

*Российский общественный институт избирательного права  
(РОИИП)*

*Аналитический доклад*

## **ИНДЕКС ЭЛЕКТОРАЛЬНОЙ НАДЕЖНОСТИ**

**Сравнительный анализ правового регулирования  
и практики проведения выборов глав государств**

*(Бразилия, Великобритания, Германия, Индия, Италия, Канада,  
Россия, США, Франция, Южно-Африканская Республика)*

**2023 г.**

## Содержание

РЕЗЮМЕ.....	3
ВВЕДЕНИЕ .....	12
МЕТОДИКА ИССЛЕДОВАНИЯ .....	13
ОЦЕНКИ ОТДЕЛЬНЫХ ПАРАМЕТРОВ ИССЛЕДОВАНИЯ .....	15
Порядок наделения полномочиями главы государства .....	15
Активное избирательное право .....	17
Пассивное избирательное право.....	20
Порядок участия в выборах (добровольное или обязательное голосование) .....	23
Равное избирательное право.....	23
Тайное голосование .....	24
Избирательные органы .....	25
Регистрация и учет избирателей .....	30
Порядок назначения выборов, определенность дня голосования, сроков назначения выборов .....	33
День и время голосования .....	35
Дополнительные формы голосования.....	36
Электронное голосование.....	41
Избирательные участки .....	44
Равные условия при проведении предвыборной агитации .....	46
Финансирование избирательных кампаний кандидатов.....	51
Наблюдение за выборами .....	55
Видеонаблюдение .....	58
Технические средства подсчета голосов.....	60
Обжалование итогов и рассмотрение жалоб .....	63
Противодействие иностранному вмешательству в выборы .....	65
ЗАКЛЮЧЕНИЕ И ВЫВОДЫ.....	69
Оценка степени демократичности и гарантий избирательных прав .....	77

# ИНДЕКС ЭЛЕКТОРАЛЬНОЙ НАДЕЖНОСТИ

## Сравнительный анализ правового регулирования и практики проведения выборов глав государств

*(Бразилия, Великобритания, Германия, Индия, Италия, Канада, Россия, США, Франция, Южно-Африканская Республика)*

### РЕЗЮМЕ

Как современный мир не может быть однополярным, так и демократия, в каждом суверенном государстве не может не иметь национальных особенностей, отражающих самобытные исторические, политические и культурные традиции, благодаря которым не только сохраняются, но и развиваются нации и народы.

Научный дискурс, связанные со «стандартизацией» избирательного процесса суверенных государств, с одной стороны, и надежного обеспечения функционирования национальных институтов воспроизводства власти, основанных на самобытных традициях и ожиданиях населения, с другой, не прекращается с момента провозглашения международных демократических принципов организации и проведения выборов.

Идея демократии прекрасна, но мысль о том, что во всем мире возможен только один подлинный образец демократии (англо-саксонский «золотой стандарт»), на наш взгляд, способна ее опорочить. Ведь демократия – это власть народа, и народ каждого государства, составляющий его основу, сам должен определять модель осуществления принадлежащей ему власти.

Если мы обратимся к тексту международных документов, закрепляющих положения, которые принято именовать «международными избирательными стандартами», то не увидим в нем какого-либо навязывания признающим их государствам абсолютно единого или однозначно определенного образца демократических избирательных систем. Напротив, нередко в таких документах мы встречаем отсылки к национальному законодательству и электоральному опыту, т.е. к самостоятельному развитию государствами тех общих идей, которые закреплены на международном уровне<sup>1</sup>.

Последнее десятилетие прошлого века ознаменовалось искусственно завышенным вниманием к унификации электоральных процедур, как сопутствующего фактора предпринимаемых попыток построения

---

<sup>1</sup> Борисов И.Б. Гармония разнообразий национальных моделей построения избирательной системы. Избирательное законодательство и выборы в современном мире / В.И.Лысенко, А.Г.Головин; Под общей ред. В.Е.Чурова; Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. – М.: МедиаПресс, 2009. С.3

однополярного мира, подстраивающих национальный суверенитет государств под некие «демократические» правила и процедуры, в ущерб многовековым традициям и устоявшимся обычаям народов.

Безусловно, подобные попытки понижения «устойчивости» национальных электоральных систем в сочетании с прямым воздействием и вмешательством в выборы периодически приносили «демократическому западу» определенный успех в вопросах смены и захвата власти в независимых государствах, переводе их на «внешнее управление». Волна «цветных революций» и их попыток прокатилась по постсоветскому пространству – Югославия (2000 г.), Грузия (2003 г.), Украина (2004 г., 2014 г.), Киргизия (2005 г., 2010 г.), Узбекистан (2005 г.), Молдавия (2009 г.), Россия (2011 г.), Армения (2018 г.), Беларусь (2020 г.)...

Осознав пагубность подобного «растворения» национальных традиций в неких надуманных правилах организации «правильного социума», направленных на формирование однополярного мира и способствующих доминированию Запада, а не обеспечению суверенных прав народов, возникла необходимость определения «точки координат», в которой находится каждая национальная избирательная система для построения сбалансированного вектора дальнейшего развития и совершенствования избирательной и политических систем, исключая потрясения и социальные взрывы.

Необходимость такого исследования с очевидностью обозначилась, о чем, кроме прочего, свидетельствуют подходы различных международных мониторинговых миссий при оценках электоральных процедур в странах, принадлежащих к различным системам права, и принятие на их основе международных рекомендаций и даже санкций, вплоть до наведения «демократического порядка» силой оружия.

Авторы настоящего исследования ставили перед собой задачу **определения электоральной надежности избирательных систем государств в их рейтинговом сравнении по различным юридическим параметрам и проведения выборов. Данный показатель отражает не только соответствие национальных избирательных процедур демократическим стандартам, но фактическую устойчивость избирательной системы, ее способность без искажения учитывать консолидированную волю избирателей в процессе формирования властных институтов** (в данном случае – наделение полномочиями высшего должностного лица государства).

Также данный показатель характеризует потенциальную возможность со стороны государства обеспечения электорального суверенитета во взаимосвязи с общепризнанными демократическими стандартами организации и проведения выборов.

**Оценка надежности отдельных электоральных процедур основана на оценке обеспечения реализации конституционных гарантий власти народа и гарантий реализации избирательных прав граждан, создающих**

**условия для выявления свободной воли народа в ходе демократических выборов. При этом результатом волеизъявления является консолидированная воля граждан соответствующего государства, формирующейся на основе конституционных принципов и ценностей, при отсутствии искажений и обеспечения равных условий формирования воли граждан на всех этапах избирательного процесса.**

«Электоральная надежность» является интегральным показателем правового регулирования выборов по отдельным параметрам, обеспечивающих свободное и подлинное выявление воли народа по вопросам воспроизводства властных институтов на уровне высшего должностного лица государства (для данного конкретного исследования). Чем выше демократичность электоральных процедур, тем больше они соответствуют ожиданиям и воли народа, тем устойчивее и надежнее избирательная система, отражающая приоритеты населения.

Сравнительный анализ правового регулирования выборов в 10 государствах, входящих в G-7 и БРИКС, а именно: Бразилия, Великобритания, Германия, Индия, Италия, Канада, Россия, США, Франция, Южно-Африканская Республика, с учетом международных обязательств государств в сфере демократических выборов и международных избирательных стандартов, лучшей практики правового регулирования, содержащихся в международных актах.

Государства используют различные подходы к регулированию выборов, включая саму возможность их проведения для наделения полномочиями главы государства. При этом международные обязательства, в первую очередь принятые в рамках ООН, универсальные международные обязательства в сфере демократических выборов, оставляют государствам весьма существенное пространство для самостоятельной выработки подходов и поиску оптимальной модели правового регулирования выборов, основанной на национальных традициях.

*Результаты проведенного РОИИП исследования представлены в таблице, данной в Приложении к настоящему докладу.*

Проанализировав в исследуемых государствах параметры избирательного законодательства, обеспечивающих реализацию конституционных гарантий формирования и выявления в ходе выборов воли народа как основы власти правительства эксперты пришли к следующим выводам.

**По показателю порядок наделения полномочиями главы государства** страны распределены по группам следующим образом: высокий уровень электоральной надежности отнесены государства, проводящие прямые выборы главы государства, – Бразилия, Россия, Франция; средний уровень электоральной надежности – государства, проводящие косвенные выборы главы государства – Германия, Индия, Италия, США, ЮАР; низкий уровень электоральной надежности – государства, где главы государств замещают должности на наследственной основе – Великобритании и Канаде.

**По показателю активное избирательное право государства** распределились по следующим группам: высокий уровень – предоставление активного избирательного права в возрасте 18 лет, ограничение прав недееспособных и осужденных к лишению свободы (Бразилия, Индия, Канада, Россия, ЮАР); средний уровень – наличие ценза оседлости в качестве дополнительного условия предоставления активного избирательного права (Великобритания, Германия, Италия, Франция, ЮАР); низкий уровень – наличие дополнительного ограничения прав в зависимости от места жительства, ограничение прав отбывших наказание в течение длительного времени (США).

**По показателю пассивное избирательное право**, т.е. право быть избранным, государства распределились по следующим группам: высокий уровень – к требованиям к праву быть избранным отнесены гражданство, возраст не более 40 лет, отсутствие иностранного гражданства, отсутствие судимости, проживание в стране в течение определенного времени (Бразилия, Германия, Индия, Россия); средний уровень – возраст более 40 лет, обязательное условие – исполнение воинской обязанности, ограничение в отношении лиц, занимающих должности, или возможность избрания только депутата (Италия, Франция, ЮАР); гражданство по рождению, неединообразные требования в регионах, невозможность выдвижения при отсутствии прав наследования (Великобритания, Канада, США).

**По показателю порядок участия в выборах** государства распределены следующим образом: высокий уровень – добровольное голосование (Великобритания, Германия, Индия, Италия, Канада, Россия, Франция, ЮАР); средний уровень – добровольное голосование с отдельными ограничениями (США), низкий уровень – обязательное голосование (Бразилия).

**По показателю равного избирательного права** государства распределены следующим образом: высокий уровень – государства, в которых обеспечен принцип «один избиратель – один голос за главу государства» (Бразилия, Россия, Франция); средний уровень – незначительное отклонение от указанного принципа, в том числе при нарезке округов в парламент или при формировании специального органа (Германия, Индия, Италия, ЮАР); низкий уровень – государства со значительным отклонением от указанного принципа и определяющие главу государства без участия избирателей (Великобритания, Канада, США).

**По показателю тайное голосование** государства распределены следующим образом: высокий уровень – тайное голосование обеспечивается (Бразилия, Великобритания, Германия, Индия, Италия, Канада, Россия, Франция, ЮАР); средний уровень – тайное голосование обеспечивается с отклонениями (США, где при регистрации избирателя указывается его партийные предпочтения, а электронные избирательные бюллетени направляются с открытой отметкой); низкий уровень – тайное голосование не

предусмотрено или не обеспечивается (такие государства среди исследуемых отсутствуют).

**По показателю избирательные органы государства** распределены следующим образом: высокий уровень – выборы организует система независимых коллегиальных избирательных органов (Бразилия, Индия, Россия, ЮАР); средний уровень – специальные органы созданы на отдельных уровнях, за исключением нижнего уровня – избирательных участков (Великобритания, Германия, Италия, Канада); низкий уровень – выборы организуют органы исполнительной власти, правоохранительные органы (США, Франция).

**По модели регистрации избирателей:** высокий уровень – государства с пассивной регистрацией, не предполагающей каких-либо действий со стороны избирателя (Великобритания, Германия, Индия, Италия, Россия, Франция); средний уровень – активная регистрация, предполагающая заблаговременную подачу гражданином заявления о регистрации в качестве избирателя (Бразилия, Канада, ЮАР); низкий уровень – отсутствие единой системы регистрации (США).

**По показателю порядок назначения выборов и определенность дня голосования** государства распределяются следующим образом: высокий уровень – дата выборов заранее определена законом (Бразилия, Россия, США); средний уровень – дата выборов определяется уполномоченным органом (Германия, Индия, Италия, Франция, ЮАР); низкий уровень – дата выборов зависит от усмотрения политического органа, а именно премьер-министра, принимающего решение о роспуске парламента по своему усмотрению, без правовых ограничений и условий, в выгодный для своей партии момент (Великобритания, Канада).

**Показатель день и время голосования** оценивает продолжительность голосования: высокий уровень – продолжительность голосования 12 часов и более (Великобритания, Италия, Россия, ЮАР); средний уровень – продолжительность голосования от 8 до 12 часов (Бразилия, Германия, Канада, Франция); низкий уровень – продолжительность голосования менее 8 часов или отсутствие общего регулирования (Индия, США).

**Дополнительные формы голосования** оцениваются следующим образом: высокий уровень – наличие более 3 дополнительных форм голосования (Россия); средний уровень – использование менее 3 дополнительных форм для отдельных категорий избирателей (Бразилия, Индия, Италия, ЮАР); низкий уровень – использование голосования по доверенности, по почте, досрочного голосования для всех избирателей, т.е. дополнительных форм голосования, не обеспечивающих равное и тайное голосование (Великобритания, Германия, Канада, США, Франция).

**Электронное голосование** оценивается следующим образом: высокий уровень – использование в государстве дистанционного электронного голосования на всей территории государства, средств подсчета голосов на всех избирательных участках, средний уровень – использование

дистанционного электронного голосования на части территории, средств подсчета голосов на участках (Россия, Бразилия, Индия, США, ЮАР), низкий уровень – государства, в которых не используется электронное голосование (Великобритания, Германия, Италия, Канада, Франция).

**По показателю избирательные участки** оценка производилась следующим образом: высокий уровень – установлены требования к оформлению участков, разумное число избирателей (Бразилия, Россия, Франция, ЮАР); средний уровень – требования к оформлению не четко определены (Великобритания, Германия, Индия, Италия, Канада, США); низкий уровень – требования к образованию и оформлению участков отсутствуют (такие государства среди исследуемых отсутствуют).

**По показателю равные условия при проведении предвыборной агитации** государства распределены следующим образом: высокий уровень – установлены гарантии равных возможностей, предоставляется бесплатное эфирное время и печатная площадь, предусмотрены гарантии равного эфирного времени партиям в межвыборный период (Россия); средний уровень – установлены гарантии равных возможностей для участников избирательного процесса (Бразилия, Великобритания, Индия, Италия, Канада, Франция); низкий уровень – гарантии равных возможностей не установлены или отсутствует законодательное регулирование предвыборной агитации (Германия, США, ЮАР).

**По показателю финансирование избирательных кампаний** кандидатов проводилась оценка обеспечения равных условий и прозрачности финансирования. Высокий уровень – установлены предельные размеры фондов, пожертвований, предусмотрены финансовые отчеты (Россия, Франция); средний уровень – установлены предельные размеры пожертвований, размер фонда не ограничен, предусмотрено представление финансовых отчетов (Бразилия, Великобритания, Индия, Италия, Канада, США); низкий уровень – ограничения на финансирование кампании не предусмотрены (Германия, ЮАР).

**По показателю наблюдение за выборами** государства распределены следующим образом: высокий уровень – наличие права назначать наблюдателей у кандидатов, партий, общественных объединений, установленные законом права наблюдателей (Россия); средний уровень – наличие права назначать наблюдателей у партий и кандидатов (Бразилия, Индия, Италия, Канада, ЮАР); низкий уровень – отсутствие перечня субъектов назначения наблюдателей, отсутствие гарантированных прав наблюдателей (Великобритания, Германия, США, Франция).

**По видеонаблюдению на выборах** государства распределяются следующим образом: высокий уровень – широкое применение видеонаблюдения, в т.ч. в помещениях для голосования (Бразилия, Россия); средний уровень – ограниченное применение видеонаблюдения, в основном для наблюдения вне помещения для голосования за порядком (Индия, Канада, США, Франция, ЮАР); низкий уровень – отсутствие

видеонаблюдения, запрет фото- и видеосъемки в помещении для голосования (Великобритания, Германия, Италия).

**По показателю технические средства подсчета голосов** государства распределены следующим образом: высокий уровень – широкое применение технических средств на всех избирательных участках (Бразилия, Индия); средний уровень – ограниченное применение технических средств не на всех избирательных участках (Россия, США, ЮАР); низкий уровень – отсутствие технических средств подсчета голосов (Великобритания, Германия, Италия, Канада, Франция).

**По показателю обжалование итогов и рассмотрение жалоб** государства распределены следующим образом: высокий уровень – порядок обжалования в суд и вышестоящую комиссию, сокращенные сроки (Великобритания, Россия, Франция); средний уровень – порядок обжалования в суд (Бразилия, Германия, Индия, Канада, США, ЮАР); низкий уровень – порядок обжалования во внесудебный орган (Италия).

**По противодействию иностранному вмешательству в выборы** государства распределены следующим образом: высокий уровень – запрет на выдвижение, ограничения на распространение материалов, информирование об иностранном влиянии, специальный орган по противодействию вмешательству (Канада, , Франция); средний уровень – запрет на выдвижение иностранцев (Бразилия, Великобритания, Германия, Индия, Италия, США, Россия, ЮАР); низкий уровень – отсутствие ограничений, связанных с иностранным гражданством и иностранным влиянием (такие государства отсутствуют среди исследуемых).

**Таким образом, сравнительный анализ правового регулирования на основе экспертных оценок индекса электоральной надежности, с учетом обобщения оценок по 20 параметрам, позволяет выделить три группы государств:**

- государства с высоким уровнем электоральной надежности: **Россия, Бразилия, Индия;**

- государства с удовлетворительным (средним) уровнем электоральной надежности: **Франция, ЮАР, Италия;**

- государства с низким уровнем электоральной надежности: **Германия, Канада, Великобритания, США.**

Государства с низким уровнем электоральной надежности обладают повышенными рисками попадания в зависимость от иностранных государств, финансовых корпораций, потери своего суверенитета или имеют большую вероятность прихода к власти радикальных или фашистствующих элементов, что, естественно, не поддерживается избирателями, но избирательная система при этом не обеспечивает противодействия негативному сценарию недемократического (не соответствующего желанию народа) развитию событий.

Наиболее высокий уровень электоральной надежности демонстрируют государства, которые публично не позиционируют себя в качестве «развитых демократий» или «стран с прочными демократическими традициями», которые вместе с тем добросовестно выполняют добровольно взятые на себя международные обязательства в сфере демократических выборов и развивают свои демократические системы, не будучи связанными архаичными «демократическими традициями» (например, избрание главы государства коллегией выборщиков), имея большую свободу усмотрения и поиска оптимальных положений законодательства, эффективно обеспечивающих развитие демократических выборов.

