022/03/18/60-fz-dok.html> (дата обращения 18.05.2022 г.)

¹⁸ Об исключении из реестра иностранных средств массовой информации, выполняющих функции иностранного агента <https://minjust.gov.ru/ru/events/48841/> (дата обращения 18.05.2022 г.)

Созданный прецедент свидетельствует о том, что механизм защиты от внешнего вмешательства является объективным и неангажированным, опирающимся исключительно на букву закона и созданную юридическую процедуру.

В настоящее время в реестр иностранных СМИ, выполняющих функции иностранных агентов, внесены 159 физических и юридических лиц¹⁹.

Продолжение получили также действия, направленные на дальнейшую декриминализацию избирательного процесса, временные ограничения на участие в выборах лиц, совершивших серьезные преступления. Вводятся новые ограничения пассивного избирательного права для лиц, осуждённых за совершение преступлений экстремистской направленности, судимость которых снята или погашена, — до истечения пяти лет со дня снятия или погашения судимости, а также для лиц, осуждённых за понуждение к действиям сексуального характера, совершённое в отношении несовершеннолетнего, и иные насильственные действия в отношении лица, не достигшего шестнадцатилетнего возраста²⁰.

Важной особенностью развития избирательной системы России в условиях внешнего давления является необходимость обеспечения реализации избирательных прав для граждан Российской Федерации — жителей Донбасса. Еще в 2014 г., после государственного переворота на Украине и начала вооруженного конфликта на Донбассе начался процесс массовой миграции жителей Юго-Востока Украины на территорию России.

В апреле 2019 г. Президент Российской Федерации Владимир Путин подписал указ об упрощенном порядке получения гражданства жителями Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики. В 2022 г. реализуется комплекс мер, направленных на дальнейшее упрощение процедуры получения российского гражданства. К февралю 2022 года, по словам первого заместителя руководителя комитета Государственной Думы по делам СНГ, евразийской интеграции и связям с соотечественниками Виктора Водолацкого, на территории Донбасса проживало более 775 тысяч граждан России, еще около 110 тысяч подали заявления на получение российских паспортов. В настоящее время процесс получения гражданства России продолжается.

В период с конца февраля 2022 г. по май 2022 г. на территорию Российской Федерации выехало более 1,2 млн. жителей Украины, ДНР и ЛНР. Помимо создания социальных и экономических условий, обеспечения беженцев всем необходимым для нормальной жизни, важной задачей является обеспечение политических прав беженцев, многие из которых уже являются гражданами России или планируют получить российское гражданство в ближайшей перспективе. Необходимо создать все необходимые условия для полной реализации данной категорией граждан России избирательных прав.

В условиях экономических санкций задача импортозамещения становится актуальной и для избирательной системы, т.к. вопросы разработки и приобретения технологического оборудования для избирательных комиссий, в т.ч. комплексов обработки избирательных бюллетеней (КОИБов), должны учитывать новые экономические реалии.

¹⁹ Реестр иностранных СМИ, выполняющих функции иностранных агентов <https://minjust.gov.ru/ru/documents/7755/> (дата обращения 18.05.2022 г.)

²⁰ В законодательство внесены изменения, касающиеся порядка организации и проведения выборов <http://www.kremlin.ru/acts/news/67974> (дата обращения 18.05.2022 г.)

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Важным направлением развития избирательного законодательства в 2022 г. стало внесение ряда изменений, упрощающих избирательные процедуры, направленных на оптимизацию инструментов и механизмов организации выборов. Данные новшества стали результатом анализа электоральной практики.

В частности, упраздняются избирательные комиссии муниципальных образований. Полномочия по организации и проведению выборов и референдумов муниципального уровня возлагаются на территориальные и участковые комиссии²¹.

Эта норма является абсолютно оправданной. Наличие института избирательных комиссий муниципальных образований создавало неопределенность и возможность различной трактовки данной нормы. Как правило, функции избирательных комиссий муниципальных образований выполняли территориальные и участковые избирательные комиссии. Однако в ряде случаев предпринимались попытки создания избирательных комиссий муниципальных образований как отдельных, не связанных с территориальными и участковыми избирательными комиссиями структур.