**Все государства группы с высоким уровнем электоральной надежности в той или иной степени развивают технические средства автоматизации избирательного процесса, включая дистанционное электронное голосование в России, средства электронного голосования и автоматизированного подсчета голосов в Бразилии, Индии и России, устанавливают четко сформулированные ограничения активного и пассивного избирательного права, отвечающие принципам пропорциональности ограничения и правовой определенности нормы, обеспечивающие равные условия ведения кампании всем ее участникам.**

В целом, российская избирательная система является четко регламентированной, порядок участия в выборах и процедуры голосования определены и юридически закреплены, допустимые ограничения прав четко сформулированы и обоснованы. Выборы организуются избирательными комиссиями, сформированными с учетом партийного представительства, в присутствии наблюдателей. Система создает условия для удобного голосования, предоставляя разные формы для возможного голосования, развивает технические средства автоматизации, в том числе исключая человеческий фактор как возможную причину ошибок.

Избирательное законодательство Российской Федерации, по сравнению с большинством зарубежных государств, является динамичным, поскольку законодатель оперативно реагирует на запросы и ожидания избирателей: внедряются новые формы голосования, в том числе дистанционное электронное голосование, новые технические средства, в том числе электронные списки избирателей, технические средства проверки подписей, технология QR-кода в протоколах УИК, совершенствуется регулирование вопросы, вызывавшие конфликтные ситуации на участках, в том числе вопросы мест нахождения наблюдателей, порядка ведения съемки.

Напротив, государства, входящие в G-7, провозглашающие себя образцом демократии с устоявшимися демократическими традициями, нередко достаточно агрессивно навязывающие свои представления о демократии другим странам, становятся заложниками своих «демократических традиций», тормозящих развитие электоральных в современных условиях с учетом новых технологий, средств автоматизации, да и в целом замене архаичных норм современными по букве и духу,

фактически «отсекая» от участия в электоральных процессах ряд социальных и возрастных категории избирателей.

Элиты «старых демократий», а в ряде государств это 2-3 партии, периодически сменяющие друг друга, а иногда и одна партия, десятилетиями находящаяся у власти, опасаются модернизировать избирательную систему, в том числе, например, внедрять дистанционное электронное голосование, так как побаиваются новаций, до конца не понимая «алгоритм» принятия решения при голосовании «он-лайн» (мотивация, побуждающие факторы, инструменты агитационного и идеологического воздействия), и пугаются предпочтений «цифровой аудитории», не рискуя что-то менять в национальной избирательной системе под угрозой потери власти.

Обладая значительным технологическим потенциалом и финансовыми ресурсами, западные государства осознанно отказываются широко применять электронное голосование на юридически обязательных выборах, способное включить в политический процесс новых избирателей, которые могут разрушить складывающиеся столетиями политические монополии двух-трех правящих партий США и Великобритании. Другие государства G-7 следуют в политическом фарватере англосаксов и также не используют электронное голосование на выборах. Одновременно с этим «национально ориентированные демократии» (Россия, Бразилия, Индия), которые вынуждены сопротивляться мощному внешнему давлению западных государств, стремящихся подчинить их своей воле, развивают электронное голосование, видя в нём возможности для привлечения граждан к легальному политическому процессу, и как следствие, повышению явки избирателей, представительству всех заинтересованных групп во власти и обеспечению легитимности выборов.

**Обеспечение конституционных гарантий власти народа, реализуемой посредством формирования органов государственной власти в ходе выборов и избрания высших должностных лиц государства, при использовании различных моделей правового регулирования осуществляется в разных государствах в разной степени. При этом надежное функционирование избирательной системы обеспечивает наиболее полная реализация власти народа, которая посредством демократических выборов формирует высшие органы государственной власти.**

**По этому показателю – индексу электоральной надежности – избирательная система Россия занимает одно из ведущих мест в мире.**

## ДОКЛАД

### ИНДЕКС ЭЛЕКТОРАЛЬНОЙ НАДЕЖНОСТИ

#### **Сравнительный анализ правового регулирования и практики проведения выборов глав государств**

*(Бразилия, Великобритания, Германия, Индия, Италия, Канада, Россия, США, Франция, Южно-Африканская Республика)*

#### **ВВЕДЕНИЕ**

Даже беглого взгляда на мировую историю достаточно, чтобы увидеть, что каждое из существующих на политической карте мира государств пришло к своему современному положению длительным путем эволюционного развития, а порой и революционных преобразований. Этот путь определен сложным комплексом взаимодействующих между собой социальных, политических, культурных, геополитических и международных факторов. Как известно, одним из основных сущностных признаков государства является наличие самостоятельной легитимной системы органов власти и демократических механизмов ее воспроизводства.

Очевиден вывод о том, что правила и процедуры проведения выборов в каждой стране также вырабатываются под воздействием совокупности специфических факторов, влияющих на национальное развитие. В результате такого влияния в современном мире имеет место существенное разнообразие национальных моделей построения избирательной системы и организации избирательного процесса, де-факто с неповторяемыми национальными особенностями, появление которых обусловлено суверенностью народов и самостоятельностью развития демократии на своей территории.

Если мы обратимся к тексту международных документов, закрепляющих положения, которые принято именовать «международными избирательными стандартами», то не увидим в нем какого-либо навязывания признающим их государствам абсолютно единого или однозначно определенного образца демократических избирательных систем. Напротив, нередко в таких документах мы встречаем отсылки к национальному законодательству и электоральному опыту, т.е. к самостоятельному развитию государствами тех общих идей, которые закреплены на международном уровне<sup>2</sup>.

Уникальность современного мироустройства заключается в том, что в рамках общепризнанных международных принципов и стандартов государства могут находить и встраивать в национальное законодательство

---

<sup>2</sup> Борисов И.Б. Гармония разнообразий национальных моделей построения избирательной системы. Избирательное законодательство и выборы в современном мире / В.И.Лысенко, А.Г.Головин; Под общей ред. В.Е.Чурова; Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. – М.: МедиаПресс, 2009. С.3

свои нормы, с присущими только им местными особенностями регулирования общественных и государственных отношений, направленными на максимально полное и оптимальное обеспечение прав и свобод своих граждан, обеспечение стабильности воспроизводства власти в процессе выборов.

Статьей 21 Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН в 1948 году, определен основной вектор развития избирательных правоотношений: «Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования».

В рамках универсального закрепления основ избирательных прав и свобод государства, совместно с профильными региональными международными организациями осуществляют работу по дальнейшему развитию и закреплению гарантий избирательных прав граждан, регламентируя электоральные процедуры на национальном и региональном уровнях. За достаточно короткий исторический отрезок времени был принят колоссальный по объему пакет национальных и международных (как правовых, так и политических) актов. Ряд государств, объединенных в региональные международные организации, разработали и приняли в рамках своих объединений основополагающие международно-правовые документы в области проведения демократических выборов и организации международного наблюдения за ними.

Особо хочется отметить то важное место, которое занимает российская избирательная система среди национальных электоральных систем. Избирательное законодательство и избирательная практика Российской Федерации не только стоят в одном ряду с электоральными системами, в которых созданы наилучшие условия для реализации избирательных прав граждан, но и может служить ориентиром для дальнейшего совершенствования национальных электоральных практик во многих других государствах

## **МЕТОДИКА ИССЛЕДОВАНИЯ**

В рамках настоящего сравнительного исследования проведен анализ правового регулирования проведения выборов в 10 государствах, входящих в G-7 и БРИКС, а именно: Бразилия, Великобритания, Германия, Индия, Италия, Канада, Россия, США, Франция, Южно-Африканская Республика.

Целью экспертного исследования являлась сравнительная оценка степени «электоральной надежности», опирающейся на «демократичность» (волю народа) закрепленных национальных электоральных процедур

организации и проведения выборов. Чем выше «демократичность» электоральных процедур, тем больше они соответствуют ожиданиям и воли народа, тем устойчивее избирательная система, отражающая приоритеты населения.

«Электоральная надежность» является интегральным показателем правового регулирования выборов по отдельным параметрам, обеспечивающих свободное и подлинное выявление воли народа по вопросам воспроизводства властных институтов на уровне высшего должностного лица государства (для данного конкретного исследования).

Оценка надежности отдельных электоральных процедур основана на оценке обеспечения реализации конституционных гарантий власти народа и гарантий реализации избирательных прав граждан, создающих условия для выявления свободной воли народа в ходе демократических выборов. При этом результатом волеизъявления является консолидированная воля граждан соответствующего государства, формирующейся на основе конституционных принципов и ценностей, при отсутствии искажений и обеспечения равных условий формирования воли граждан на всех этапах избирательного процесса.

С учетом разнообразия моделей правового регулирования выборов в рассматриваемых государствах, которые самостоятельно с учетом международных обязательств, а также своих политико-правовых, исторических, социальных и иных особенностей определяют правовое регулирование выборов, реализации избирательных прав граждан, выбранная методология исследования, предусматривающая проведение сравнительного анализа по конкретным параметрам, позволяет представить наиболее объективные и обоснованные выводы.

Правовое регулирование оценивается с учетом международных обязательств государств в сфере демократических выборов и международных избирательных стандартов, лучшей практики правового регулирования, содержащихся в международных актах: Всеобщая декларация права человека 1948 г., Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 г., а также актах региональных международных организаций, определяющих региональные стандарты демократических выборов, а именно: Копенгагенском документе ОБСЕ 1990 г., Хартии европейской безопасности 1999 г., Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках СНГ 2002 г., Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г., Американской конвенции о правах человека 1969 г., Межамериканской демократической хартии 2001 г., Африканской хартии прав человека и народов 1981 г. и других международных документов.

Оценка правового регулирования проведена по 20 параметрам:

- порядок наделения полномочиями главы государства;
- реализация активного избирательного права;
- реализация пассивного избирательного права;

- порядок участия в выборах (добровольное / обязательное);
- равное избирательное право;
- тайное голосование;
- избирательные органы;
- регистрация и учет избирателей;
- порядок назначения выборов, определенность дня голосования;
- день и время голосования;
- дополнительные формы голосования;
- электронное голосование;
- избирательные участки;
- равные условия при проведении предвыборной агитации;
- финансирование избирательных кампаний кандидатов;
- наблюдение за выборами;
- технические средства подсчета голосов;
- видеонаблюдение;
- обжалование итогов и рассмотрение жалоб;
- противодействие иностранному вмешательству.

По результатам экспертной оценки правового регулирования каждого из указанных параметров исследуемые государства были отнесены к одной из трех групп, применительно к каждому параметру: «3» – высокая степень демократичности и обеспечение гарантий реализации избирательных прав, «2» – удовлетворительная (средняя) степень демократичности и обеспечение гарантий реализации избирательных прав, 1 – низкая степень демократичности и обеспечения гарантий реализации избирательных прав. Критерии оценки, т.е. отнесения государств к определенной группе, изложены в исследовании применительно к каждому параметру.

## **ОЦЕНКИ ОТДЕЛЬНЫХ ПАРАМЕТРОВ ИССЛЕДОВАНИЯ**

### **Порядок наделения полномочиями главы государства**

Порядок наделения полномочиями главы государства традиционно не затрагивается международными актами, оставляя его на усмотрение государства, поскольку в современном мире традиционно существуют несколько форм наделения полномочиями глав государств и правительств, основанных на «национальных традициях»; при этом наиболее демократичной формой являются прямые выборы.

В рассматриваемых странах прямые выборы глав государств проходят в Бразилии, России, Франции;

косвенные выборы (парламентом, специальным органом или коллегией выборщиков) – в Германии, Индии, Италии, США, ЮАР (президент избирается парламентом в Италии и ЮАР, специальным органом в ФРГ, коллегией выборщиков в Индии и США);

главы государств замещают должности на наследственной основе в монархиях – Великобритании и Канаде.

Выборы глав государств (президентов) проводятся по мажоритарной избирательной системе абсолютного (квалифицированного) большинства в Федеративной Республике Бразилия, Российской Федерации и Французской Республике.

Президент **Бразилии** избирается на прямых выборах на четыре года, голосование проходит в два тура, с правом последующего переизбрания на один срок.

Выборы Президента **Российской Федерации** проводятся на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, президент избирается сроком на 6 лет. Выборы проводятся по мажоритарной системе абсолютного большинства, избранным считается кандидат, набравший более половины голосов избирателей (второй тур голосования проводится через три недели после первого, в России только один раз в 1996 году для определения избранного президента проводился второй тур голосования, в остальных случаях выборы проходили в один тур). При этом в России прямые выборы президента введены одновременно с самим институтом президентства.

Президент **Франции** с 1965 года (на основе результатов национального референдума, проведенного в 1962 году) избирается на всеобщих и прямых выборах сроком на 5 лет (до 2002 года – на 7 лет) по мажоритарной избирательной системе абсолютного большинства (при необходимости, в два тура голосования). В соответствии с конституционными поправками, принятыми в 2008 году, одно и то же лицо не может осуществлять полномочия Президента Франции более двух сроков подряд. Избранным считается кандидат, получивший абсолютное большинство поданных голосов.

Выборы Федерального президента в **Германии** проводятся Федеральным собранием – специальным органом, без прений по правилам мажоритарной избирательной системы в два тура голосования. Федеральное собрание состоит из членов Бундестага и такого же числа членов, избранных ландтагами федеральных земель по принципу пропорционального представительства. Избранным считается кандидат, получивший большинство голосов членов Федерального собрания. Если в двух турах голосования такое большинство не будет собрано, избранным считается тот, кто в следующем туре получит наибольшее число голосов.

Президент **Индии** избирается коллегией выборщиков, состоящей из избранных членов обеих палат парламента и избранных членов законодательных собраний штатов. При этом каждый член коллегии имеет количество голосов, которое определяется путем деления населения штата на общее число выборных членов собрания. Президент избирается на срок пять лет. Выборы проводятся в соответствии с системой пропорционального

представительства на основе «единственного передаваемого голоса», тайным голосованием.

Президент **Италии** избирается на специальном заседании обеих палат парламента с участием 58 делегатов от областей (по три от каждой области, а от области Валле-д'Аоста – один делегат), избранных областным советом с соблюдением представительства меньшинства тайным голосованием большинством в две трети голосов, а если Президента не удалось избрать три раза, то в четвертом туре победившим считается кандидат, получивший простое большинство голосов. Срок полномочий президента – семь лет.

Президент **США** избирается коллегией выборщиков, в которой каждый штат представлен количеством выборщиков, соответствующим количеству сенаторов и членов Палаты представителей Конгресса, при этом победитель выборов в штате получает все места штата в коллегии выборщиков. Выборы проводятся в первый вторник после первого понедельника ноября месяца четвертого года полномочий Президента. Срок полномочий президента – четыре года.

Президент **Южно-Африканской Республики** избирается Национальной ассамблеей – нижней палатой парламента из числа ее членов, и обычно является лидером крупнейшей партии. Конституция ограничивает срок полномочий президента двумя пятилетними сроками.

В **Великобритании** и **Канаде**, которые являются конституционными монархиями, статус главы государства приобретает монархом по наследству. При этом в Канаде, где главой государства является британский монарх, существует генерал-губернатор – представитель короля в государстве, назначаемый королем по рекомендации премьер-министра Канады.

*Критерии оценки демократичности:* прямые выборы – 3, косвенные выборы – 2, наследство – 1.

### **Активное избирательное право**

Активное избирательное право в **Бразилии** предоставляется с 16 лет, участие в выборах для большинства граждан обязательно (иначе предусматриваются различные меры наказания, в том числе штраф).

Право избирать Президента **России** имеет каждый гражданин Российской Федерации, достигший на день голосования 18 лет. Не имеют права избирать, быть избранными, осуществлять другие избирательные действия, участвовать в референдуме граждане, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Активным избирательным правом наделены все граждане **Франции** в возрасте от 18 лет. Распространен ценз оседлости (не менее 6 месяцев), а также ценз дееспособности. Не могут голосовать недееспособные, к которым отнесены и лица, осужденные за преступления (происходит пожизненное

лишение избирательного права) и серьезные проступки, их перечень содержится в Избирательном кодексе.

Активным избирательным правом обладают все граждане **Германии**, которым в день выборов или раньше исполнилось 18. Всего это 60,4 млн. избирателей. Кроме того, для участия в выборах необходимо в течение последних 25 лет (и с момента, как человеку исполнилось 14) непрерывно прожить на территории Германии как минимум три месяца.

В Германии лишены избирательных прав лица: в отношении которых вынесен судебный приговор о лишении избирательных прав; находящиеся под опекой; помещенные в психиатрическую больницу в соответствии с Уголовным кодексом.

Избиратели **США** должны удовлетворять требованиям ряда цензов: возрастной ценз – 18 лет; ценз оседлости (различается от штата к штату, обычно 6 месяцев или 1 год). Не могут голосовать душевнобольные.

Законодательство различных штатов отличается в вопросе предоставления активного избирательного права осужденным. Так, два штата предоставляют заключенным право голосовать на выборах, остальные 48 и округ Колумбия – запрещают. Восемь штатов лишают правонарушителей избирательных прав пожизненно, а законодательство еще восьми предусматривает специальную процедуру восстановления избирателя в правах по решению губернатора штата при подаче прошения (не автоматически). В некоторых штатах (Алабама, Флорида, Индиана и Мэриленд) приняты законодательные меры, облегчающие участие бывших правонарушителей в реализации активного избирательного права.

В целом Конституция США и законодательство не предоставили почти 5 млн. граждан активного избирательного права при проведении выборов Президента США и членов палат Конгресса США.

Кроме того, отдельные категории граждан США в соответствии с законодательством штатов лишены избирательных прав. Так, около 6.1 млн. американских граждан лишены избирательных прав в связи с совершением ими преступлений и осуждением к лишению свободы на срок более одного года, в том числе 3.1. млн. избирателей, отбывших срок лишения свободы.

Вопросы ограничения избирательных прав заключенных, а также лиц, отбывших тюремное заключение, регулируются законодательством штатов, которое существенно различается от штата к штату. В целом в 11 штатах заключенные и лица, отбывшие тюремное заключение, пожизненно лишаются избирательных прав, если не помилованы губернатором штата.

Кроме того, 39 штатов предусматривают ограничение избирательных прав лиц, признанных недееспособными либо находящимися под опекой (около 1,5 млн. граждан США находится под опекой).

В целом в совокупности около 11 млн. американских граждан не имеют либо лишены избирательных прав при проведении выборов Президента США, при этом в отдельных штатах лишение избирательных прав отдельных категорий граждан является пожизненным.

При этом лишение активного избирательного права затрагивает преимущественно представителей афроамериканской части избирательного корпуса: так, лишены избирательных права около 2.2 млн. избирателей (из 6,1 млн.). На этой основе принцип всеобщности избирательного права и всеобщих выборов в США практически не применяется.

В **Индии** активным избирательным правом обладают граждане, достигшие 18 лет на 1 января года, в котором проводятся выборы. Граждане включаются в списки по месту преимущественного проживания. Лица, имеющие психические заболевания, или умственно отсталые, находящиеся на лечении в специальных медицинских учреждениях, а также лица, содержащиеся в тюрьме или иных исправительных учреждениях, не могут считаться преимущественно проживающими в таких учреждениях.