В частности, такая ситуация сложилась в Санкт-Петербурге. При этом избирательные комиссии муниципальных образований никак не координировали свою деятельность с другими избирательными комиссиями, существовали в некой «параллельной реальности». Еще в 2019 г. на это обращал внимание губернатор Санкт-Петербурга Алек-

сандр Беглов: «Сегодня избирательные комиссии муниципальных образований практически никому не подчиняются: ни ЦИКу, ни горизбиркому, ни каким-то другим структурам. Уверен, что необходимо реформировать систему, а иначе будут продолжаться безобразия и злоупотребления, которые на сегодняшний день происходят в нашем городе»²².

Решение об упразднении избирательных комиссий муниципальных образований устраняет функциональные противоречия, делает систему избирательных комиссий более простой и логичной. Данная реформа также вытекает из внесенных в 2020 г. в Конституцию Российской Федерации изменений, в частности, положения о единой системе публичной власти, включающей органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Еще одной нормой, направленной на совершенствование избирательного процесса, стало создание более гибкого механизма определения масштабов избирательного участка. Закон допустил возможность создания в крупных городах избирательных участков, численностью свыше трех тысяч избирателей: «В городе федерального значения, административном центре (столице) субъекта Российской Федерации, городском округе с численностью избирателей свыше 500 000, по согласованию с избирательной комиссией соответствующего субъекта Российской Федерации и последующему согласованию с Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, допускается образование избирательных участков, участков референдума (уточнение перечня избирательных участков,

²¹ В законодательство внесены изменения, касающиеся порядка организации и проведения выборов <http://www.kremlin.ru/acts/news/67974> (дата обращения 18.05.2022 г.)

²² «Избирательные комиссии практически никому не подчиняются» <https://www.kommersant.ru/doc/4026761> (дата обращения 18.05.2022 г.)

участков референдума и их границ) с числом избирателей, участников референдума, превышающим три тысячи. При этом необходимо обеспечивать создание максимальных удобств для избирателей, участников референдума»²³.

Эта новелла создает юридические рамки для укрупнения ряда избирательных участков, в тех случаях, где это необходимо. Очевидно, что подходить с едиными мерками к определению границ территории избирательного участка в сельской местности с низкой плотностью населения и в пределах плотной городской застройки, имеющей место в крупных мегаполисах, непродуктивно. В настоящее время в России продолжается процесс роста численности населения крупных городов. Норма, существовавшая на протяжении многих лет и устанавливавшая в качестве максимальной численности три тысячи избирателей, приводила, в частности, к такой практике, как создание в одном здании средней общеобразовательной школы, двух, а то и трех избирательных участков. Эта практика создавала неудобство как для избирателей, так и для других участников избирательного процесса.

К тому же распространение таких новых форм голосования, как многодневное голосование, дистанционное электронное голосование, расширение практики голосования вне помещения избирательной комиссии, создали благоприятные условия для изменения данной устаревшей нормы.

Новшество позволит подходить к созданию избирательных участков с учетом реальных потребностей и удобства избирателей и членов комиссий. Не нужно забывать также и о существенном сокращении издержек в случае сокращения количества избирательных участков. В то же время, при реализации данной нормы необходимо

учитывать в качестве первостепенных условий удобство и комфорт избирателей, других участников избирательного процесса.

Значимым элементом совершенствования избирательного законодательства является регламентация механизма дистанционного электронного голосования. В пояснительной записке, представленной в Государственную Думу при внесении законопроекта, в частности, приведена следующая аргументация: «Проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — законопроект) подготовлен в целях совершенствования законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах и направлен на обеспечение избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации при проведении дистанционного электронного голосования.

Опыт применения дистанционного электронного голосования на выборах в 2019 – 2021 годах в экспериментальном режиме указывает на необходимость установления основных принципов и параметров проведения такого голосования, единых для всех выборов и референдумов на территории Российской Федерации.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» дополнен статьей 64.1, определяющей, что при проведении выборов, референдумов по решению соответствующей избирательной комиссии, комиссии референдума может проводиться дистанционное электронное голосование. Указанным решением должны быть определены сроки проведения дистанционного

²³ Федеральный закон от 14 марта 2022 г. N 60-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" <https://rg.ru/2022/03/18/60-fz-dok.html> (дата обращения 18.05.2022 г.)