В **ЮАР** активным избирательным правом обладают граждане, достигшие 18 лет, при условии, что они не при условии, что на них не распространяются ограничительные условия и они внесены в общенациональный список избирателей.

В **Италии** активным избирательным правом обладают все совершеннолетние граждане, причем возраст совершеннолетия определяется Гражданским кодексом и в настоящее время составляет 18 лет (при принятии конституции и до 1975 г. – был 21 год). Избирательное право может быть ограничено не иначе как в силу гражданской недееспособности (полной недееспособности ввиду психического заболевания), окончательного уголовного приговора и в случаях недостойного поведения, указанных законом, а именно: полное банкротство (ограничение действует в течение пяти лет после признания полным банкротом); запрет на проживание более чем в одной провинции; применение профилактических мер административного характера в отношении лиц, представляющих угрозу для общества.

В **Великобритании** активным избирательным правом на парламентских выборах обладают граждане Великобритании, достигшие 18 лет и не отстраненные, в соответствии с законом, от процесса голосования. Граждане стран Британского Содружества и Республики Ирландии также имеют право голоса. В свою очередь, граждане Великобритании, постоянно проживающие за пределами Соединенного Королевства не более 20 лет, вправе подать просьбу о регистрации для участия в выборах.

Не могут принимать участие в голосовании: члены Палаты лордов; иностранные граждане; лица, признанные недееспособными; находящиеся на принудительном лечении в психиатрических больницах; отбывающие тюремное заключение; осужденные в последние пять лет за коррупцию или нарушения законодательства, имеющее целью сфальсифицировать результаты голосования или повлиять на них.

Активным избирательным правом обладают все граждане **Канады**, достигшие 18-летнего возраста. Не могут голосовать лица, отбывающие наказание в местах лишения свободы на срок свыше двух лет, граждане,

постоянно проживающие за рубежом более пяти лет (если это не военнослужащие, гражданские служащие или сотрудники международных организаций, членом которых является Канада). При этом в Канаде всеобщее избирательное право, включая право участия в выборах местных аборигенных жителей, установлено только в 1960 году.

В силу решения Верховного суда Канады 2002 г. осужденные в полной мере обладают избирательным правом.

Граждане Канады, которые участвуют в голосовании за рубежом, для реализации своего права должны явиться в определенные государством места для голосования. Обычно это территории посольств или консульств Канады.

*Критерии оценки:* возраст 18 лет, ограничение прав недееспособных и осужденных к лишению свободы – 3, ценз оседлости – 2, ограничение прав в зависимости от места жительства, ограничение прав отбывших наказание в течение длительного времени – 1.

### **Пассивное избирательное право**

**В Бразилии** Пассивное избирательное право принадлежит гражданам по рождению, достигшим 35 лет. Баллотироваться могут только кандидаты, выдвинутые партиями. Если кандидат на должность президента занимает другую государственную должность, то он должен отказаться от нее не менее чем за шесть месяцев до даты выборов.

**В России** избранным может быть гражданин Российской Федерации, достигший 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 25 лет, не имеющий и не имевший ранее гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Не имеет права быть избранным гражданин, признанный судом недееспособным или содержащийся в местах лишения свободы по приговору суда, осужденный к лишению свободы за особо тяжкое или тяжкое преступление и имеющий или имевший (в течение 15 и 10 лет после погашения или снятия судимости соответственно) судимость, а также имеющий судимость за ряд других преступлений.

Кандидаты на должность Президента России могут быть выдвинуты политическими партиями, имеющими право принимать участие в выборах, в том числе выдвигать кандидатов, а также в порядке самовыдвижения (при этом количество подписей избирателей, которые кандидат на должность Президента Российской Федерации обязан собрать в поддержку своего выдвижения, было существенно снижено – с 2 млн до 300 тыс. подписей).

**Во Франции** избранным может быть лицо должно быть в возрасте не менее 23 лет, иметь гражданство Франции, обладающее активным избирательным правом, при этом пассивное избирательное право не должно быть ограничено (в том числе частичным либо полным опекуном).

Кандидат должен представить в Конституционный совет Франции декларацию о собственности, активах и иных имущественных и кредитно-финансовых обязательствах, об отсутствии криминальной истории, письменное согласие баллотироваться на должность главы государства, а также подписи 500 выборных должностных лиц (всего таких должностей около 47 000, однако ввиду возможности совмещения мандатов поддержать выдвижение кандидата на президентских выборах реально могут около 43 000 лиц). Подписавшие должны представлять не менее чем 30 различных административно-территориальных единиц (не более 10 % в каждой из них). Выборное лицо может поддержать выдвижение только одного кандидата на должность Президента Франции. Списки поддержавших того или иного кандидата официально публикуются. На сбор подписей отводится три недели со дня объявления выборов. На выборах Президента Франции каждый кандидат должен внести избирательный залог, который возвращается в случае, если кандидат набрал более 5 процентов голосов.

При этом в соответствии с Законом о военной службе и Избирательным кодексом Франции ни одно лицо не может быть избрано на должность Президента Франции в случае, если оно не отбыло воинскую повинность (т.е. не было призвано на срочную военную службу).

Президентом **Германии** может быть избран любой немец, обладающий правом участвовать в выборах в Бундестаг и достигший возраста сорока лет.

Президентом **Италии** может быть гражданин Италии, достигший 50-летнего возраста, не ограниченный в пользовании личными и политическими правами. Конституция также предусматривает несовместимость поста президента с любой другой государственной должностью.

Президентом **США** может стать гражданин США по рождению (т.е. не натурализованный), достигший 35 лет и постоянно проживающий в стране не менее 14 лет. Президент США и Вице-президент США не могут представлять один и тот же штат.

Штаты значительно отличаются друг от друга в вопросах требований к кандидатам, избираемым в федеральные органы власти (например, на получение права выдвижения своей кандидатуры).

В некоторых штатах кандидат от политической партии, которая не участвовала в предыдущих выборах на данную должность, для выдвижения своей кандидатуры должен собрать подписи избирателей в количестве 2 процентов от кандидата, победившего большинством голосов на предыдущих выборах. В ряде других штатов требуется собрать менее 2 процентов, в остальных – более 2 процентов. В некоторых штатах кандидат должен собрать фиксированное количество подписей вместо определенного процента от числа зарегистрированных избирателей на предыдущих выборах.

В ряде штатов кандидаты, выдвинутые не основными политическими партиями или в порядке самовыдвижения, должны были собрать не менее 3 процентов подписей избирателей от числа избирателей, принявших участие в

последних выборах в штате, и внести избирательный залог. Избирательный залог может быть фиксированной суммой, но чаще – процент от доходов кандидата за предыдущий год.

Выдвижение партийных кандидатов происходит в несколько этапов, включая предварительные выборы (праймериз) и решения национальных конвентов партий (для кандидатов в президенты). Избирательный залог может быть предусмотрен законодательством отдельных штатов для допуска кандидата к праймериз. Избирательный залог не подлежит возврату.

Президентом **Индии** может быть гражданин Индии, достигший возраста 35 лет, отвечающий требованиям, предъявляемым к кандидатам на должность депутата Народной палаты, не занимающий какую-либо оплачиваемую должность в Правительстве Индии или правительстве какого-либо штата, а также в местных органах государственной власти, подконтрольных Правительству Индии или штата.

В **ЮАР** президентом может быть избран депутат Национального Собрания – парламента. С учетом ограничений пассивного избирательного права на выборах в парламент, президентом может быть гражданин ЮАР, достигший 18 лет, не являющийся государственным служащим, признанных судом психически больными, признанных банкротами, осужденных к лишению свободы на срок более 12 месяцев без права замены лишения свободы штрафом – в период исполнения наказания и в течение пяти лет после его отбытия.

В **Великобритании** право быть избранным в Палату общин имеют граждане Великобритании, стран Британского Содружества и Республики Ирландия, достигшие 21 года. Неизбирательность распространяется на тех, кто: в судебном порядке признан банкротом; приговорен более чем к одному году лишения свободы; является служителем Английской Церкви, Церковью Шотландии и Ирландии, а также Римско-католической церкви; является членом Палаты лордов или состоит на государственной службе в качестве чиновника, судьи, сотрудника правоохранительных органов, профессионального военного или полицейского, должностного лица местных органов управления.

Для выдвижения кандидатом необходимо проживать, работать или владеть собственностью в пределах границ местного органа в течение не менее 12 месяцев. Необходимо, чтобы документ о выдвижении кандидата был подан в течение восьми дней с момента роспуска парламента и подписан двумя рекомендующими из числа избирателей округа, а также как минимум восемью другими избирателями, включая лицо, предложившее кандидатуру и поддерживающее ее.

В **Канаде** правом быть избранным на выборах в парламент обладает гражданин Канады, достигший возраста 18 лет на день выборов, за исключением случаев, предусмотренных законом. Не могут выдвигать свои кандидатуры на выборах лица, уже являющиеся членами законодательного собрания иного уровня, шерифы, клерки местного суда, судьи, назначенные

на должность актом Генерал-губернатора, любые должностные лица, участвующие в организации выборов, лишённые избирательного права решением суда, не может выставлять свою кандидатуру в качестве кандидата лицо, которое по итогам предыдущих выборов не представило в Центральное избирательное ведомство финансовый отчет. Кандидат может баллотироваться только в одном избирательном округе.

*Критерии оценки:* гражданство, возраст до 40 лет, отсутствие иностранного гражданства, отсутствие судимости, проживание в стране – 3; возраст более 40 лет, исполнение воинской обязанности, лица, занимающие должности, может быть избранным только депутат – 2; гражданство по рождению, не единообразные требования в регионах, невозможность выдвижения при отсутствии прав наследования – 1.

### **Порядок участия в выборах (добровольное или обязательное голосование)**

**В Бразилии** голосование является обязательным для избирателей, за исключением избирателей старше 70 лет, в возрасте от 16 до 18 лет и неграмотных (их в стране около 30 млн. человек), которые участвуют добровольно. Законом предусмотрены штрафы для избирателей, не явившихся на избирательные участки и не объяснивших свое отсутствие в течение 60 дней после проведения выборов (в случае избирателей, находящихся за границей в день выборов, срок составляет 30 дней со дня их возвращения в страну).

Избиратели, не проголосовавшие на трех выборах подряд, не уплатившие штраф или не представившие убедительное объяснение неучастия в голосовании в течение шести месяцев со дня последних выборов, лишаются возможности голосования.

**В США** голосование добровольное, но в некоторых штатах предусмотрены штрафы за неучастие в выборах, а также исключение из списка избирателей при неучастии в двух федеральных избирательных циклах.

**В Германии, Великобритании, России, Индии, ЮАР, Франции, Италии, Канаде** голосование на выборах является добровольным.

*Критерии оценки:* добровольное голосование – 3, добровольное, но с отдельными ограничениями, - 2, обязательное – 1.

### **Равное избирательное право**

Принцип равного избирательного права обеспечивается при прямых выборах предоставлением каждому избирателю по одному голосу в **России, Франции, Бразилии**.

При косвенных выборах отклонение от равного избирательного права обусловлено наличием отклонения от средней нормы представительства при образовании избирательных округов, а также искажением или

корректировкой равного представительства избирателей при формировании специального органа.

**В Германии, Индии, Италии, ЮАР** равенство незначительно искажается при определении округов и формировании специальных органов.

**В США** при формировании коллегии выборщиков вес голоса избирателя из разных штатов не являются равным, поскольку представительство штата, т.е. количество выборщиков от него, определяется как общее число сенаторов и членов палаты представителей от штата. Так, если в Калифорнии на один голос выборщика приходится 718.000 избирателей, то в Вайоминге – 193.000, т.е. почти в четыре раза меньше. В этих условиях (неравного количества голосов избирателей и голосов выборщиков) – избранным по результатам голосования коллегии выборщиков может стать кандидат, за которого проголосовало меньшее количество избирателей, и такое случалось в политической и электоральной истории США пять раз.

Конституция США и законодательство прямо не обязывают выборщиков голосовать за кандидатуру кандидата на должность Президента США в соответствии с политическими предпочтениями выдвинувшей их политической партией, однако в соответствии с решением Верховного суда США 2020 года штаты праве применять к «негодным» выборщикам соответствующие меры воздействия вплоть до их замены. Таким образом, Верховный суд США подтвердил конституционность законодательства штатов в части наложения на таких «нечестных» выборщиков штрафа либо лишения их статуса выборщика.

**В Великобритании** допускаются существенные отклонения от средней нормы представительства при формировании парламента. Так, число избирателей в самом крупном избирательном округе № 260, остров Уайт на 60,2% больше средней нормы представительства, а в самом мелком округе № 625 (Na h-Eileanan an Iar – острова в Шотландии) – на 67,6% меньше средней нормы представительства. Кроме того, избиратели даже косвенно не участвуют в определении главы государства.

**В Канаде** установлена система – «один избиратель – один голос» и избиратель может голосовать только за одного кандидата. Кроме того, избиратели даже косвенно не участвуют в определении главы государства.

*Критерии оценки:* «один избиратель – один голос за главу государства» - 3 незначительное отклонение, в том числе при нарезке округов в парламент или при формировании специального органа – 2, значительное отклонение, неучастие избирателей в определении главы государства – 1.

### **Тайное голосование**

**В Германии** для тайного голосования на участках устанавливаются кабинки, а избиратель, сделав выбор, складывает бюллетень пометками внутрь, что позволяет обеспечить тайну голосования, и опускает его в ящик.

В **Италии** бюллетень должен быть заполнен конфиденциально в специальной кабине, в случае нарушения этого правила бюллетень признается недействительным.

В **Великобритании** обязанность обеспечения тайны голосования возложена на председателя избирательного участка.

В **Канаде** голосование тайное. Нарушение этого принципа наказывается.

В **США** тайное голосование предусмотрено законодательством, однако при регистрации избирателей может быть указана партийность избирателя (что с высокой долей вероятности предопределяет его выбор при голосовании), в 32 штатах электронные избирательные бюллетени отправляются избирателем с видимой отметкой его волеизъявления в отношении того или иного кандидата, голосование по почте и голосование условным бюллетенем не обеспечивает соблюдение тайны голосования.

В **России** тайное голосование обеспечивается оборудованием помещения для голосования, разъяснением необходимости заполнения бюллетеня с соблюдением тайны, обеспечением тайны при дополнительных формах голосования, включая обеспечение тайны при дистанционном электронном голосовании программными средствами (разделение данных избирателя и результата его волеизъявления).

В **Индии** выборы проводятся с соблюдением тайны голосования, в том числе тайным голосованием избирается президент. Помещения для голосования должны быть обеспечены кабинами для тайного голосования, ответственность за это несет уполномоченный по выборам, в случае нарушения предусмотрена уголовная ответственность.

Во **Франции** выборы проводятся на основе принципа тайного голосования.

В **ЮАР** тайное голосование гарантировано конституцией, в помещениях для голосования устанавливаются кабины для тайного голосования, предусмотрена уголовная ответственность за нарушение тайны голосования.

В **Бразилии** обеспечивается тайное голосование.

*Критерии оценки:* тайное голосование обеспечивается – 3, тайное голосование обеспечивается с отклонениями – 2, тайное голосование не предусмотрено или не обеспечивается – 1.

### **Избирательные органы**

Органом, на который возложена организация проведения выборов Президента **Бразилии**, является Высший избирательный суд, а также региональные избирательные суды, судьи по избирательным делам и избирательные хунты.

Организацией и проведением выборов Президента **России** занимается Центральная избирательная комиссия Российской Федерации (далее - ЦИК России) - независимый коллегиальный федеральный государственный орган,

состоящий из 15 членов с правом решающего голоса, избирательные комиссии субъектов РФ, территориальные и участковые комиссии. Комиссии являются коллегиальными органами, формируются с обеспечением партийного представительства.

В соответствии с законодательством **Франции** проведение президентских выборов возложено на государственные и муниципальные органы (должностных лиц), и единственные избирательные органы – участковые избирательные бюро. При проведении президентских выборов система электоральных органов является децентрализованной. Законодательство не предусматривает образование независимого центрального избирательного органа, организующего проведение президентских выборов.

В систему электоральных органов входит также Конституционный совет Франции, который осуществляет общий надзор за законодательством о выборах, подготовкой и проведением президентских выборов, проводит мониторинг законодательства о выборах, принимает рекомендации по вопросам его совершенствования, рассматривает электоральные жалобы. Конституционный совет Франции осуществляет регистрацию кандидатов на должность Президента Франции, а также утверждает результаты президентских выборов.

Министерство иностранных дел и международного развития Франции организует проведение голосования зарубежных французских граждан. Организация и проведения президентских выборов на территории 5 французских заморских территориях осуществляют префектуры и муниципалитеты (мэрии) данных заморских территорий под общим руководством со стороны МВД Франции.

Участковые избирательные бюро организуют голосование и подсчет голосов избирателей. В состав участковых избирательных бюро входит не менее 4 человек: председатель, секретарь, назначаемый участковым избирательным бюро, а также не менее двух других членов участкового избирательного бюро.

В целом, во Франции – в смысле европейского электорального наследия – фактически отсутствует самостоятельная система избирательных органов: проведение президентских выборов возложено на органы исполнительной власти и только проведение голосования избирателей возлагается на единственные избирательные органы – участковые избирательные бюро.

В **Германии** действуют избирательные органы четырех уровней: федеральный руководитель выборов, его заместитель (назначается федеральным министерством внутренних дел) и федеральный избирательный комитет; земельный избирательный начальник (назначается правительством земли) и земельный избирательный комитет; окружной избирательный начальник (назначается правительством земли или определенными им органами) и окружной избирательный комитет; избирательные начальники и

избирательные правления на избирательных участках (назначаются окружными избирательными начальниками из числа избирателей с учетом мнения политических партий). Члены избирательных органов всех уровней исполняют свои обязанности на общественных началах. Кроме того, в каждом избирательном округе создается правление во главе с председателем для подсчета голосов, присланных по почте.

Проведение выборов в **Индии** отнесено основным законом страны к ведению специального постоянно действующего конституционного органа – Избирательной комиссии Индии, которая руководствуется нормами законов о народном представительстве. Избирательная комиссия, будучи по своему конституционному статусу независимой от других ветвей власти, выстраивает по вертикали сверху донизу работу всей системы избирательных комиссий.

Избирательная комиссия состоит из главного комиссара по выборам и такого количества других комиссаров по выборам, если таковые имеются, которое президент может время от времени устанавливать. Главный комиссар и другие комиссары по выборам назначаются президентом в соответствии с соблюдением норм законодательства. Президент или губернатор штата в случаях, когда это требуется Избирательной комиссией, предоставляет Комиссии либо региональному комиссару такой персонал, который может быть необходим для осуществления функций, возложенных на Избирательную комиссию. Срок полномочий главного комиссара по выборам и других комиссаров по выборам составляет шесть лет.

В каждом штате создается собственная избирательная комиссия, состоящая из комиссара по выборам штата, назначаемого губернатором соответствующего штата.

В **Италии** установлена сложная и разветвленная система избирательных органов. Эта система включает в себя на постоянной основе национальные избирательные органы, причем по статусу часть избирательных органов относится к исполнительной власти (Министерство внутренних дел и его подразделения) и к органам судебной власти (в основном кассационные суды, но может быть и первая инстанция суда общей юрисдикции).

Возглавляет систему избирательных органов Департамент по выборам Министерства внутренних дел Италии (Центральная дирекция по оказанию избирательных услуг), созданное в 2001 г. Его задача состоит в координации, организации и контроле подготовки выборов и референдумов.

Участковая избирательная комиссия состоит из председателя и членов комиссии – их число варьируется от двух до четырех, обычно на выборы назначают четырех, а на референдум трех членов. Председатель комиссии назначает секретаря комиссии. При наличии в зоне юрисдикции участковой избирательной комиссии больницы или дома престарелых (с числом койкомест не менее 100) назначаются еще два члена участковой избирательной комиссии, которые образуют мобильную группу.

В США не имеется единого федерального избирательного органа, который организует проведение федеральных выборов в целом и федеральные выборы проводятся в рамках децентрализованной системы избирательных органов при доминирующей роли штатов в избирательном процессе.

Федеральная избирательная комиссия (ФИК) – независимый постоянно действующий орган, обеспечивающий соблюдение участниками федеральных выборов требований законодательства о финансировании избирательных кампаний кандидатов; создана в 1974 году. Состав – 6 членов и не более 3 членов, представляющих одну политическую партию (фактически 3 представителя Демократической партии и 3 представителя Республиканской партии). Без права голоса в нее входят секретарь Сената и клерк Палаты представителей Конгресса США. Срок полномочий Председателя и заместителя Председателя ФИК – один год с последующей ротацией на представителя другой политической партии. Председатель и заместитель Председателя не могут представлять одну партию.

Комиссия по содействию выборам (образована в 2003 году на основе Закона 2002 г. HAVA – Help America Vote Act («Помоги Америке проголосовать»). Состоит из 4 членов – и не более 2 членов, представляющих одну политическую партию. Срок полномочий Председателя комиссии – 1 год с последующей ротацией на представителя другой политической партии. Комиссия является консультативным органом, вырабатывает и принимает рекомендации и руководства, в частности, для сотрудников избирательных органов, в том числе на языках национальных меньшинств. Комиссия также распределяет федеральные средства штатам на выполнение предписаний Закона от 2002 года.

В организации и проведении выборов участвуют также федеральные органы и учреждения исполнительной власти (Министерство юстиции, Министерство обороны США), на которые допускается возложение ряда полномочий по подготовке и проведению выборов. Жалобы рассматриваются судебными органами.

В составе Избирательной комиссии ЮАР пять членов, среди которых Председатель комиссии и его заместитель. Членами Избирательной комиссии могут быть только граждане ЮАР, не являющиеся членами политических партий, один из пяти членов Комиссии в обязательном порядке должен являться судьей.

Кандидаты в состав Комиссии проходят собеседование с представителями Верховного суда, Комиссии по правам человека, Комиссии по гендерному равенству и Уполномоченным по правам человека. Выбранные кандидатуры представляются на утверждение Национальной Ассамблеей – нижней палатой парламента ЮАР. Назначение на должность осуществляется Президентом Республики.

Управление сетью провинциальных и местных избирательных офисов обеспечивает Руководитель администрации Избирательной комиссии ЮАР,

назначаемый членами Комиссии и играющий значительную роль в организации избирательного процесса.

В **Великобритании** нет единой, централизованной системы органов, которые отвечали бы за организацию и проведение выборов – эту задачу брали на себя центральные и местные органы власти. В 2000 г. создана Избирательная комиссия – независимый орган, подотчетный Парламенту, члены которой назначаются королем по совету Палаты общин на срок до 10 лет, и не могут состоять в какой-либо партии, занимать выборные должности, а также входить в списки спонсоров политических партий в течение 10 лет перед их назначением. В ее состав входит не менее пяти, но и не более девяти членов. Также учреждены четыре парламентские комиссии по установлению границ избирательных округов для Англии, Уэльса, Шотландии и Северной Ирландии, в состав которых входят по четыре человека. Кроме избирательной комиссии и комиссий по установлению избирательных округов, в Великобритании действует ряд региональных комиссий.

В регулировании отношений в области избирательного права принимают участие и некоторые другие органы государственной и региональной власти, в числе которых правительство Великобритании, министерство по конституционным вопросам, Секретарь Короны в суде Лорда-канцлера, Служба избирательных петиций, Королевская почта, Госсекретари по делам Шотландии, Северной Ирландии и Уэльса.

При этом ни Избирательная комиссия, ни другие вышеуказанные органы не занимаются непосредственной организацией выборов. Деление избирательных округов на избирательные участки, определение мест голосования, назначение председателей участков осуществляется советами округов и другими должностными лицами местной администрации. На постоянной основе в организации выборов принимают участие лица, ответственные за регистрацию избирателей.

В **Канаде** существует двухуровневая система избирательных органов. На федеральном уровне главное должностное лицо, занимающееся выборами - Уполномоченный по выборам, основным полномочием которого является обеспечение соблюдения избирательного законодательства. Уполномоченный по выборам возглавляет специально созданный орган – Центральное избирательное ведомство, которое занимается организацией выборного процесса. К полномочиям Центрального избирательного ведомства относятся также вопросы, связанные с исполнением законодательства о политических партиях, контроль расходования денежных средств при проведении избирательных компаний, координация деятельности местных избирательных органов. Уполномоченные по выборам в избирательном округе назначаются на срок десять лет и после консультаций, осуществляемых Уполномоченным по выборам с лидерами всех ведущих политических партий, срок полномочий Уполномоченного по выборам в избирательном округе может быть продлен. Специально

созданные независимые комиссии занимаются контролем над определением избирательных округов в зависимости от изменения численности населения и других факторов. Председатель Избирательного ведомства назначает Комиссара по выборам, выполняющего контрольные функции, Арбитра по вопросам распределения эфирного времени. На уровне избирательного округа выборы обеспечивают уполномоченные по выборам. Уполномоченный по выборам и его заместитель осуществляют свою деятельность на постоянной основе. На избирательном участке работой руководит заместитель уполномоченного.

*Критерии оценки:* система независимых коллегиальных органов – 3, специальные органы на отдельных уровнях (кроме нижнего) – 2, органы исполнительной власти – 1.

### **Регистрация и учет избирателей**

В **Бразилии** регистрация и учет избирателей производится заранее, и каждый избиратель может проголосовать только на одном определенном избирательном участке либо на основании зарегистрированного места жительства избирателя, либо в месте временного пребывания, которое избиратель должен своевременно указать. Для регистрации в качестве избирателя гражданин должен представить документы судье, а в случае переезда – не позднее чем за 100 дней до дня голосования.

Регистрация (учет) избирателей в **России** – это постоянная работа избирательных комиссий, органов государственной власти, органов местного самоуправления по сбору и систематизации сведений об избирателях.

Основной особенностью регистрации (учета) избирателей в России является то, что от самого избирателя не требуется выполнения каких-либо действий для включения себя в число избирателей и в списки избирателей («пассивная регистрация»). Государственные органы и органы местного самоуправления самостоятельно выполняют задачу по регистрации (учету) избирателей. Гражданин, достигший 18-летнего возраста, включается в регистр избирателей с прикреплением к избирательному участку, на территории которого он зарегистрирован по месту жительства. В случае ошибочного невключения в список избирателей, гражданин может быть включен в список избирателей дополнительно участковой избирательной комиссией в том числе в день голосования.

Во **Франции** происходит переход от «пассивной» к «активной» системе регистрации избирателей. С 2006 года все избиратели обязаны зарегистрироваться для участия в выборах, однако законодательство не предусматривает каких-либо санкций за нарушение данного положения (с 1999 года граждане, достигшие 18 лет, вносятся в списки автоматически). Реестры избирателей имеются только на местном уровне; обновляются ежегодно. Регистрация в качестве избирателя является обязательной, и проводится при проведении каждых президентских (а также парламентских) выборов: избиратели должны подать соответствующее заявление о

регистрации в качестве избирателя лично либо в электронном виде в соответствующий муниципалитет.

С января 2019 года законодательно введен Единый (национальный) регистр избирателей, ведение которого возложено на Национальный институт статистики и экономических исследований Франции.

Всего в **Италии** около 47,5 млн. избирателей, имеющих право голосовать за кандидатов в Палату депутатов, и 43,5 млн – за сенаторов. Действует пассивная регистрация, списки избирателей составляются избирательными комиссиями.

Одной из особенностей избирательного права Италии является наличие карты избирателя - официального индивидуального документа, который является действительным на 18 голосований, в которых гражданин Италии реализует свое избирательное право или право на участие в референдуме. Карта избирателя является документов, предъявление которого на выборах обязательно, наряду с документом, удостоверяющим личность.

В **США** для того чтобы принять участие в голосовании, избиратель должен быть занесен в реестр избирателей (активная регистрация). В одних штатах применяется постоянная регистрация избирателей (большинство штатов), в других – периодическая.

Подать заявление на включение в список избирателей можно при получении водительских прав, по почте либо пройти процедуру регистрации в учреждении, осуществляющем процедуру регистрации. Возможна регистрация избирателей сторонними организациями. В некоторых штатах избиратели при регистрации должны заявить о том, какую политическую партию они предпочитают, – это необходимо для организации первичных выборов (праймериз). Единого общефедерального реестра избирателей не существует. Отсутствуют также единые стандарты ведения электронных реестров избирателей. Списки избирателей и сведения об избирателях, содержащиеся в них, являются публичными и могут передаваться политическим партиям для ведения агитационной работы с избирателями.

Всего в США зарегистрировано около 180 миллионов избирателей.

На выборах в США используется «условный» или «предварительный» бюллетень. Такой бюллетень получает избиратель, если возникают сомнения относительно его права голосовать. Если выясняется, что избиратель имел право голосовать, но не был учтен в списке избирателей, то бюллетень учитывается, если нет – то отбраковывается.

В одних штатах законодательство предусматривает обязательное либо рекомендуемое предъявление избирателем удостоверения личности, имеющего фотографию избирателя, в других – такое «фотографическое» требование отсутствует либо применяются «смягченные» требования к перечню документов избирателей, либо при голосовании избиратель может не предъявлять для получения избирательного бюллетеня какого-либо удостоверения личности или иного персонифицированного документа

**В ЮАР** первый национальный список избирателей был составлен в 1999 году и включил 18,1 млн. граждан. Внесение в национальный список осуществляется по обращению гражданина, т.е. регистрация носит активный характер. Избирательная комиссия должна обеспечивать предоставление по запросам копий списка избирателей, содержащего сведения о регистрации граждан. Национальный регистр избирателей размещен в защищенной электронной системе хранения, учета и обработки данных, находящейся в ведении Избирательной комиссии ЮАР.

В ЮАР учет голосования избирателей производится путем проверки паспорта гражданина ЮАР (ID-карты) и считывания с него персональных данных с помощью специального электронного устройства «ZipZip ID», данные из которого после окончания голосования загружаются в базу данных.

Одновременно с выдачей избирательных бюллетеней на большом пальце руки избирателя делается отметка специальным маркером, которая не смывается в течение недели. Эта процедура, по заявлению представителей Избирательной комиссии ЮАР, исключает возможность двойного голосования. Кроме того, она позволяет реализовать право избирателей голосовать на национальных выборах по месту нахождения без каких либо предварительных процедур.

**В Индии** в списки избирателей вносятся граждане страны, достигший 18-летнего возраста, который имеет право голоса независимо от касты, вероисповедания, религии и пола. Для того, чтобы избиратель мог проголосовать, он должен быть внесен в список избирателей соответствующего избирательного округа. Избиратели, проживающие за рубежом, вносятся в списки по месту их регистрации в Индии. Регистрация осуществляется в пассивном режиме.

С 1998 года введено удостоверение личности избирателя с фотографией владельца документа и личным номером, которое является основанием для допуска к участию в голосовании. Для дополнительного общественного контроля за однократностью голосования каждому проголосовавшему на выборах делается отметка на пальце специальными «вечными» видимыми чернилами, которая не смывается в течение нескольких дней.

**В Великобритании** регистрация избирателей осуществляется путем ежегодного составления списков отдельно для каждого избирательного участка на основании сведений, предоставленных домовладельцами. Метод регистрации избирателей отличается в разных частях страны, но похож на процедуры переписи населения. Лицо, ответственное за регистрацию, отсылает бланки с просьбой предоставить информацию о постоянно проживающих лицах или посещает их лично. Собранная информация составляет единый ежегодный реестр избирателей, который подлежит опубликованию.

От избирателей не требуется предъявления документов, удостоверяющих их личность, но многие избиратели приносят с собой избирательное извещение, чтобы регистратору было легче найти их имя в списке. Исключением из правил считается Северная Ирландия, где избиратели обязаны представить документ, удостоверяющий их личность (права, паспорт и так далее), однако наличие фотографии в документе не обязательно.

В **Германии** регистрация осуществляется в пассивном режиме, в список вносятся все граждане, зарегистрированные на территории участка не позднее чем за 35 дней до дня голосования.

В **Канаде** все избиратели занесены в список избирателей – реестр. Включение в реестр возможно только при получении на это письменного согласия потенциального избирателя. Отказ от включения в реестр не может быть основанием для лишения гражданина активного избирательного права. В реестр занесено около 23,5 млн канадских избирателей.

*Критерии оценки:* пассивная регистрация – 3, активная регистрация – 2, отсутствие единой системы регистрации – 1.

### **Порядок назначения выборов, определенность дня голосования, сроков назначения выборов**

В **России** выборы Президента назначаются Советом Федерации не ранее чем за 100 и не позднее чем за 90 дней до дня голосования, на определенную законом дату – второе воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих выборах и в котором был избран действующий президент, а если второе воскресенье совпадает с днем, предшествующим нерабочему праздничному дню, или это воскресенье приходится на неделю, включающую нерабочий праздничный день, или это воскресенье объявлено рабочим днем, выборы назначаются на следующее, т.е. третье воскресенье. Если Совет Федерации не примет решение о назначении выборов, выборы назначаются ЦИК России на тот же день.

В **Италии** выборы президента объявляет председатель Палаты депутатов, он созывает совместное заседание палат парламента за 30 дней до истечения мандата действующего президента. В случае вакансии должности президента по причине стойкой нетрудоспособности, смерти или отставки президента председатель Палаты депутатов созывает совместное заседание в течение 15 дней после открытия вакансии. Если палаты парламента распущены или остается менее трех месяцев до окончания мандатов депутатов и членов Сената, то выборы президента проводятся на 15-й день после возвращения или вступления в должность нового созыва палат.

В **ЮАР** выборы проводятся на первом заседании вновь избранного парламента или не более чем через 30 со дня образования вакансии (в таком случае выборы назначаются главным судьей).

В **США** день голосования избирателей на выборах определен как первый вторник после первого понедельника ноября месяца четвертого года

полномочий Президента (в год, делящейся на четыре). Кампания по выборам Президента США занимает длительный период и, как правило, начинается за 1,5 года до дня голосования.

Главной особенностью парламентских выборов в **Индии** является сложность их организации одновременно на всей территории страны, поэтому они проводятся в несколько этапов, а подсчет голосов осуществляется в один день по завершении всех этапов выборов. Утвержденный список избранных депутатов публикуется в «Официальном правительственном вестнике». Процедура выборов президента начинается за 60 дней до окончания 5-летнего срока полномочий, Избирательная комиссия публикует извещение о проведении выборов.

В **Великобритании** в рамках «обычной» легислатуры парламентские выборы проводятся один раз в пять лет и обычно премьер-министр просит короля распустить парламент и объявить о проведении очередных выборов ещё до истечения полного пятилетнего срока, то «укороченная легислатура» предопределяется либо выражением палатой общин вотума недоверия правительству, либо решением премьер-министра – лидера партии в палате общин премьер-министр, который вправе инициировать роспуск парламента и определить дату выборов, не дожидаясь формального истечения срока полномочий без каких-либо законодательно определенных условий. Выборы обычно проводятся не позднее чем через 17 дней (исключая выходные и праздничные дни) после роспуска парламента.

Началом избирательной кампании в **Канаде** является официальная просьба Премьер-министра, обращенная к Генерал-Губернатору распустить Парламент и назначить новые выборы (выпустить приказ о выборах), которая также не ограничена законодательно установленными условиями. Период федеральной избирательной кампании не установлен законом, однако кампания не может длиться менее чем 36 календарных дней.

В **Германии** президент избирается Федеральным собранием, которое созывается исключительно для избрания президента не позднее чем за 30 дней до истечения срока полномочий президента, а в случае досрочного прекращения полномочий – не позднее чем через 30 дней после него, председателем Бундестага.

Во **Франции** выборы назначаются правительством в срок не ранее чем за 35 и не позднее чем за 20 дней до дня истечения полномочий президента или в те же сроки после открытия вакансии. Выборы проводятся как правило в воскресенье.

В **Бразилии** выборы проводятся в первое воскресенье октября года, предшествующего году окончания полномочий президента, при необходимости второй тур проводится в последнее воскресенье октября.

*Критерии оценки:* дата выборов заранее определена законом – 3, дата выборов определяется уполномоченным органом – 2, дата выборов зависит от усмотрения политического органа – 1.

### **День и время голосования**

Голосование на выборах в **Бразилии** может быть проведено только лично и только в день выборов, который всегда приходится на воскресенье. Для участия в голосовании избиратели должны предъявить на своем избирательном участке удостоверение личности с фотографией. В день выборов избирательные участки открыты с 8.00 до 17.00 часов, т.е. 9 часов. Для идентификации избирателей используются биометрические данные (отпечатки пальцев).

Чтобы избежать напряжения при ожидании результатов голосования (обнародование итогов до окончания голосования на всей территории страны, в которой несколько часовых поясов, не допускается) Высший избирательный суд постановил, что в 2022 году избирательные участки должны были работать в одно и то же время по всей стране, независимо от их часового пояса.

Голосование на выборах Президента **России** проводится в определенный законом день голосования – второе или третье (при определенных в законе условиях) воскресенье марта с 8.00 до 20.00 по местному времени. Законом предусмотрена возможность организации голосования в течение нескольких (но не более трех) дней подряд по решению ЦИК России; в таком случае голосование проводится с 8.00 до 20.00 каждого дня голосования. Таким образом продолжительность голосования составляет 12 часов, а при проведении выборов в течение трех дней подряд – 36 часов. В случае проведения дистанционного электронного голосования на выборах продолжительность голосования для избирателей, участвующих ДЭГ, составляет с 8.00 первого дня голосования до 20.00 последнего дня голосования, т.е. 60 часов, что существенно расширяет возможности избирателя по участию в голосовании.