электронного голосования, государственные информационные системы, используемые для проведения дистанционного электронного голосования, а также условия, при которых избиратель, участник референдума, вправе принять участие в дистанционном электронном голосовании. Дистанционное электронное голосование проводится с использованием ГАС «Выборы», а также иных государственных информационных систем, в том числе региональных государственных информационных систем, прошедших сертификацию и соответствующих требованиям к проведению дистанционного электронного голосования, установленным Центральной избирательной комиссией Российской Федерации. Также предусмотрено, что правила дистанционного электронного голосования должны предусматривать порядок обеспечения возможности наблюдения при организации, осуществлении дистанционного электронного голосования и установлении его итогов с учетом особенностей такого голосования, а также порядок назначения наблюдателей.

Таким образом, закон устанавливает порядок организации и проведения дистанционного электронного голосования. ДЭГ перестает быть экспериментом. Создается прочная правовая основа для расширения практики применения ДЭГ. Регламентация проведения дистанционного электронного голосования учитывает весь опыт его организации в период 2019 – 2021 гг. Нормативное закрепление порядка организации ДЭГ открывает новый этап применения данной формы голосования.

Это создает базу для возможного расширения применения ДЭГ на последующих выборах, в том числе в рамках Единого дня голосования в 2022 г. При этом соответствующие решения и

регламентные нормы о порядке проведения ДЭГ должны быть приняты и утверждены ЦИК России (в настоящее время проекты приняты за основу).

Сохраняющаяся потенциальная опасность новой волны COVID-19²⁴ также ставит на повестку дня вопрос об использовании многодневного голосования на предстоящих выборах. В решении данного вопроса нужно исходить из того, что применение многодневного голосования не только снижает эпидемиологические риски, но и расширяет возможности участия избирателей в выборах, является более удобным для избирателя и создает дополнительные возможности участия в выборах.

Ряд правовых новелл непосредственно связан с дальнейшим развитием избирательной системы и системы органов публичной власти Российской Федерации. Так важной правовой новеллой стал отказ от обязательной пропорциональной составляющей (не менее 25 % мандатов) при определении вида избирательной системы на выборах законодательных органов власти субъектов Российской Федерации (ранее возможность отказаться от пропорциональной составляющей имели лишь города федерального значения, из которых лишь Москва воспользовалась этим правом). Признана утратившей силу норма об особенностях образования избирательных округов в случаях, когда одна из двух палат двухпалатного законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации формируется из представителей административно-территориальных единиц или муниципальных образований (на практике бикамеральных региональных парламентов в России не осталось).

Кроме того, в избирательное законодательство введен новый институт

²⁴ Когда возможна новая вспышка коронавируса // Парламентская газета, 21.05.2022. // www.pnp.ru/social/kogda-vozmozhna-novaya-vspyshka-koronavirusa.html (дата обращения 21.05.2022 г.)

утраты статуса кандидата. Так если кандидат в установленный срок не представил документов для регистрации кандидата, он признаётся утратившим статус, а если партия не представила ни одного документа для регистрации списка кандидатов, её кандидаты признаются утратившими статус. Тем са-

мым, устраняются основания для статистической путаницы между отказом в регистрации и фактическим выбытием из избирательной кампании. Таким образом, обновление избирательного законодательства имеет комплексный характер.

РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА НАБЛЮДЕНИЯ

Важной составляющей изменений избирательного законодательства является дальнейшее расширение механизмов применения института общественного наблюдения на выборах. Общественное наблюдение, возникшее всего несколько лет назад, успело зарекомендовать себя в качестве ключевого элемента механизма гражданского контроля за чистотой избирательного процесса.

В период с 2018 г. по 2021 г. общественное наблюдение постоянно развивается и совершенствуется. В 2021 г. институт общественного наблюдения впервые был применен на выборах депутатов Государственной Думы. Всего в выборах было задействовано свыше 334 тысяч наблюдателей, включая 75 344 общественных наблюдателей.