В соответствии с законодательством **Франции** голосование избирателей проводится в один календарный день, который, как правило, является воскресеньем. Голосование избирателей проводится с 08:00 до 18:00 часов, т.е. продолжительность голосования избирателей составляет 10 часов, однако, многие крупные коммуны могут проводить голосование избирателей до 20:00 по местному времени (таким образом, продолжительность голосования может составлять 12 часов).

В **Италии** голосование проводится в течение двух дней: с 8.00 до 22.00 часов в воскресенье и с 7.00 до 15.00 часов в понедельник, т.е. продолжительность голосования составляет 22 часа.

В **Германии** голосование проводится в один день; время голосования: с 8.00 до 18.00 часов, то есть продолжительность голосования избирателей составляет 10 часов. Выборы могут проводиться в воскресенье либо в установленный законом нерабочий день.

В **Индии** время голосования законом не установлено, оно должно составлять не менее 8 часов в день и определяется Избирательной комиссией. Предусмотрены основания для переноса голосования на другой день:

массовые беспорядки и случаи применения открытого насилия. При возникновении такой ситуации председатель избирательного участка откладывает проведение голосования и представляет отчет в Избирательную комиссию и уполномоченному по выборам. После этого следующая дата и время проведения голосования назначается Избирательной комиссией. В новом голосовании участвуют только те выборщики, которые не успели проголосовать до переноса голосования на другой день. Новое голосование проводится в том случае, когда уполномоченный по выборам, председатель избирательного участка или уполномоченный по выборам на избирательном участке обнаружили повреждение урны для голосования.

**В США** в рамках децентрализованного избирательного процесса время начала и окончания голосования избирателей, а также его продолжительность варьируется по штатам.

**В ЮАР** день голосования избирательные участки работают с 7.00 до 21.00, т.е. 14 часов.

**В Канаде** голосование проходит по понедельникам (или по вторникам, если понедельник является государственным праздником). Голосование проходит одновременно по всей стране и длится 12 часов – в зависимости от часового пояса они начинаются в интервале между 7.30 и 9.30 по местному времени.

Всеобщие парламентские выборы в **Великобритании** проходят по четвергам с 7.00 до 22.00 часов, т.е. 15 часов. В случае открытого применения силы и беспорядков закон предусматривает перенос выборов на следующий день.

*Критерии оценки:* продолжительность голосования 12 часов и более – 3, от 8 до 12 часов – 2, менее 8 часов или отсутствие общего регулирования – 1.

### **Дополнительные формы голосования**

На выборах Президента **России** используются следующие дополнительные формы голосования: голосование по месту нахождения избирателя, досрочное голосование (для отдельных избирательных участков, для отдельных категорий избирателей), голосование вне помещения для голосования, голосование в населенных пунктах, транспортное сообщение с которыми затруднено, дистанционное электронное голосование.

Одним из самых существенных нововведений стал институт голосования по месту нахождения, являющийся дополнительной гарантией реализации активного избирательного права граждан России (так называемый «мобильный избиратель»). Избиратель, которые будет находиться в день голосования вне места своего жительства, вправе подать в избирательную комиссию заявление о включении его в список избирателей по месту своего нахождения (может быть подано в любом ТИКе, МФЦ, через портал Госуслуги, в любом УИКе). Избиратель, подавший заявление, исключался из списка избирателей по месту своего жительства, и включался

в список избирателей по месту своего нахождения только на одном избирательном участке.

В России предусмотрено голосование вне помещения для голосования для избирателей, которые не могут прибыть в помещение для голосования по уважительным причинам (по состоянию здоровья, инвалидности, в связи с необходимостью ухода за лицами, в этом нуждающимися, и иным уважительным причинам). Такое голосование проводится в день голосования на основании письменного заявления (устного обращения) избирателя.

Досрочное голосование избирателей проводится в труднодоступных или отдаленных местностях (в 40 субъектах РФ), на судах, которые в день голосования находились в плавании (в 11 субъектах), на полярных станциях (в 2 субъектах РФ), а также на избирательных участках, образованных за пределами страны – в 87 государствах. Досрочное голосование проводится как для всех избирателей избирательного участка, так и для отдельных групп избирателей, находящихся в значительно удаленных от помещений для голосования местах, транспортное сообщение с которыми отсутствует или затруднено (маяки, метеостанции, охотничьи хозяйства, оленеводческие звенья, буровые установки, вахтовые поселки, пограничные заставы и др.). Досрочное голосование для всех избирателей избирательного участка проводится в течение одного дня, а для отдельных групп избирателей – в течение нескольких дней.

При проведении голосования в течение нескольких дней подряд, предусмотрено проведение голосования групп избирателей, которые проживают (находятся) в населенных пунктах и иных местах, где отсутствуют помещения для голосования и транспортное сообщение с которыми затруднено. Для организации такого голосования в населенном пункте оборудуется специальное помещение, в котором размещаются кабины для голосования, ящик для голосования, столы для членов УИК и информационные материалы; время и место такого голосования определяется решением ТИК и обнаружится заблаговременно.

На выборах в России применяется дистанционное электронное голосование.

В России голосование по почте не проводится в связи с невозможностью обеспечить один из главных принципов – тайну голосования.

В период подготовки и проведения выборов Президента России на сайте ЦИК России в сети Интернет для поиска избирательного участка были организованы интернет-сервисы: «Найди свой избирательный участок», предоставляющий возможность получить доступ к сведениям об избирательных участках; интерактивная карта, на которой были отмечены помещения для голосования всех избирательных участков и все места, где можно было подать заявление о включении в список избирателей по месту нахождения; Информационно-справочный центр ЦИК России, который функционировал в круглосуточном режиме.

Законодательство **Франции** предусматривает проведение голосования избирателей непосредственно в помещении для голосования избирательного участка; кроме того, предусматривается досрочное голосование (для зарубежных французских избирателей), голосование по почте или по доверенности, при этом одно лицо не может получить более двух доверенностей от других избирателей. Предусмотрено голосование избирателей по доверенности и Интернет-голосование (для зарубежных французских избирателей; в иных случаях зарубежные французские избиратели принимают участие в голосовании в помещении дипломатического представительства или консульского учреждения Франции в соответствующем иностранном государстве).

Голосование с помощью открепительного удостоверения, а также видеонаблюдение за ходом голосования и подсчетом голосов избирателей, законодательством не предусмотрены.

На последних выборах Президента Франции впервые на карточке избирателя размещался универсальный QR-код, разосланных всем избирателям, включенным в списки избирателей, обеспечивающий доступ к информации о президентских выборах и избирательном процессе, и позволяющий, среди прочего, лицу зарегистрироваться в онлайн режиме и быть включенным в список избирателей на соответствующем избирательном участке, подать заявление на оформление электоральной доверенности на право голосования от имени избирателя-доверителя другому избирателю. Кроме того, впервые каждому избирателю присвоен индивидуальный (персонифицированный) национальный номер, который, среди прочего, необходим для оформления доверенности другому избирателю для голосования по поручению избирателя-доверителя.

Предусмотрена возможность транспортной доставки отдельных категорий избирателей с ограниченными физическими возможностями, а именно: слепых избирателей-инвалидов, к помещениям для голосования специальных избирательных участков, предназначенных для голосования избирателей-инвалидов, для обеспечения их личного и непосредственного участия в голосовании.

Досрочное голосование предусмотрено избирателей только для зарубежных избирателей и избирателей, находящиеся на территории французских заморских территорий. Досрочное голосование проводится, как правило, за день до дня общего голосования избирателей на континентальной части территории Франции.

Голосование по почте существовало во Франции до 1975 года, позже оно было запрещено (за исключением очень ограниченных случаев – например, зарубежных избирателей) из-за опасений мошенничества на выборах.

Предусмотрена возможность голосования по электоральной доверенности, при этом предусмотрена ответственность за злоупотребление правом голосования по электоральной доверенности.

Лица, приговоренные судом к лишению свободы на срок менее или равный пяти годам, а также на срок более 10 лет, в случае отбытия половины указанного 10-летнего срока, могут обратиться к тюремной администрации с заявлением о предоставлении однодневной отлучки для участия в голосовании (так называемого однодневного «электорального вояжа») с последующим возвращением к месту отбытия наказания. С 2021 году лица, отбывающие наказание в местах лишения свободы, могут принимать участие в голосовании не только по электоральной доверенности или однодневного «электорального вояжа», но также и по почте.

**В Индии** голосование по почте предусмотрено для выборщиков, находящихся под арестом. Избирательная комиссия отправляет бюллетень по почте в место предварительного заключения, где содержится выборщик, и декларация, которую должен заполнить выборщик. Заполненный бюллетень должен быть получен соответствующим должностным лицом до дня проведения голосования.

**В Италии** члены участковой избирательной комиссии, представители политической партии или блока имеют право голосовать на участке, на который они были назначены, даже если он отличается от участка их регистрации как избирателей. Также голосовать по месту нахождения вправе пожарные, полицейские, солдаты, летчики и моряки. В целях обеспечения осуществления права голоса для граждан, чья жизнь зависит от электромедицинского оборудования, имеют право голосовать дома. Больные, находящиеся в больнице, могут за три дня до выборов подать заявление на голосование по месту госпитализации.

В Италии голосовать по почте на национальных выборах и референдумах могут граждане, проживающие или временно проживающие за границей, зарегистрировавшиеся в соответствующем консульстве, если они не находятся в стране, где такая практика невозможна из-за внешних обстоятельств.

**В Германии** если избиратель не может прийти на свой участок в день выборов, то у него есть право заранее запросить специальное «удостоверение избирателя» в своем муниципалитете, по факсу, по электронной почте или с помощью специального онлайн-формуляра. Предъявив этот документ, можно проголосовать на любом участке в пределах своего избирательного округа.

Голосование по почте существует в Германии с 1957 года, ранее избиратели по почте должны были указать, почему они не могут проголосовать лично в день выборов; но в 2008 году это требование было отменено, что позволило всем желающим голосовать по почте. В Германии считают, что эта процедура достаточно надежна, тем не менее, вопрос о надежности голосования по почте периодически поднимают журналисты и политики. В Германии распространено голосование по почте, на всеобщих выборах 2021 года 47 % избирателей голосовали по почте.

**В США** используются альтернативные формы голосования, такие как досрочное голосование, голосование по почте, голосование по

открепительным удостоверениям, голосование по факсу, голосование с помощью электронных устройств. В ряде штатов правом на альтернативные формы голосования можно пользоваться без объяснения причины, в других – только при объяснении причин невозможности голосования на обычном участке (в письменном виде).

Предусмотрено голосование избирателей непосредственно в помещении для голосования избирательного участка, голосование с использованием технических средств голосования, имеющих бумажное подтверждение волеизъявления избирателя либо не имеющие такового, а также удаленное голосование – досрочное голосование, голосование по почте. В некоторых штатах (Орегон) применяется только голосование по почте. Около 75% избирателей (почти 202 млн. или три четверти зарегистрированных избирателей) вправе получить избирательные бюллетени и принять участие в голосовании по почте, что является рекордным показателем в электоральной истории США.

Законодательство 40 штатов и Федерального округа Колумбия предусматривает досрочное голосование избирателей, при этом продолжительность периода проведения досрочного голосования в различных штатах различается, т.е. варьируется от 4 до 46 календарных дней. При этом законодательство 29 штатов и Федерального округа Колумбия предусматривало досрочное голосование без необходимости указания какой-либо причины для предоставления такой возможности.

В **Великобритании** допускается голосование по доверенности (проху voting). Избиратель может назначить доверенное лицо, при этом одно лицо может выступить в качестве доверенного лица не более чем двух, если они непосредственно не связаны с ним. Если избиратель желает проголосовать через доверенное лицо, он должен подписать бумагу, дающую разрешение другому человеку проголосовать от его имени. Имя «прокси» заносится в отдельный список, который отсылается на избирательный участок данного избирателя. В то же время избиратель может проголосовать лично, придя сам на избирательный участок раньше своего доверенного лица.

Голосование по почте разрешено для избирателей, которые хотя и находятся в Великобритании, но не могут лично голосовать в своем избирательном округе вследствие физической невозможности, по причинам религиозного характера и др. Голосование по почте осуществляется при помощи двух конвертов, бюллетеня для голосования и декларации об установлении личности, которая должна быть удостоверена третьим лицом. Избирательный бюллетень вкладывается в первый конверт, который вместе с декларацией помещается во второй. Каждый из документов имеет один и тот же номер.

Голосование на дому не предусмотрено.

Также в Великобритании существует особая процедура для случаев, если на имя избирателя, явившегося для голосования, уже выдан бюллетень. Такому избирателю выдается специальный «тендерный» бюллетень,

напечатанный на специальной розовой бумаге; этот бюллетень после заполнения отдается председателю, который пишет на оборотной стороне имя и номер избирателя. Все «тендерные» бюллетени собираются и опечатываются отдельно, а затем отсылаются в счетный центр; этот пакет вскрывается только в том случае, если результат выборов подвергается сомнению.

В **Канаде** предусмотрены альтернативные формы голосования (досрочное голосование, голосование по открепительному удостоверению либо голосование по почте), для того чтобы воспользоваться ими избирателю необходимо написать соответствующее заявление. В Канаде любой избиратель может принимать участие в досрочном голосовании.

Голосование по почте и досрочное голосование в **Бразилии** законодательно не предусмотрены.

В **ЮАР** досрочное голосование (special voting) на Национальных и провинциальных выборах проводится в течение двух дней – 6 и 7 мая, с 9.00 до 17.00 на всей территории ЮАР. Также предусмотрена возможность голосования на дому для избирателей, которые не могут самостоятельно явиться на избирательный участок; они должны подать заявление.

*Критерии оценки:* наличие более 3 дополнительных форм голосования – 3, использование менее 3 дополнительных форм для отдельных категорий избирателей – 2, использование голосования по доверенности, по почте, досрочного голосования для всех избирателей – 1.

### **Электронное голосование**

В **Бразилии** используется электронное голосование на избирательных участках для проведения выборов на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. С введением электронного голосования власти Бразилии не только повысили доверие к институту выборов, но и смогли упрочить легитимность политической системы страны.

В Бразилии используется электронная машина для голосования, известная как "urna eletrônica" (электронная урна). Эти устройства позволяют избирателям выбирать кандидатов и партии, после чего их голоса записываются в электронной форме. На избирательных участках в Бразилии используются машины с биометрической идентификацией избирателей по отпечатку пальца. Машина для голосования автоматически проверяет избирателя в базе биометрических данных, чтобы подтвердить его личность. Для проверки корректности работы электронных машин в день выборов в каждом штате по жребию определяются участки, где учет голосов избирателей будет проводиться при помощи машин и бумажных бюллетеней.

В **Великобритании** на выборах и референдумах не проводится электронное голосование.

В **Германии** после ряда масштабных экспериментов с проведением электронного голосования на избирательных участках от него отказались.

**В США** в 1996 г. был проведен первый в мире эксперимент по интернет-голосованию. Партия Реформ использовала сеть «Интернет» на внутрипартийных праймериз для выдвижения кандидата в президенты США. В 2008 г. интернет-голосование использовали избиратели, находящиеся за рубежом. В 2000 г. выборы президента США стали триумфом электронного голосования. Перфокарту для голосования использовали 48% избирателей, при помощи машины оптического сканирования бюллетеней проголосовали 29,5% избирателей, электронной машиной прямой записи воспользовались 12,4% избирателей. Лишь 1,3% избирателей заполнили бумажный бюллетень и опустили его в обычный ящик.

К главным недостаткам электронного голосования в США можно отнести отсутствие единых технических решений и различия в избирательном законодательстве отдельных штатов. Механизм выборов в США представляет собой эклектичную картину стандартов избирательного законодательства и типов машин для голосования. Решение об использовании конкретного типа машин принимают власти штата. Такой подход исключает единые стандарты оборудования для голосования.

**В Канаде** электронное голосование может применяться на уровне региональных и муниципальных выборов, но не используется на федеральных выборах. В некоторых провинциях Канады применяются электронные машины для голосования на избирательных участках: Онтарио, Альберта и Британская Колумбия.

В провинции Новая Шотландия к выборам 2025 г. разработают платформу дистанционного электронного голосования для военных, которые находятся за рубежом. ДЭГ будет проводиться в Новой Шотландии на выборах регионального и муниципального уровней. Итоги применения ДЭГ будут оценены после выборов в 2025 г., тогда будет принято решение о масштабировании опыта.

**В Италии** электронное голосование не используется на уровне общенациональных выборов. Тем не менее некоторые регионы и города (автономная провинция Трентино, Милан) внедряют экспериментальные проекты по цифровизации избирательного процесса на местном уровне.

**В Индии** с момента провозглашения независимости Индии в 1947 г. из-за неграмотности населения большой проблемой для политического процесса в Индии была значительная доля недействительных бюллетеней. В некоторых округах количество бюллетеней, признанных недействительными было больше, чем количество действительных бюллетеней. Электронные машины решили эту проблему.

В 1977 г. Избирательная комиссия Индии рекомендовала разработать машину прямой записи голосования, которая была бы пригодна для неграмотных избирателей. Первый эксперимент с использованием электронных машин для голосования в Индии датируется 1982 г., но тогда результаты выборов были отменены решением Верховного суда. Первое поколение машин 1980–2000 гг. было похоже на нынешние. Внедрение

машин для голосования в выборную практику проходило очень медленно. В течение 1980–1990 гг. электронное голосование на избирательных участках проводилось в различных штатах и доказало свою эффективность.

В 2004 г. впервые состоялись общенациональные парламентские выборы, на которых 417 млн. голосов было отдано путем электронного голосования. В настоящее время электронное голосование стало единственным способом реализации избирательного права в Индии.

Индийская электронная машина для голосования состоит из двух блоков: первый предназначен для избирателей, а второй – для сотрудников избирательных комиссий.

Голосование происходит путем нажатия клавиши напротив выбранного кандидата. Для неграмотных избирателей имена кандидатов продублированы набором символов. Результаты голосования выводятся в виде числовой пары, где первое число – это порядковый номер кандидата, а второе – количество голосов. После завершения выборов их результаты становятся известны в течение одного часа. Для проверки результатов голосования на некоторых избирательных участках устанавливаются электронные машины, которые могут распечатать на бумаге сведения о результатах выборов в хронологическом порядке.

Электронное голосование в Индии выполняет функцию обеспечения легитимности выборов. По сути, при сохранении высокой доли неграмотного населения (30% в 2016 г.) только при электронном голосовании можно реализовать принципы равного, прямого, свободного и тайного голосования. После перехода страны на электронное голосование явка избирателей на общенациональных выборах не опускалась ниже 59%. Крупнейшие политические партии Индии никогда не ставили под сомнение результаты электронного голосования. Согласно опросам общественного мнения, от 76 до 100% индийцев выступают против возвращения к бумажным бюллетеням.

Во **Франции** на уровне общенациональных выборов не проводится электронное голосование. Франция довольно консервативно относится к использованию электронных систем для голосования на федеральном уровне, предпочитая традиционные бумажные бюллетени. Однако некоторые формы электронного голосования могут использоваться на муниципальном уровне выборов.

Французы, проживающие за границей и зарегистрированные в консульских избирательных списках, могут проголосовать через Интернет. Всего интернет-голосованием могут воспользоваться до 1,5 млн французов. Такое голосование разрешено только на выборах в законодательные органы; на президентских выборах интернет-голосование не применяется. Интернет-голосование проводится на специализированном портале, разработанным избирательной комиссией Франции.

В **ЮАР** электронное голосование не проводится на выборах с юридически обязательными результатами. При этом используются электронные списки избирателей (Electronic Voter Registration, EVR),

которые представляют собой современный метод учета и регистрации избирателей. На избирательном участке в ЮАР **учет голосования избирателей** производится путем проверки паспорта гражданина ЮАР (ID-карты) и считывания с него персональных данных с помощью специального электронного устройства. Это устройство, называемое в ЮАР «ZipZip ID, является накопителем информации о фактах голосования и, соответственно, сохраняет в себе персональные данные проголосовавших избирателей. В конце дня голосования все устройство передаются в провинциальные избирательные офисы, где содержащиеся в них данные загружаются в базу данных. Далее эти сведения могут быть использованы для проверки информации о возможных фактах двойного голосования (если подобные обращения имеются).

В **России** дистанционное электронное голосование на выборах всех уровней в регионах, определенных ЦИК России. В 2023 г. ДЭГ в 25 субъектах и стало самым масштабным по географии проведения и по числу электронных избирателей. Т.е. ДЭГ используется на части территории государства, а воспользоваться ДЭГ могут только избиратели, зарегистрированный в регионах, определенных ЦИК России, остальные избиратели лишены такой возможности. Кроме того, не все политические партии поддерживают внедрение ДЭГ, что также затрудняет его внедрение.

*Критерии оценки:* использование ДЭГ на всей территории государства, средств подсчета голосов на всех избирательных участках – 3, использование ДЭГ на части территории государства, средств подсчета голосов на участках – 2, не использование электронного голосования – 1.

### **Избирательные участки**

По данным Верховного избирательного суда **Бразилии**, в стране насчитывается на данный момент 135,8 млн. избирателей. Для проведения выборов были организовано 419 369 избирательных участков, в работе которых было задействовано около двух миллионов человек. Количество избирателей на участке не должно превышать 400 избирателей, а участковые комиссии состоят из трех человек.

В **России** избирательные участки образуются на постоянной основе, при возникновении соответствующих обстоятельств производится уточнение перечня и границ избирательных участков.

Избирательные участки образуются из расчета не более 3.000 зарегистрированных избирателей на каждом избирательном участке с учетом административно-территориального деления и недопустимость пересечения границами избирательных участков границ избирательных округов. Избирательные участки образуются с учетом местных и других условий, в целях создания максимальных удобств для избирателей.

Во **Франции** в 2019 году было проведено очередное уточнение границ избирательных участков, перечня сведений об избирателях и дизайна (формы) карточки избирателя. Затем (с января 2019 года), списки

избирателей составляются на основании сведений, содержащихся в едином (национальном) регистре избирателей, и распечатываются не позднее чем за неделю до дня голосования на президентских выборах при предварительном получении заключения вышеуказанной специальной административной комиссии.

На территории избирательного участка может быть зарегистрировано не более 1 000 избирателей.

Избирательные участки должны быть оснащены необходимыми приспособлениями (в частности, трафаретами, лупами) для самостоятельного голосования избирателей-инвалидов (без необходимости для них при голосовании обращаться за помощью к другим избирателям: в соответствии с законодательством избиратель-инвалид вправе воспользоваться по своему усмотрению помощью другого избирателя).

В **Индии** места для проведения голосования в здании Парламента Индии в Нью-Дели и в зданиях законодательных собраний штатов определяются Избирательной комиссией Индии, которая также утверждает и размещает перед каждым таким местом список выборщиков, а также время проведения голосования.

В **Италии** избирательные участки обычно размещают в зданиях муниципальных школ. Допускается размещение в одном здании четырех избирательных участков, однако общим может быть вход не более чем на два участка. В отдельных случаях допускается большее число участков в одном здании, но не более 12.

В Италии установлены универсальные требования к оборудованию избирательных участков. Помещение, где проводится голосование, должно иметь один вход и быть разделено перегородкой на две части. В центре перегородки должен быть оборудован проход для избирателей. На избирательном столе закрепляются урны для голосования таким образом, чтобы они были хорошо видны всем. На каждом избирательном участке должно быть не менее четырех кабин для голосования, одна из которых оборудована всем необходимым для лиц с ограниченными физическими возможностями. Кабины для голосования размещаются таким образом, чтобы быть полностью изолированными; двери и окна, примыкающие к кабинам или находящиеся на расстоянии менее двух метров, должны быть заперты.

Кабины должны быть изготовлены из светлого непрозрачного картона, содержать Государственный герб Итальянской Республики и надпись «Министерство внутренних дел – Департамент по выборам».

Специально оговариваются универсальные требования к освещенности избирательного участка. Поскольку и голосование, и подсчет голосов избирателей могут производиться в темное и ночное время суток, то необходимо хорошее яркое освещение не только в самом помещении участковой избирательной комиссии, но и в кабинках для голосования.

В ЮАР в список избирателей участка включаются до 5000 избирателей.

В Германии, Канаде, Великобритании требования к образованию избирательных участков четко не определены.

В США для проведения федеральных выборов образуются около 185 тысяч избирательных участков, требования к численности определяются штатами.

*Критерии оценки:* установлены требования к оформлению участков, разумное число избирателей – 3, требования к оформлению не четко определены – 2, требования к образованию и оформлению участков отсутствуют – 1.

### **Равные условия при проведении предвыборной агитации**

В Бразилии предусмотрено предоставление бесплатного эфирного времени в определенное законом время, агитация на улицах разрешена с 6.00 до 21.00, агитация запрещена в период за 24 часа до начала и после окончания голосования. Равные возможности для проведения агитации должны быть обеспечены, в том числе, организациями телефонной и телеграфной службы, почтовой связи. Эфирное время в течение дня распределяется между кандидатами на равной основе.

Правовое регулирование информационного обеспечения выборов в Российской Федерации разделяет информирование избирателей и предвыборную агитацию, законодательные требования к проведению которых различны и способствует осознанному волеизъявлению избирателей, гласности выборов. Информационные материалы, размещаемые в средствах массовой информации или распространяемые иным способом, должны быть объективными, достоверными, не должны нарушать равенство кандидатов.

Предвыборная агитация может осуществляться со дня представления кандидатом в ЦИК России заявления о согласии баллотироваться и прекращается в ноль часов по местному времени в день, предшествующий дню выборов. На каналах организаций телерадиовещания, в периодических печатных изданиях и в сетевых изданиях агитация проводится в период, который начинается за 30 дней до дня голосования. Проведение предвыборной агитации в день голосования и в предшествующий ему день, а при проведении выборов в течение нескольких дней подряд – с 0 часов первого дня голосования – запрещается.

Зарегистрированным кандидатам предоставляется бесплатное и платное эфирное время на каналах телерадиовещания, бесплатная и платная печатная площадь в периодических печатных изданиях на равных условиях, его распределение осуществляется по результатам жеребьевки. При этом бесплатное время, площадь предоставляется кандидатам в равном объеме, платное время и площадь может быть выкуплена кандидатом за счет средств избирательного фонда в пределах выделенных ему равных с другими

кандидатами квот. Бесплатное эфирное время и бесплатная печатная площадь предоставляется также политическим партиям, выдвинувшим зарегистрированных кандидатов, на равных условиях.

Правовое регулирование информирования избирателей СМИ направлено, при условии обеспечения свободы распространения информации и свободы деятельности СМИ, на обеспечение равных условий при осуществлении такого информирования.

Особенностью российского законодательства является также практика мониторинга эфирного времени, затраченного государственными каналами телерадиовещания, вне периода избирательной кампании для информирования о деятельности парламентских политических партий, осуществляемого ЦИК России. Такой мониторинг и предоставление по его результатам времени для компенсации недостающего времени направлено на обеспечение равных условий информирования о деятельности парламентских партий.

Во **Франции** установлен запрет на использование в агитационных целях коммерческой рекламы; установление принципа равенства кандидатов; запрет на проведение предвыборной агитации за сутки до дня голосования, а также на оглашение предварительных итогов голосования избирателей на президентских выборах до закрытия последнего избирательного участка на территории метрополии.

Продолжительность агитационного периода составляет 73 дня, при этом законодательство предусматривает «день электоральной тишины», который начинается за 24 часа до дня голосования на президентских выборах и охватывает, затем, день голосования до окончания официального времени голосования избирателей.

Поправки, принятые в 2021 году, предусматривают наложение на кандидатов на должность Президента Франции обязанности обеспечивать доступ для лиц с ограниченными физическими возможностями к их агитационной предвыборной кампании, агитационным материалам и массовым агитационным мероприятиям.

Общее требование законодательства при проведении предвыборной агитации – кандидаты на должность Президента Франции не должны злоупотреблять персональными сведениями об избирателях, использовать их в соответствии с положениями законодательства.

Правовое регулирование участия средств массовой информации в информационном освещении президентских выборов распространяется только на электронные средства массовой информации, тогда как на печатные средства массовой информации не распространяется (при этом проведение предвыборной агитации за плату в электронных и печатных средствах массовой информации законодательно запрещено за шесть месяцев до дня голосования). Кроме того, законодательство запрещает размещение платной политической рекламы во всех средствах массовой информации, а также в сети Интернет и в социальных сетях в календарных рамках

агитационного периода, кандидаты на должность Президента Франции вправе выступать в эфире только с небольшими видеообращениями, формат и время демонстрации которых детально урегулированы, и которые могут демонстрироваться только в течение официального двухнедельного агитационного периода перед днем голосования.

В соответствии с законодательством печатные агитационные материалы могут размещаться только в специальных местах, определенных муниципалитетами; при этом формат печатных агитационных материалов определяется Избирательным кодексом Франции.

Законодательство Франции предусматривает проведение теледебатов между кандидатами на должность Президента Франции. Продолжительность теледебатов составляет, как правило, не более двух часов.

Законодательство Франции закрепляет положение о том, что кандидаты не могут проводить платную предвыборную агитацию в средствах массовой информации, однако, вправе проводить собрания и использовать другие формы публичной общественной связи с избирателями.

За исключением запрета на размещение платной предвыборной агитации, который распространяется на шестимесячный период, предшествующий дню голосования на президентских выборах, участие печатных средств массовой информации в президентских выборах законодательством не регулируется.

В **Италии** начиная со дня объявления о голосовании, на теле- и радиопередачи распространяется принцип *par condicio*, в соответствии с которым должно быть обеспечено на равных условиях между различными кандидатами и различными политическими взглядами. Размещение любых печатных агитационных материалов, содержащих информацию о кандидатах, списках кандидатов, политических партиях, избирательных блоках и т.п., допускается только в специально выделенных для этого местах в каждом муниципалитете. В период с 30-го дня до полуночи предпоследнего дня до дня выборов митинги, публичные выступления и другие подобные мероприятия, организуемые в местах, открытых для публики, могут проводиться без предварительного разрешения органа общественной безопасности.

Запрещены другие формы стационарной световой или образной агитации, запуск листовок в общественном месте и передвижная световая агитация. Пропаганда посредством предварительно записанных телефонных звонков, электронных писем, SMS-сообщений и подобных методов допускается только при условии предварительного получения явного согласия отдельных получателей. Серьезным нарушением избирательного законодательства о проведении избирательной кампании является размещение настенных надписей, граффити на дорогах, скалах, заборах и др.

Все телерадиовещательные компании, включая государственные, частные, национальные и местные СМИ, должны предоставить справедливый и равный доступ кандидатов, политических партий и

избирательных блоков к средствам информации. Учрежденная правительством Италии телерадиовещательная компания РАИ должна предоставлять политическим партиям и блокам до трех минут бесплатного эфирного времени.

Избирательное законодательство Италии запрещает предвыборную агитацию в любой форме накануне и в день голосования.

В США осуществляется минимальное государственное правовое регулирование и максимальное корпоративное саморегулирование этой сферы: участие печатных СМИ в освещении выборов не регулируется, участие частных СМИ регулируется только в части предоставления кандидатам эфирного времени за плату, сроки проведения предвыборной агитации законодательством не регулируются. Все эфирное время предоставляется кандидатам исключительно на платной основе. Дебаты кандидатов, являющиеся традиционными для выборов президента США, проводятся в порядке, определенном Комиссией по президентским дебатам. Для участия в теледебатах кандидат на должность Президента США должен получить, в частности, не менее 15 % агрегированной поддержки лиц, принимавших участие в пяти отобранных для этой цели опросах общественного мнения. Гарантируется не равенство доступа кандидатов к теле- и радиоэфир, а равные условия его покупки.

Федеральная комиссия по вопросам телекоммуникаций рассматривает информационные споры между кандидатами и средствами массовой информации, однако, не проводит какого-либо систематического мониторинга деятельности и соблюдения средствами массовой информации положений информационного и избирательного законодательства.

В ЮАР «день тишины» в ЮАР фактически отсутствует, т.к. партии ведут агитационную работу даже в день голосования, хотя официально это запрещено.

Формально агитационная кампания в **Великобритании** начинается после официального выдвижения и регистрации кандидатов. Фактически же она берет старт гораздо раньше, часто до объявления даты выборов.

Агитация за кандидата заключается в том, что местные партийные активисты посещают дома избирателей и узнают, намерены ли они голосовать за кандидата от их партии.

Партиям запрещено прибегать к телевизионной рекламе, однако каждая из них имеет право создавать так называемые партийно-политические передачи, которые передаются по радио и телевидению бесплатно. Их количество зависит от парламентского «веса» партии и числа кандидатов в депутаты. Государственное телевидение – ВВС после назначения выборов планирует выделение эфирного времени политическим партиям для ведения предвыборных передач. Главные партии сами решают, как будет распределено время передач между ними, причем начинает и заканчивает предвыборную телеагитацию правящая партия. Обычно Консервативная и Лейбористская партии делят эфирное время поровну, Социал-либеральным

демократам предоставляется половина времени главных партий страны. Национальные партии Северной Ирландии, Шотландии и Уэльса получают его в своих регионах. Все остальные партии могут требовать предоставления им эфирного времени для изложения своей предвыборной программы лишь при выдвижении не менее 50 кандидатов в избирательных округах.

В **Канаде** радиовещательные станции должны предоставлять каждой зарегистрированной партии не менее двух минут бесплатного времени в сроки с 29 дня до дня голосования. Объем предоставляемого бесплатного времени должен быть не меньше, чем общее время, предоставленное во время предыдущей всеобщей избирательной кампании.

Распределением эфирного времени на выборах в Канаде ведает Арбитр. Он распределяет квоты платного времени по договоренности с партиями. Если договоренности достичь не удалось, то партии получают количество эфирного времени, прямо пропорциональное количеству мест в Палате общин. При этом ни одна партия не может получить более 50 процентов эфирного времени. Партии, участвующие в выборах впервые могут купить до 39 минут эфирного времени.

Любая предвыборная агитация разрешена и возможна только на территории Канады, запрещается размещение материалов в средствах массовой информации иных государств. Запрещена агитация в день предшествующий дню голосования и в сам день голосования. Все кандидаты должны иметь одинаковую возможность доступа к основным средствам массовой информации. Стоимость платного размещения агитационных материалов не должна отличаться от обычной стоимости размещения рекламных материалов в данном средстве массовой информации.

В **Индии** избирательная комиссия предоставляет партиям и кандидатам равное количество времени для проведения предвыборной агитации в СМИ, она также вправе принять свод правил для СМИ, обязательные для исполнения ими, предвыборная агитация завершается за 48 часов до дня голосования.

В **Германии** законодательное регулирование информационного обеспечения выборов и предвыборной агитации практически не осуществляется. Распределение эфирного времени участникам выборов осуществляется независимыми регулирующими структурами, при этом четкие положения, регулирующие порядок такого распределения, в законе отсутствуют. Политические партии получают бесплатное эфирное время на каналах общественного телевидения. Распределением эфира ведают комиссии по телевидению в каждой из земель. Освещение предвыборной агитации участников выборов является обязательным для каналов общественного телевидения и коммерческих каналов наземного вещания.

На общественных каналах котируется время для бесплатного вещания участников выборов. На коммерческих каналах предусмотрена возможность получения платного эфирного времени. Кроме того, дебаты на телеканалах проводятся в ходе предвыборной кампании с участием только двух

кандидатов – лидеров списков двух ведущих политических партий (коалиций) без участия представителей других партий, участвующих в выборах. Отдельно проводятся дебаты с участием представителей других, более мелких парламентских партий. Непарламентские партии в дебатах на телеканалах не участвуют.

*Критерии оценки:* установлены гарантии равных возможностей, предоставляется бесплатное эфирное время и печатная площадь, предусмотрены гарантии равного эфирного времени партиям в межвыборный период – 3, установлены гарантии равных возможностей – 2, гарантии не установлены или отсутствует регулирование – 1.

### **Финансирование избирательных кампаний кандидатов**

В **Бразилии** установлена обязанность партий представлять в органы электоральной юстиции финансовые отчеты ежегодно, а в год проведения выборов – ежемесячно в течение 4 месяцев до и 2 после выборов. Предусмотрено государственное финансирование партий, при этом 5 % средств выделяются в равном объеме всем партиям, 95 % - пропорционально числу голосов, полученных на парламентских выборах. Финансирование избирательных кампаний осуществляется за счет собственных средств партий, дотаций физических и юридических лиц. Указанные средства отражаются в отчете, который подлежит обнародованию.

Финансирование организации выборов в **России** осуществляется за счет средств федерального бюджета, при этом поправками к закону предусмотрена возможность дополнительного финансирования за счет бюджетов других уровней.

Расходы кандидатов на финансирование своей избирательной кампании, включая ведение предвыборной агитации, осуществляются за счет средств избирательного фонда. Избирательный фонд формировался за счет следующих источников: собственных средств кандидата (в совокупности не более 40 млн руб.); средств, выделенных кандидату выдвинувшей его политической партией (в совокупности не более 200 млн руб.); добровольных пожертвований граждан и юридических лиц (в совокупности не более 6 млн руб. и 28 млн руб. соответственно для каждого гражданина, юридического лица). При этом законом установлены ограничения на внесение пожертвований, в том числе организациями с государственным или муниципальным участием, иностранных организаций, иностранных граждан, а также иные ограничения.

Предельный размер расходов избирательного фонда составляет 400 млн руб.

Расходование средств помимо избирательного фонда в размере более 5 % предельного размера избирательного фонда является основанием для отмены регистрации кандидата, а изготовление агитационных материалов, не оплаченное за счет средств избирательного фонда, - запрета их

распространения; иное нарушение порядка финансирования влечет административную ответственность.