В 2022 г. пространство наблюдения расширилось. Законодательство впервые предусмотрело создание механизма для организации наблюдения за дистанционным электронным голосованием²⁵. Данная норма позволяет повысить доверие избирателей к дистанционному электронному голосованию, создать эффективную систему общественного контроля за новой формой голосования.

Закон упраздняет институт члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса на уровне участковой, территориальной и окружной избирательных комиссий. При этом члены

комиссии с правом совещательного голоса сохраняются в избирательных комиссиях верхнего уровня: избирательной комиссии субъекта Федерации и Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. В то же время, закон значительно расширяет возможности применения института наблюдения на выборах на уровне не только участковой избирательной комиссии, но также на уровне территориальной и окружной избирательных комиссий.

Эта новелла устраняет параллелизм, сложившийся на данный момент, создает стройную и логичную систему, при которой на нижестоящих этажах избирательного процесса контрольные функции выполняют наблюдатели, а на верхних этажах — члены избирательной комиссии с правом совещательного голоса. Расширение возможностей участия наблюдателей в избирательном процессе является свидетельством усиления института общественного контроля. В отличие от членов комиссии с правом совещательного голоса наблюдателей имеют право направлять не только кандидаты и избирательные объединения, но и общественные структуры, что создает дополнительные возможности для совершенствования механизмов общественного контроля за выборами. Общественные наблюдатели являются объективными участниками избирательного процесса, не имеющими заинтересованности в успехе для той или иной политической силы на выборах.

²⁵ В законодательство внесены изменения, касающиеся порядка организации и проведения выборов <http://www.kremlin.ru/acts/news/67974> (дата обращения 18.05.2022 г.)

Наличие членов комиссии с правом совещательного голоса в нижестоящих избирательных комиссиях было оправдано в условиях отсутствия либо недостаточной развитости института наблюдателей. По мере становления и развития наблюдения, возникновения и совершенствования механизмов общественного наблюдения, институт члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса на нижних уров-

нях избирательных комиссий становится избыточным, малоэффективным и ненужным рудиментом прошлого.

Вместе с тем, возможность направления наблюдателей не только в участковые, но и в территориальные и окружные комиссии, дает новые возможности организации двухуровневого наблюдения и минимизирует риски ошибок и нарушений.

АНАЛИЗ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В РОССИИ В ЯНВАРЕ – МАЕ 2022 Г.

Ассоциация «Независимый общественный мониторинг» проводит анализ избирательного процесса в России, включая местные избирательные кампании.

В период с 1 января по 22 мая 2022 г. в Российской Федерации избирательный процесс был достаточно интенсивным. Было назначено два региональных референдума и 280 местных избирательных кампаний.

В выборах приняли участие 17 политических партий из 31 партии, зарегистрированной в Министерстве юстиции Российской Федерации, то есть большинство действующих партийных организаций. При этом наиболее активное участие в избирательном процессе приняла партия «Единая Россия», выдвинувшая кандидатов в 248 избирательных кампаниях, а также ЛДПР (221 избирательных кампаний), партия «Справедливая Россия – Патриоты – За Правду» (108 кампаний) и КПРФ (104 кампания). Партия «Социальной защиты» приняла участие в 25 кампаниях, партия «Новые люди» — в 16 кампаниях, «Российская партия пенсионеров за социальную справедливость» — в 7 кампаниях. Остальные участники избирательного процесса приняли участие в одной – четырех избирательных кампаниях.

Достаточно активным было участие самовыдвиженцев, принявших участие в 185 избирательной кампании.

По итогам выборов убедительную победу одержали представители партии «Единая Россия», победившие в 221 избирательных кампаниях. ЛДПР победила в 17 кампаниях, КПРФ — в 16, «справороссы» — в 12 кампаниях. В 64 кампаниях победа досталась самовыдвиженцам.

Эксперты ассоциации «Независимый общественный мониторинг» приняли активное участие в организации общественного контроля за местными выборами. В целом, выборы прошли в штатном режиме. Нарушений, ставящих под сомнение результаты волеизъявления, зафиксировано не было.

27 марта 2022 г. состоялись довыборы в Екатеринбургскую городскую Думу. Екатеринбург посетил председатель Ассоциации «Независимый общественный мониторинг» Александр Брод, который принял участие в организации общественного контроля за довыборами, провел встречу с членами Общественной палаты Свердловской области и экспертным сообществом.