Законом предусмотрено предоставление первого и итогового финансовых отчетов, а также возможность контроля за соблюдением порядка финансирования избирательных кампаний кандидатов со стороны ЦИК России (включая доступ к информации о поступлении и расходовании средств избирательного фонда).

Во **Франции** в соответствии с законодательством государственное бюджетное финансирование участия кандидатов в президентских выборах производится в виде возмещения или дотации расходов на проведение предвыборной агитации как до дня голосования (в виде аванса в размере 200.000 евро), так и по итогам голосования с учетом числа полученных действительных голосов избирателей.

Кандидат на должность Президента Франции может получать пожертвования от политических партий, политических коалиций (групп), а также использовать собственные средства; при этом предельные размеры пожертвования от указанных субъектов избирательного процесса, а также собственных средств кандидата законодательством не установлены.

Предельный размер добровольного пожертвования от физических лиц составляет 4.600 евро, при этом пожертвования от юридических лиц законодательно запрещены.

Предельный размер средств избирательного фонда кандидата на должность Президента Франции составляет: при проведении первого тура голосования – 16,8 млн. евро, второго тура голосования – 22,5 млн. евро.

Детальный итоговый финансовый отчет должен быть представлен кандидатом на должность Президента Франции только в электронном виде не позднее двух месяцев со дня голосования на президентских выборах; предоставление промежуточных финансовых отчетов не предусмотрено.

В **Италии** через 45 дней после проведения выборов официальные представители политических партий, избирательных блоков и других участников избирательной деятельности должны представить отчет об избирательных затратах.

В **США** финансирование предвыборной агитации находится под контролем со стороны Федеральной избирательной комиссии.

Общая сумма расходов на проведение избирательной кампании средств не ограничена.

Физические лица, политические партии, комитеты политического действия, поддерживающие того или иного кандидата, политическую партию, могут вносить пожертвования в избирательные фонды кандидатов. Корпорации и профессиональные союзы не вправе непосредственно (прямо) вносить пожертвования в избирательные фонды кандидатов и политических партий, но могут вносить пожертвования в избирательные фонды комитетов политического действия, размеры которых подвержены законодательному

ограничению. Законодательно запрещены анонимные пожертвования и пожертвования из иностранных источников.

Физическое лицо может внести не более 2.700 долларов в избирательный фонд одного кандидата, не более 10.000 долларов в течение календарного года в избирательный фонд политической партии штата, не более 33.900 долларов в течение календарного года в избирательный фонд федеральной политической партии, не более 5.000 долларов в течение календарного года в избирательный фонд одного комитета политического действия.

Кандидаты, получающие средства на ведение избирательной кампании из государственного бюджета (84,1 млн. долларов), не вправе получать и использовать добровольные пожертвования. При отказе от государственных средств на финансирование избирательной кампании к кандидату не применяются ограничения по предельной сумме расходов.

Различаются «твердые деньги», то есть пожертвования в пользу кандидатов, и «мягкие деньги» – средства в пользу политических партий на «партийные» цели. Максимальный размер пожертвований в фонд кандидата для частного лица – около 2000 долларов США. Чтобы обойти ограничения по использованию «мягких денег» и пределы размеров пожертвований «твердых денег» на избирательную кампанию, используются альтернативные организационные структуры. Расходы отдельных организаций (которым по закону предоставляются налоговые льготы) не контролируются Федеральной избирательной комиссией.

Участники президентских выборов должны представлять ежеквартальные или ежемесячные финансовые отчеты, при этом последний промежуточный финансовый отчет должен быть представлен не позднее чем за 12 дней до дня голосования на выборах, и итоговый финансовый отчет – не позднее 30 дней со дня голосования на выборах. Отчеты публикуются на сайте комиссии.

На выборах в **Великобритании** к началу своей избирательной кампании каждый кандидат обязан положить на личный предвыборный счет неснижаемый депозит в размере 500 фунтов стерлингов (т.е. применяется «правило личного залогового финансирования»), который кандидат теряет в случае, если в ходе выборов он не набрал пять процентов голосов от общего числа поданных в своем округе. В настоящее время максимальная разрешенная сумма расходования денежных средств каждым кандидатом составляет 4 642 фунта стерлингов плюс 3,9 пенса в расчете на каждого имеющего право голоса жителя избирательного округа в городских районах Великобритании с высокой плотностью населения и 4 642 фунта стерлингов плюс 5,2 пенса в расчете на каждого имеющего право голоса жителя избирательного округа в менее населенных сельских районах страны.

Кандидат назначает доверенное лицо, которое несет ответственность за проведение избирательной кампании и должно отчитаться за расходы кандидата в течение 35 дней со дня выборов.

**В Канаде** кандидаты должны внести залог в размере одной тысячи канадских долларов в качестве гарантии того, что они будут соблюдать все условия и выполнять все обязанности, связанные с их выдвижением кандидатами в депутаты. Кандидат получает возмещение в размере половины этой суммы при своевременном предоставлении отчета о расходах на проведение избирательной кампании и балансового отчета, если он набрал не менее пятнадцати процентов голосов на выборах. Кандидат назначает официального представителя для ведения и контроля расходов.

В Канаде можно отметить несколько вариантов финансирования на выборах. Прямое государственное финансирование - кандидат, набравший в избирательном округе не менее пятнадцати процентов голосов, имеет право на частичную компенсацию своих расходов из бюджета; максимальный размер этой компенсации составляет менее пятидесяти процентов той суммы, которую ему разрешается израсходовать во время избирательной кампании (при условии того, что партия набрала не менее двух процентов голосов на предыдущих выборах). Пожертвования от частных лиц: физическое лицо может пожертвовать не более одной тысячи долларов одной зарегистрированной партии в течение одного года, и не более одной тысячи долларов независимому кандидату (при этом пожертвование может быть в виде товаров и услуг). Финансирование политическими партиями, которые могут осуществлять расходы за собственный счет, кроме расходов кандидата в отдельных округах для ведения скоординированной агитационной кампании в СМИ. Партия вправе потратить средства в объеме, определяемом путем умножения индекса, отражающего рост минимального прожиточного минимума, на число избирателей, внесенных в предварительный список в каждом избирательном округе, в котором баллотируется данный член партии.

С 2007 года запрещено внесение средств в избирательные фонды иностранцам.

**В Германии** Законы о выборах и о политических партиях не регулируют вопросы финансирования участия политических партий в выборах, в том числе финансирования ими своей предвыборной агитации, не устанавливают предельных размеров расходов на финансирование участниками выборов своей предвыборной агитации, не предусматривают обязанность участников выборов обнародовать свои финансовые отчеты о расходовании средств на проведение предвыборной агитации и иные расходы на избирательную кампанию. Финансирование выборов и предвыборной агитации является не достаточно регулируемым и непрозрачным, что не соответствует международным избирательным стандартам и лучшей практике в сфере выборов.

**В Индии** размеры пожертвований не ограничены, но установлены предельные размеры расходов на парламентских выборах, предусмотрено предоставление ежегодных отчетов партий, а также отчеты избранных кандидатов в течение 30 дней со дня выборов. Финансирование

избирательных кампаний кандидатов по выборам президента не предусмотрено.

В ЮАР регулируются финансирование партий, в том числе на текущую деятельность. Специальных норм о финансировании партий и кандидатов в период выборов не принято.

*Критерии оценки:* установлены предельные размеры фондов, пожертвований, предусмотрены финансовые отчеты – 3, установлены предельные размеры пожертвований, размер фонда не ограничен, имеются отчеты – 2, ограничения не предусмотрены – 1.

### **Наблюдение за выборами**

Международное наблюдение за выборами в **Бразилии** происходит по схеме, несколько отличающейся от общепринятой в мире.

Организаторы выборов в Бразилии полагают, что международных наблюдателей в первую очередь интересует положительный опыт организации выборов в Бразилии, особенно в части электронной системы голосования. Что касается функций выявления недостатков, несоответствий общепринятым международным нормам и прочих элементов системы международного наблюдения, то они находятся на втором плане. Поэтому международные наблюдатели в Бразилии постоянно находятся под контролем представителей избирательных судов.

Национальное наблюдение также отличается ввиду использования электронного голосования в помещениях для голосования. Кандидаты вправе назначить наблюдателей на участки.

На выборах Президента **России** в соответствии право назначать наблюдателей имеет каждый зарегистрированный кандидат, каждая партия, выдвинувшая зарегистрированного кандидата, а также Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации. Каждый кандидат, партия, общественная палата вправе назначить не более трех наблюдателей в каждую комиссию, а в случае проведения голосования в течение нескольких дней подряд – не более чем по три наблюдателя на каждый день голосования. Список наблюдателей должен быть представлен в ТИК не позднее чем за три дня до дня голосования.

Наблюдатель в России вправе присутствовать в помещении для голосования, а также при проведении голосования вне помещения, при голосовании и подсчете голосов, знакомиться с документами комиссии, 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 и др. Наблюдатель может быть удален из помещения комиссии только в случае нарушения им законодательства о выборах и исключительно на основании решения суда.

В помещениях для голосования также вправе присутствовать аккредитованные представители средств массовой информации (для аккредитации необходимо заранее подать документы в ЦИК России или ИКСРФ).

Кроме того, каждый кандидат со дня представления документов для регистрации в ЦИК России вправе назначить одного члена ЦИК России с правом совещательного голоса, а после регистрации – по одному члену избирательной комиссии с правом совещательного голоса в каждую избирательную комиссию субъекта РФ.

В целом отличительной особенностью избирательной системы России в последние годы стала беспрецедентная открытость, гласность, прозрачность и доступность для наблюдения.

Избирательный кодекс **Франции** не содержит положений о национальных (общественных) и международных наблюдателях. Каждый кандидат на должность Президента Франции может назначить своих представителей для наблюдения за ходом голосования в одном или нескольких участковых избирательных бюро.

На практике международные наблюдатели БДИПЧ ОБСЕ приглашаются: в целом БДИПЧ ОБСЕ организовало работу шести миссий при проведении президентских и парламентских выборов.

Принцип гласности в деятельности избирательных органов **Германии** обеспечивается институтом наблюдателей, активным привлечением граждан к работе избирательных комиссий на общественных началах.

Право присутствовать на избирательном участке при голосовании и подсчете голосов по выборам Президента **Индии** имеют: кандидаты и по одному их представителю на основании доверенности, выданной кандидатом.

В **Италии** каждая политическая партия может назначить максимум двух представителей – действительного и альтернативного – на каждый избирательный участок. Альтернативный представитель может осуществлять свои функции только в случае временного или постоянного отсутствия действительного представителя. Основной задачей представителя партии или блока является предотвращение любых нарушений, влияющих на результат выборов для соответствующей политической партии, блока, кандидата или инициативной группы по проведению референдума. Он может потребовать прекращения или приостановки проведения выборов. Председатель участковой избирательной комиссии, в свою очередь, может потребовать удаления представителей, оказывающих давление на волеизъявление избирателей. Представитель партии или блока не имеет право трогать избирательные бюллетени, осуществлять агитационную деятельность на избирательном участке, смотреть списки проголосовавших избирателей или списки избирателей, не пришедших на выборы, принимать участие в процедурах, в отношении которых он не имеет аккредитации.

В Италии любой гражданин может присутствовать при проверке того отделения, в котором он состоит, не прикасаясь к избирательным бюллетеням. Председатель участка может потребовать отстранения любого, кто препятствует надлежащему проведению подсчета голосов.

В большинстве штатов **США** допускается назначение наблюдателей от кандидатов и политических партий (одного или двух), которые не имеют права вмешиваться в процедуру выборов, но могут следить за проведением голосования и подсчетом голосов. На выборах могут присутствовать наблюдатели от неправительственных организаций (при этом в одних случаях им разрешается присутствовать при голосовании и подсчете голосов избирателей, в других – только при голосовании) и от Министерства юстиции США. Министерство юстиции США направляет своих наблюдателей в соответствующие штаты для осуществления контроля за обеспечением реализации положений федерального избирательного законодательства при проведении выборов, соответствия законодательства штатов федеральному законодательству в отношении определенных категорий избирателей при проведении выборов.

Процедуры доступа международных наблюдателей к выборам в США продолжают регулироваться законами штатов, а в ряде штатов законодательство не содержит каких-либо упоминаний о международных наблюдателях.

Процедуры доступа международных наблюдателей к выборам в США продолжают по-прежнему регулироваться законами штатов, при этом законодательство большинства штатов не предусматривают либо прямо не указывают на возможность международного наблюдения на выборах.

Кроме того, юридические условия для доступа различаются в разных юрисдикциях, и в нескольких случаях не соответствуют международным обязательствам США перед ОБСЕ. В 2018 году в законодательстве 11 штатов содержался прямой запрет на осуществление международного наблюдения на выборах (Алабама, Аляска, Аризона, Гавайи, Виргиния, Южная Дакота, Коннектикут, Луизиана, Миссисипи, Огайо, Флорида). Только в законодательстве трех штатов (Калифорния, Миссури, Нью-Мексико) и Федерального округа Колумбия прямо закреплены положения о международном наблюдении и международных наблюдателях.

**В ЮАР** в помещении для голосования вправе присутствовать наблюдатели от политических партий.

**В Великобритании** во время голосования на участке могут присутствовать кандидаты и их доверенные лица – агенты. Каждый из кандидатов может назначить до четырех таких агентов, а с разрешения Уполномоченного по выборам – большее количество. При этом на каждом избирательном участке может быть только один агент кандидата. Основная задача агентов – выявлять факты персонации, то есть выдачи себя за другое лицо. Они также могут следить за процессом опечатывания ящиков для голосования, отмечать в копии реестра уже проголосовавших избирателей,

следить за числом избирателей и общим ходом голосования, присутствовать при проставлении отметок на бюллетенях по требованию избирателей, присутствовать при опечатывании пакетов с документами и избирательными бюллетенями после закрытия избирательного участка, присутствовать при подсчете голосов.

Избирательные урны и другие материалы отвозятся в счетный центр лично председателем или дежурным полицейским. Счетные центры обычно располагаются в спортивных залах, школах, больших административных помещениях. Журналистам не разрешается комментировать результаты подсчета до их официального объявления.

В **Канаде** в помещениях для голосования и при подсчете голосов вправе присутствовать представители кандидатов и партий.

*Критерии оценки:* наличие права назначать наблюдателей у кандидатов, партий, общественных объединений, установленные законом права наблюдателей – 3, наличие права назначать наблюдателей у партий и кандидатов – 2, отсутствие перечня субъектов назначения наблюдателей, отсутствие гарантированных прав наблюдателей – 1.

### **Видеонаблюдение**

В **Бразилии** видеонаблюдение на избирательных участках используется для общественного контроля голосования, обеспечения прозрачности и честности выборов, предотвращения возможных нарушений и манипуляций. Система видеонаблюдения позволяет гражданам следить за ходом выборов в режиме реального времени через интернет или местные телевизионные каналы. Благодаря этому, люди могут контролировать процесс голосования и убедиться в том, что все проходит честно и открыто. Для избирателей фотосъемка в помещении участка для голосования запрещена.

В **России** при организации выборов активно используется: видеонаблюдение и трансляция изображения в сети Интернет, видеорегистрация (в случае невозможности применения видеонаблюдения).

Видеонаблюдение на выборах широко применяется с 2012 г. В 2018 году видеонаблюдение и трансляция изображения были организованы в более чем в половине помещений для голосования УИК (за исключением больниц, воинских частей и ряда других участков), во всех помещениях ТИК, где осуществляется прием протоколов УИК.

Как отмечает Председатель ЦИК России Э.А. Памфилова: «Видеонаблюдение – это важный инструмент для достижения открытости и прозрачности в работе комиссий. Широкого охвата видеонаблюдением удалось достичь на выборах Президента Российской Федерации в 2018 году – камеры были установлены на участках, где голосовало не менее 80 % избирателей страны, а также, по предложению ЦИК России, впервые в истории выборов оснащены видеокамерами и все территориальные комиссии. Данная технология позволяет своевременно принимать меры по

пресечению нарушений в день голосования, а обеспечение сохранности видеозаписей впоследствии гарантирует участникам избирательного процесса возможность защиты своих интересов в судебном порядке. Судебные органы могут использовать видеозаписи в качестве доказательства.»<sup>3</sup>.

Отметим, что при многодневном голосовании перемещение избирательных бюллетеней из переносного ящика для голосования в сейф-пакет производится в помещении для голосования в зоне видеонаблюдения (в случае если средства видеонаблюдения не применяются, необходимо использовать средства видеофиксации).

Доступ к онлайн-трансляции с избирательных участков, оборудованных видеонаблюдением предоставляется в центрах общественного наблюдения, организуемых Общественными палатами регионов России.

**В Германии** на участках запрещено фотографировать и делать видеозапись, в помещении для голосования в ходе видеозаписи запрещается записывать звук или фиксировать голосование избирателей. Видеонаблюдение может быть установлено на участках и вблизи них с целью обеспечения безопасности и предотвращения возможных нарушений порядка на участках.

**В Италии** запрещается проносить в помещение для голосования фотоаппараты, мобильные телефоны и другие устройства, способные записывать изображения. Видеонаблюдение обычно ограничивается зонами общего доступа и не должно нарушать права избирателей на тайну голосования. Оно может быть направлено на входы и общественные зоны, исключая помещения, где происходит голосование. Непосредственно в помещении для голосования видеонаблюдение не применяется.

**В Канаде** видеонаблюдение в помещениях для голосования не применяется. Оно может использоваться на избирательных участках и вокруг них в целях обеспечения безопасности и контроля.

**В Великобритании** запрещена фото и видеосъемка внутри помещения для голосования. Однако факультативно для обеспечения безопасности и противодействия возможным нарушениям порядка избирательные комиссии могут установить видеокамеры на избирательных участках на входе в помещение для голосования.

**В США** видеонаблюдение на избирательных участках может применяться для обеспечения безопасности, контроля за процессом голосования и защиты от возможных инцидентов или нарушений. Однако стоит отметить, что политика по использованию видеонаблюдения может различаться в разных штатах. Обычно видеонаблюдение может быть установлено на входе в помещение для голосования. Использование видеонаблюдения на избирательных участках регулируется законами штатов

---

<sup>3</sup> Действуя на опережение... <http://www.cikrf.ru/news/cec/42157/> (дата обращения: 19.11.2023)

и может иметь строгие правила по защите персональных данных и недопущению их неправомерного использования.

В **Индии** видеонаблюдение в помещениях для голосования не применяется. На избирательных участках может использоваться для наблюдения за порядком и безопасностью на участках.

Во **Франции** видеонаблюдение в помещениях не применяется. Оно может использоваться на избирательных участках и вокруг них в целях обеспечения безопасности и контроля.

В **ЮАР** видеонаблюдение может использоваться на избирательных участках и вокруг них в целях обеспечения безопасности и контроля. Это позволяет следить за порядком на участках и фиксировать любые инциденты.