Александр Брод отметил следующее: «Любые выборы важны, потому что они показывают не только расклад

политических сил, но и готовность нашего общества принимать участие в общественно-политических процессах, вопросах формирования органов власти, запрос общества на повышение качества жизни и подготовку общественников к ведению контроля в ходе избирательных процессов. Я и мои коллеги активно посещаем регионы, ведем мониторинг в режиме онлайн. Я приехал в Екатеринбург, потому что здесь плотный контакт с Общественной палатой Свердловской области, Уполномоченным по правам человека Свердловской области, а также средствами массовой информации. Основная моя цель — понять, насколько прозрачны и законны довыборы в Екатеринбургскую городскую Думу»²⁶.

3 апреля 2022 г. федеральный координатор Ассоциации НОМ Алексей Песков посетил Республику Башкортостан и принял участие в общественном контроле за проведением выборов депутатов Бакалинского совета, а также Куштияровского и Мустафинского сельсоветов.

По итогам Алексей Песков отметил: «В период проведения муниципальных выборов на территории Республики Башкортостан нам с мониторинговой группой удалось посетить несколько муниципальных районов и оценить ход голосования на избирательных участках. Стоит отметить несколько важных тенденций по итогам наблюдения за ходом и организацией голосования на местных выборах. Во-первых, видно, что избирательные комиссии предварительно провели серьезную работу по информированию жителей территорий о проходящих выборах, порядке голосования. Во-вторых, прошедшие муниципальные выборы в Республике находились в поле зрения местного телевидения и СМИ. На участках, помимо наблюдателей от Обществен-

ной палаты, нередко присутствовали журналисты, освещали ход выборов. И, в-третьих, хочется отметить, что наблюдатели, присутствующие на участках, придерживаются активной гражданской позиции и нацелены на качественный контроль. Так, мы повсеместно увидели, что популярностью пользовались информационно-методические материалы Общественной палаты РФ и Ассоциации НОМ, которые помогали наблюдателям осуществлять контроль за всеми этапами выборного процесса на участке и всеми действиями избирательной комиссии. В целом, выборы прошли без существенных нарушений, в спокойной и приятной для избирателей обстановке»²⁷.

10 апреля представитель Ассоциации НОМ Алексей Песков принял участие в анализе проведения выборов в Демянском и Боровичском муниципальных районах Новгородской области.

В социальных сетях появилась информация о том, что при проведении выездного голосования в Новгородской области, якобы, ящики для голосования, по словам автора заявления, «не опломбированы, а соединены техническими хомутами». Мониторинговая группа НОМ провела проверку и сообщает, что эта информация, задуманная в контексте нарушений на «пеньковом голосовании», является провокацией. Выездное голосование было организовано с целью того, чтобы предоставить возможность проголосовать для тех избирателей, которые проживают на удаленных территориях. Отметим, что все участники выборов об этом были проинформированы. Что касается, якобы, «не оформленного» ящика для голосования, то мониторинговой группой была проведена проверка, а именно — запрошен акт по итогам опломбировки переносных ящиков, который установил тот факт, что она была своевременно опечатана.

²⁶ На довыборы в гордуму приехал правозащитник Александр Брод https://ural.aif.ru/politic/na_dovybory_v_gordumu_priehal_pravozashchitnik_aleksandr_brod (дата обращения 21.05.2022 г.)

²⁷ Общественные наблюдатели приняли участие в довыборах в Башкирии <https://www.bashinform.ru/news/politics/2022-04-06/obschestvennye-nablyudateli-prinyali-uchastie-v-dovyborah-v-bashkirii-2759132> (дата обращения 21.05.2022 г.)

Председатель Ассоциации НОМ Александр Брод отметил, что на выборах в Новгородской области наблюдается типичная недобросовестная технология дезинформирования СМИ и общественности: «Представители одной из оппозиционных партий и одиозной организации, признанной иноагентом, несколько дней подряд бессовестно наводняют интернет лживой информацией, придумывая несуществующие нарушения и создавая нездоровую атмосферу, вводя в заблуждение жителей региона. Это говорит о безответственности, приверженности грязным информационным технологиям и неуважении к согражданам»²⁸.

15 мая 2022 г. эксперт Ассоциации «Независимый общественный мониторинг» Олег Иванников принял участие в общественном контроле за довыборами депутатов городской думы городского округа Жигулевск. Эксперт отметил хорошую подготовку Самарской области к выборам, а также обратил внимание на профессиональный уровень работы общественных наблюдателей²⁹.

В рамках подготовки к Единому дню голосования Ассоциация НОМ с привлечением региональных экспертов осуществляет общественный мониторинг изменений в избирательное законодательство, связанных с правовым регулированием участия наблюдателей в работе комиссий.

Начиная с 2018 г., субъекты Российской Федерации при определении порядка проведения выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления вправе самостоятельно решать вопрос о наделении субъектов общественного контроля Об-

щественной палаты Российской Федерации и общественных палат субъектов Российской Федерации правом назначения наблюдателей в избирательные комиссии.

На текущий момент возможность направления наблюдателей от субъектов общественного контроля предусмотрена в законодательстве всех субъектов Российской Федерации, где планируется проведение прямых выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, основных выборов законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и представительных органов местного самоуправления административных центров субъектов Российской Федерации³⁰. Таким образом, созданы условия для участия общественных наблюдателей в работе комиссий на предстоящих выборах.

Федеральным законом от 14.03.2022 № 60-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» существенно расширены возможности наблюдения на выборах всех уровней, в частности, предусмотрена возможность направления наблюдателей не только в участковую, но и в территориальную и в окружную комиссии, а также увеличено с двух до трех число наблюдателей, имеющих право поочередно вести наблюдение в комиссии (в случае принятия решения о голосовании в течение нескольких дней — из расчета не более трех наблюдателей на каждый день голосования).

Данная норма является нормой прямого действия и подлежит применению на выборах всех уровней. Вместе с тем, в целях согласованности феде-

²⁸ НОМ опроверг информацию о якобы некорректной пломбировке переносных ящиков на выездном голосовании <https://nom24.ru/info/events/nom-oproverg-informatsiyu-o-yakoby-nekorrektnoy-plombirovke-perenosnykh-yashchikov-pri-vyezdnom-golovo/> (дата обращения 22.05.2022 г.)

²⁹ Самарскую область посетил эксперт ассоциации «Независимый общественный мониторинг» (НОМ) Олег Иванников <https://samara.bezformata.com/listnews/samarskuyu-oblast-posetil-ekspert/105544510/> (дата обращения 22.05.2022 г.)

³⁰ В соответствии с законами Удмуртской Республики «О выборах депутатов Государственного Совета Удмуртской Республики» и «О выборах Главы Удмуртской Республики» правом назначения наблюдателей помимо кандидатов и избирательных объединений наделена только Общественная палата Удмуртской Республики.

рального и регионального избирательного законодательства, единообразного применения его положений, данная норма должна быть воспроизведена и в соответствующих законах субъектов Российской Федерации. В настоящее время такие изменения уже внесены в избирательное законодательство ряда регионов, в т.ч. республик Бурятия, Ка-

релия, Краснодарского и Приморского краев, Рязанской, Пензенской, Сахалинской, Свердловской областей. В оставшееся время необходимо продолжить эту работу в субъектах Российской Федерации, где также планируется проведение региональных и местных выборов.

УЧАСТИЕ В МЕЖДУНАРОДНОМ НАБЛЮДЕНИИ

Важной составляющей работы по совершенствованию процесса общественного контроля за выборами является участие в процедурах международного наблюдения. Анализ механизмов организации и проведения выборов в зарубежных странах, сопоставление правовых норм и практики правоприменения, выявление сильных и слабых сторон, достоинств и недостатков позволяют использовать данную информацию для совершенствования избирательных процедур в Российской Федерации.

В период с января по май 2022 г. исполнительный директор Ассоциации «Независимый общественный мониторинг» Алена Булгакова вместе с представителями российской общественности приняла участие в наблюдении за выборами в четырех странах: Сербии, Абхазии, Южной Осетии и Ливане.

В целом, необходимо отметить соответствие избирательного процесса в каждом случае нормам законодательства и принципам демократического политического процесса, наличие достаточного уровня политической конкурентности, открытости и транспарентности, отсутствие значимых нарушений.

12 марта 2022 г. в Абхазии состоялись выборы депутатов законодательного органа страны – Народного

собрания. В наблюдении за выборами приняли участие представители Общественной палаты России, отметившие соблюдение всех необходимых процедур и отсутствие серьезных претензий к организации и проведению выборов. Исполнительный директор Ассоциации НОМ Алена Булгакова подчеркнула следующее: «Мы для себя отметили, в первую очередь, уровень гласности и открытости процесса, когда наблюдатели действительно вовлечены. Действительно, есть интерес, есть запрос гражданского общества на такие процедуры, как наблюдение за выборами»³¹.

3 апреля 2022 г. в Сербии состоялись выборы президента и парламента – Национального собрания. В наблюдении за выборами приняли участие представители Общественной палаты Российской Федерации. Они отметили спокойную обстановку на избирательных участках, отсутствие нарушений и конфликтных ситуаций. Председатель Комиссии Общественной палаты России по территориальному развитию и местному самоуправлению Андрей Максимов на встрече с представителями Республиканской избирательной комиссии Сербии, в частности, отметил следующее: «У вас очень спокойно проходят выборы. Мы посмотрели и законодательство, не чувствуется излишнего формализма в вашем законодательном

³¹ Наблюдатели от Общественной палаты России оценили уровень проведения выборов в Абхазии https://sputnik-abkhazia.ru/20220312/nablyudateli-ot-obschestvennoy-palaty-rossii-otsenili-uroven-provedeniya-vyborov-v-abkhazii-1038079627.html?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews%2Fsearch%3Ftext%3D

регулировании, и даже на участках мы заметили, что в списках кандидатов нет упоминания должности и статуса. Вы стараетесь сделать избирательную систему, максимально понятную людям».

В то же время, российские эксперты обратили внимание на ряд особенностей избирательного процесса в Сербии. Андрей Максимов отметил отсутствие единого принципа регулирования фото- и видеосъемки на участках. Заместитель председателя Координационного совета по общественному контролю за голосованием при Общественной палате России Алена Булгакова подчеркнула факт отсутствия наблюдателей на избирательном участке: «Мы посетили избирательный участок в Белграде. Мы обратили внимание на то, что на нем не оказалось наблюдателей».

Заместитель председателя Республиканской избирательной комиссии Сербии Марко Янкович пояснил, что наблюдатели, которых назначают политические партии — по два от каждой из 18 партий — находятся на участке по очереди. Кроме того, на каждом участке постоянно присутствуют три члена комиссии, а наблюдатели от партий участвуют в выездном голосовании для людей с ограниченными возможностями и пожилых. Зампред РИК добавил, что право предлагать наблюдателей есть также у НКО³².

10 апреля 2022 г. состоялся первый тур президентских выборов в Южной Осетии. Выборы прошли в острой конкурентной борьбе. За ситуацией в республике наблюдали представители российской общественности, которые признали высокий уровень организации выборов и отсутствие серьезных нарушений.

Председатель комиссии Общественной палаты России по гармонизации межнациональных и межрелигиозных отношений Владимир Зорин отметил следующее: «Выборы прошли демократично, прозрачно, в хорошей солнечной атмосфере. В целом, хорошее настроение избирателей Осетии является примером для других регионов, в том числе субъектов России».

Исполнительный директор Ассоциации НОМ Алена Булгакова обратила внимание на «конкурентность выборов, электоральных процессов на территории Республики».

Член комиссии Общественной палаты России по безопасности и взаимодействию с ОНК Иван Абажер отметил дружелюбный и позитивный настрой граждан Южной Осетии к выборному процессу: «Система безопасности на избирательных участках была организована на уровне, граждане чувствовали себя в безопасности». Иван Абажер отметил высокий уровень работы представителей кандидатов на участках: «На избирательных участках находились по два наблюдателя от кандидатов в президенты, такого аналога нигде нет»³³.

15 мая 2022 г. прошли парламентские выборы в Ливане. Для политического процесса в ближневосточной стране характерна острая политическая борьба, сопряженная с наличием сложного баланса и конкуренции за политические ресурсы между представителями нескольких этноконфессиональных общин. Ливан посетила делегация представителей российской общественности.

³² Члены ОП РФ посетили избирательную комиссию Сербии http://www.rapsinews.ru/human_rights_protection_news/20220404/307850443.html?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews%2Fsearch%3Ftext%3D (дата обращения 22.05.2022 г.)

³³ Делегация Общественной палаты РФ дала положительную оценку выборному процессу в Южной Осетии https://cominf.org/node/1166542825?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews%2Fsearch%3Ftext%3D (дата обращения 22.05.2022 г.)

Член делегации, исполнительный директор Ассоциации НОМ Алена Булгакова обратила внимание на специфические черты избирательного процесса, связанные с этноконфессиональными факторами и на особенности прошедшей избирательной кампании: «Ливан имеет особенное территориальное деление по основным конфессиям, представленным на территории региона. Это деление отражается на организации избирательного процесса и электоральном поведении избирателей. В составе делегации ОП РФ мы посетили участки, где представлены разные конфессии, где голосовали шииты, сунниты, друзы и христиане. Интересен порядок деления некоторых участков, предназначенных отдельно для мужчин и отдельно для женщин».

Алена Булгакова оценила положительный опыт организации процедуры наблюдения на выборах: «Мы хотели бы отметить уровень конкурентности. Вчера во время выборов очень часто на улицах мы встречали флаги, граждане активно поддерживали кандидатов, партийные списки. В условиях высокого уровня состязательности очень важным фактором было присутствие наблюдателей на избирательных участках. Они представляли и общественные организации Республики, и международные миссии. Так, ассоциацией, которая

представляет права людей с ограниченными физическими возможностями, было направлено на участки порядка 240 наблюдателей. При этом у наблюдателей была особая функция: они имели на руках списки избирателей и при подсчёте голосов делали в них соответствующие отметки».

В то же время А. Булгакова отметила и недостатки системы: «Вместе с тем, говоря о развитии избирательной системы страны в дальнейшем, мы обращаем внимание на отсутствие инклюзивных практик при проведении выборов»³⁴.

Участие представителей российской общественности в международных миссиях по оценке проведения выборов в зарубежных странах позволяет изучать зарубежный опыт, формировать представление о сильных и слабых сторонах зарубежных избирательных систем. Этот анализ является важным фактором для формирования предложений для дальнейшего развития российского избирательного законодательства, основной особенностью которого является постоянная адаптация избирательного процесса к вызовам политического, социального, демографического, эпидемиологического и иного характера.

³⁴ Ливан: особенности избирательной системы <http://vybor-naroda.org/stovyborah/218546-livan-osobennosti-izbiratelnoj-sistemy.html> (дата обращения 22.05.2022 г.)

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В 2022 г. продолжается развитие и совершенствование российского избирательного законодательства. Важным отличием этого этапа является необходимость учитывать внешние вызовы и угрозы, беспрецедентную степень давления на Россию, выражающуюся в проведении гибридной войны против нашей страны со стороны Запада.

В этих условиях выживание и развитие России напрямую зависит от прочности политической системы, степени консолидации общества и легитимности властных институтов. Изменения избирательного законодательства, усилия организаторов выборов и субъектов общественного контроля направлены, прежде всего, на достижение устойчивости избирательной системы по отношению к внешнему давлению и одновременно, на дальнейший рост

прозрачности, открытости, транспарентности избирательных процедур, обеспечение честной политической конкуренции.

Помимо продолжения и развития тех тенденций, которые были заложены в изменении избирательного законодательства на предыдущем этапе 2020-2021 гг., для 2022 г. характерно появление ряда новых моментов. Речь идет о реформировании системы избирательных комиссий, изменениях масштабов избирательных участков, новшествах в статусе членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса и наблюдателей, расширении возможностей и механизмов наблюдения за выборами. Все эти изменения направлены на упорядочение элементов избирательного процесса, совершенствование отдельных элементов электоральных процедур и, в целом, работают на интересы избирателей.