Камеры видеонаблюдения могут быть размещены в помещениях, где работают члены избирательных комиссий, что обеспечивает документирование их деятельности и обеспечивает надзор со стороны общественности. Видеонаблюдение также может использоваться для обеспечения безопасности на избирательных участках и в окрестностях. Это может помочь предотвратить инциденты нарушения общественного порядка.

*Критерии оценки:* широкое применение видеонаблюдения, в т.ч. в помещениях для голосования – 3, ограниченное применение видеонаблюдения, в основном для наблюдения вне помещения за порядком – 2, отсутствие видеонаблюдения, запрет фото- и видеосъемки в помещении для голосования – 1.

### **Технические средства подсчета голосов**

В **России** при организации выборов активно используется: комплексы обработки избирательных бюллетеней (КОИБ), комплексы для электронного голосования (КЭГ), технические средства электронного голосования (ТСЭГ), дистанционное электронное голосование (ДЭГ). При этом технические средства подсчета голосов используются не на всех избирательных участках.

На основании постановлений и в соответствии с решениями избирательных комиссий субъектов Российской Федерации техническими средствами подсчета голосов были оснащены 12 768 избирательных участков в 85 субъектах Российской Федерации. Комплексами обработки избирательных бюллетеней (КОИБ) всего было оснащено 12 006 избирательных участков на территориях 1055 населенных пунктов (городов и сельских поселений) в 81 субъекте Российской Федерации. Комплексами для электронного голосования (КЭГ) были оснащены 762 избирательных участка на территориях 106 населенных пунктов (городов и сельских поселений) в 14 субъектах Российской Федерации. В 10 субъектах Российской Федерации одновременно использовались и КОИБ, и КЭГ.

Подсчет голосов избирателей осуществляется открыто и гласно членами участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса. Подсчет голосов начинается сразу после окончания времени голосования и проводится без перерыва до установления итогов голосования, о которых

должны быть извещены все члены участковой избирательной комиссии, а также наблюдатели. Порядок подсчета голосов регламентирован, фактически в законе прописан четкий алгоритм действий как для ручного подсчета, так и для подсчета с использованием КОИБ.

Установление итогов голосования вышестоящими избирательными комиссиями осуществляется на основе протоколов нижестоящих комиссий, данные которых вносятся в увеличенную форму сводной таблицы, размещенную в помещении комиссии, а затем суммируются. ЦИК России не позднее чем через десять дней после дня голосования определяет результаты выборов.

Избирательный кодекс **Франции** с 2007 года предусматривает Интернет-голосование на территории Франции при проведении президентских выборов. При подготовке к проведению выборов в 2017 году из-за киберугроз и некоторых технических проблем было принято решение о приостановке возможности Интернет-голосования избирателей. С учетом этого решения Интернет-голосование возможно только для избирателей, находящихся за рубежом и включенных в консульские списки избирателей.

В **Бразилии** голосование является полностью электронным. Система электронного голосования была впервые введена в качестве эксперимента в 1996 г. в штате Санта-Катарина. В 2000 году электронное голосование применялось на выборах президента, парламента и губернаторов на территории всей страны для всех 115 миллионов бразильских граждан. Для голосования используются так называемые DRE - машины без использования бумажных бюллетеней – «urnas electronicas» (электронные урны), которые осуществляют подсчет голосов и выдают отчет о количестве голосов за каждого кандидата; при этом система не предусматривает физической записи отдельных голосов, не обеспечивая возможность пересчета. Бумажные бюллетени используются только в случае неисправности машины для голосования или на избирательных участках за рубежом, где голосует менее 100 избирателей.

В ходе выборов в **ЮАР** ядром работы избирательной системы становится Центр обработки данных об итогах голосования (Result Operation Center – ROC). Данные об итогах голосования передаются из мест для голосования в провинциальные электоральные офисы на бумажных носителях и уже там вводятся в базу данных.

Интересным фактом является обязательное присутствие при вводе данных в систему, помимо наблюдателей от партий, независимого аудитора. Аудиторы привлекаются Избирательной комиссией ЮАР на платной основе (их услуги платные) из надежных, независимых консалтинговых организаций. Из Провинциальных электоральных офисов в ROC сведения поступают по внутренним защищенным каналам связи в зашифрованном виде. То есть расшифровка данных возможна только с определенных компьютеров при наличии соответствующего программного обеспечения и кодов доступа.

Технические средства подсчета голосов в ЮАР не используются, в подавляющем большинстве случаев на избирательных участках отсутствует какая-либо компьютерная техника, за исключением портативного устройства считывания ID-карт.

В ЮАР учет голосования избирателей производится путем проверки паспорта гражданина ЮАР (ID-карты) и считывания с него персональных данных с помощью специального электронного устройства - «ZipZip ID», которое является накопителем информации о фактах голосования и сохраняет в себе персональные данные проголосовавших избирателей. В конце дня голосования все устройство передается в провинциальные избирательные офисы, где содержащиеся в них данные загружаются в базу данных.

Во **Франции** используются технические средства голосования, однако в последнее время возникли опасения по поводу обеспечения избирательных прав, в том числе тайны голосования при проведении голосования по почте.

В **Германии** на выборах в Бундестаг 2002-го и 2005-го годов в ходе голосования использовались специальные компьютеры, которые были установлены на избирательных участках. Но в 2009 году Конституционный суд ФРГ запретил их дальнейшее применение, посчитав, что технология не гарантирует тайну голосования.

В **Индии** волеизъявление избирателей в Индии осуществляется при помощи электронной машины для голосования.

Уполномоченный по выборам вправе провести пересчет голосов по собственной инициативе или по желанию кандидата или его представителя, в случае если они не уверены в правильности первого подведения итогов. После окончания процедуры подсчета голосов уполномоченный по выборам объявляет результат лицам, присутствовавшим при подсчете голосов, представляет отчет об итогах проведения выборов центральному правительству и Избирательной комиссии Индии и заполняет документ об окончании выборов.

В **США** некоторые штаты используют технические средств подсчета голосов – сканеры и бумажные избирательные бюллетени, электронные средства голосования, которые в ряде штатов не имеют бумажного подтверждения волеизъявления избирателя, в других – имеют такое подтверждение. Большинство штатов используют различные виды (модели) технических средств подсчета голосов, в том числе для голосования лиц с ограниченными физическими возможностями либо национальных меньшинств.

В **Италии** и **Канаде** технические средства подсчета голосов не используются.

*Критерии оценки:* широкое применение технических средств на всех избирательных участках – 3, ограниченное применение технических средств, применение не на всех избирательных участках – 2, отсутствие технических средств – 1.

## **Обжалование итогов и рассмотрение жалоб**

В ходе избирательной кампании по выборам Президента **России** особое внимание уделялось оперативному рассмотрению жалоб, в первую очередь на возможное использование административного ресурса. В день голосования оперативно проверялись все сигналы о возможных «вбросах» и рассматривались результаты проверки с использованием видеозаписей в рамках работы Информационного центра ЦИК России. Большая часть этих сообщений не подтверждалась и являлась, по сути, фейками. В частности, из 50 просмотренных в ЦИК России в день голосования видеозаписей нарушения подтвердились лишь в 4 случаях.

Законом предусмотрена возможность обжалования решений, действия, бездействия избирательной комиссии в вышестоящую комиссию или суд, возможность оспаривания итогов голосования в суде в течение 10 дней, результатов выборов – в течение 3 месяцев.

В **Бразилии** итоги голосования могут быть обжалованы в судебном порядке. Резолюции, распоряжения и действия избирательных органов осуществляется в электоральном трибунале в течение трех дней.

Законодательство о разрешении избирательных споров **во Франции** является сложным, и предусматривает различные процедуры для разрешения различных категорий избирательных споров. Избиратель имеет право оспорить законность голосования, подав жалобу, которая вносится в протокол избирательных операций избирательного участка, в котором она зарегистрирована. Протокол с упоминанием жалобы направляется в Конституционный совет комиссией по переписи населения департамента.

В течение трех дней со дня обнародования результатов президентских выборов любой избиратель, кандидат на должность Президента Франции, вправе подать жалобу в Конституционный совет Франции с ходатайством о признании результатов президентских выборов недействительными (в том числе в связи с совершением мошеннических действий с избирательными списками, незаконными действиями в ходе голосования).

Во Франции рассмотрение жалоб избирателей по вопросам списков избирателей, а также надзор за соблюдением порядка голосования и подсчета голосов осуществляют специальные административные комиссии, образуемые префектом, в составе трех человек, один из которых является представителем суда, второй – соответствующего муниципалитета, третий – государства. Решение указанной комиссии может быть обжаловано в соответствующий местный суд, решение которого, в свою очередь, может быть обжаловано в кассационном порядке в соответствующий кассационный суд.

Избирательная комиссия **ЮАР** обладает квазисудебной функцией (один из пяти членов комиссии в обязательном порядке является судьей). До тех пор, пока не рассмотрены все поступившие обращения по вопросам проведения голосования, итоги выборов не могут быть подведены.

В **Италии** результаты выборов могут быть обжалованы, окончательное решение по любым жалобам на общенациональных выборах принимаются исключительно контрольными органами Палаты депутатов и Сената Республики.

В **Германии** в течение двух месяцев после выборов любой избиратель может обжаловать результаты. В соответствии с установившейся практикой Федерального Конституционного суда Комитет по контролю за выборами Бундестага, парламента Германии, должен отклонить запрос, если распределение мандатов не изменилось даже после удовлетворения запроса. До сих пор ни одна апелляция к проверке выборов в нарушение решений, принятых немецким Бундестагом, не увенчалась успехом.

Итоги выборов Президента **Индии** могут быть обжалованы в Верховный суд Индии. Основаниями для подачи такой петиции являются: взяточничество или иное правонарушение, которое могло повлиять на итоги выборов, совершенное избранным кандидатом или иными лицами с его согласия; повлиявшие на результат выборов неправомерное принятие или отказ в принятии голосов, несоблюдение избирательного законодательства Индии, неправомерное принятие заявления о выдвижении какого-либо кандидата; неправомерное принятие заявления о выдвижении победившего кандидата или неправомерное отклонение кандидатуры какого-либо другого лица. Петиция может быть подана либо самим кандидатом, либо не менее чем 20 заявителями не позднее чем через 30 дней после опубликования результатов выборов.

В **США** механизм разрешения избирательных споров основывается на сочетании административного порядка разрешения споров (касающихся возможной ошибки при подсчете голосов или несоблюдения должной процедуры подсчета) с судебным порядком в федеральных судах и (или) судах штатов (споры о нарушении закона, а также об установлении правильности или неправильности списков избирателей).

В различных штатах имеется разный подход к юридической и административной системе подачи жалоб в судебные и избирательные органы, установлению сроков их подачи и рассмотрения.

Сроки рассмотрения избирательных споров законодательством не установлены, однако заявители вправе требовать, а суд вправе (может) принять решение о принятии обеспечительных мер по существу искового заявления: данный процессуальный инструмент используется как одни из наиболее эффективных мер при разрешении избирательных споров.

Избиратели, политические партии, неправительственные организации вправе обжаловать нарушения федерального или штатного избирательного законодательства в федеральные суды, а также в суды соответствующего штата.

В **Великобритании** споры и нарушения, связанные с выборами, рассматриваются обычными судами и Судом по выборам. Любой из зарегистрированных избирателей, кандидат или его агент могут подать

ходатайство, подвергнув сомнению результаты выборов, в течение 21 дня после объявления результатов. Если суд признал недействительной победу кандидата, он имеет право либо назначить новые выборы в избирательном округе, либо признать победу за вторым по количеству набранных голосов кандидатом. Последний случай, когда Суд потребовал отменить результаты выборов в связи с нарушениями, был зарегистрирован в 1923 году.

В **Канаде** если у представителей кандидатов, а также иных третьих лиц имеются сомнения в правильности подсчета голосов, то в течение четырех дней с момента объявления результатов, они могут обратиться также к районному судье и запросить процедуру судебного пересчета голосов.

*Критерии оценки:* порядок обжалования в суд и вышестоящую комиссию, сокращенные сроки – 3, порядок обжалования в суд – 2, порядок обжалования во внесудебный орган – 1.

### **Противодействие иностранному вмешательству в выборы**

В **Бразилии** установлен запрет на распространение в Интернете негативной информации о кандидатах. Верховный избирательный суд вправе предписать удалить недостоверные публикации на страницах в соцсетях и мессенджерах (при этом Председатель Верховного избирательного суда Бразилии заявил о том, «...Мы не потерпим, чтобы фейковые новости, дезинформация подрывали доверие к избирательной юстиции», хотя «...У судей зачастую связаны руки: оружия против Интернета у них нет»). Установлены ограничения на участие в избирательных кампаниях иностранных лиц.

Во **Франции** создан межведомственный сервис по противодействию иностранному цифровому вмешательству (Viginum). Социальные сети (в том числе Facebook, Twitter) должны обеспечивать прозрачность процесса обнаружения платного контента, размещая информацию (сведения) об авторе размещаемого материала, а также размере оплаты за его размещение и трансляцию. Согласно решению Конституционного совета Франции от 20 декабря 2018 года суд вправе только заблокировать распространение недостоверной информации, если ее недостоверный характер является очевидным и риск ее дальнейшего распространения может исказить волеизъявление избирателей.

В 2018 года был принят специальный Закон (опирающийся на Закон 1881 года, запрещающий распространение «недостоверной» информации), один из первых на европейском пространстве, который, среди прочих, *впервые* содержит законодательное определение понятия «фейковая информация»: «...недостоверные утверждения или голословные обвинения, либо новостные сообщения, которые недостоверно сообщают о реальных фактах, с целью изменения фактического волеизъявления избирателей (голоса избирателя)». Закон предоставляет уполномоченным органам право изымать «фейковый» контент, распространяемый в социальных сетях, а также блокировать сайты, размещающие его; предусматривается более

прозрачная финансовая отчетность жертвователей в части оплаты размещаемых «фейковых» материалов в течение трех месяцев, предшествующих календарному периоду проведения предвыборной агитации.

Суд, рассматривающий дела указанной категории, должен действовать пропорционально, применяя любые законные средства по пресечению распространения «фейковой» электоральной информации; в течение 48 часов со времени поступления соответствующей информационной жалобы, содержащей соответствующее требование для принятия в отношении «фейковой» информации, судья должен рассмотреть жалобу и принять по ней решение.

Высший аудиовизуальный совет Франции вправе отозвать лицензию в случае, если телерадиовещательные организации, находящиеся на территории Франции, работают в информационном пространстве под контролем или влиянием иностранного государства, либо распространяет «фейковую» информацию.

В США в 2017 году электоральная инфраструктура была определена как составная часть обеспечения национальной безопасности, что повлекло принятие на федеральном и штатном уровнях ряда мер по обеспечению координации деятельности и противодействию кибератакам и иностранному вмешательству. Федеральное бюро расследований образовало специальную группу по вопросам противодействия иностранному (внешнему) вмешательству в избирательный процесс, в том числе в части электоральной криминальной деятельности при финансировании предвыборной агитации, финансирования кандидатов из-за рубежа, незаконного воздействия на избирателей, иностранной разведывательной деятельности, специфических кибернарушений в электоральной сфере.

Телерадиоорганизации, имеющие свои издания (выпуски) в он-лайн формате и социальные сети должны обнародовать информацию о том, кто заказал и оплатил размещение «фейковой» информации или соответствующего агитационного материала, и по каким расценкам. Социальные сети должны резервировать (архивировать) указанные «фейковые» материалы, обеспечить в случае необходимости публичного доступа к ним.

На уровне штатов также предпринимались меры по повышению уровня информационной грамотности. Так, в сентябре 2018 года в штате Калифорния был принят закон, обязывающий введение в школах и университетах курса медийной информационной грамотности, в ходе которого школьники старших классов и студенты овладевают навыкам распознавания недостоверной информации, размещаемой в средствах массовой информации.

В Италии в 2018 году Министерством внутренних дел Италии был создан портал в сети Интернет, на который каждый избиратель мог сообщить о выявленных им информационных нарушениях, в том числе с «фейковым»

содержанием (хотя законодательного определения понятия «фейковая информация» законодательство Италии не содержит). Указанная информация поступала в адрес специального подразделения Государственной полиции по борьбе с киберугрозами.

В **Канаде** в преддверии проведения в сентябре 2019 года парламентских выборов правительством был разработан комплекс мер по противодействию распространению недостоверной (фейковой) информации. В частности, была разработана так называемая мониторинговая карта потенциальных информационных нарушений при проведении парламентских выборов («Critical Election Incident Public Protocol»), которая призвана информировать соответствующие государственные органы и гражданское общество о потенциальных информационных (фейковых) вбросах, организация работы которой возложена на орган, состоящий из пяти непартийных представителей.

Реформой 2006-2007 годов четко было ограничено участие иностранцев в политической жизни, в связи с чем, в настоящее время только граждане и постоянные резиденты Канады могут финансировать политические партии.

В Канаде назначен специальный докладчик по иностранному вмешательству в выборы.

В **Великобритании** при проведении парламентских выборов некоторые IT-компании в добровольном порядке в целях обеспечения прозрачности финансирования цифровых агитационных материалов и повышения степени информированности избирателей, стали размещать на платных цифровых агитационных материалах сведения об источнике их оплаты, вводя, таким образом, правило о недопущении анонимного размещения цифровых агитационных материалов.

В **России** запрещено участие иностранных лиц в выборах, установлены условия участия иностранных агентов – лиц, находящихся по иностранному влиянию, в выборах (в том числе информирование о наличии у них такого статуса в информационных и агитационных материалах), предусмотрена возможность блокировки информационных ресурсов, распространяющих информацию с нарушением закона. Организована работа избирательных органов, палат Федерального Собрания, иных компетентных органов по пресечению иностранного вмешательства в выборы. Специализированный орган по противодействию иностранному вмешательству в выборы отсутствует.

В **Германии, Индии, ЮАР** установлен запрет на выдвижение кандидатами иностранных граждан.

*Критерии оценки:* запрет на выдвижение, ограничения на распространение материалов, информирование, наличие специального органа – 3, запрет на выдвижение иностранцев – 2, отсутствие ограничений – 1.



## ЗАКЛЮЧЕНИЕ И ВЫВОДЫ

Сравнительный анализ правового регулирования выборов в 10 государствах, входящих в G-7 и БРИКС, а именно: Бразилия, Великобритания, Германия, Индия, Италия, Канада, Россия, США, Франция, Южно-Африканская Республика, с учетом международных обязательств государств в сфере демократических выборов и международных избирательных стандартов, лучшей практики правового регулирования, содержащихся в международных актах, позволяет сделать следующие выводы.

Государства используют различные подходы к регулированию выборов, включая саму возможность их проведения для наделения полномочиями главы государства. При этом международные обязательства, в первую очередь принятые в рамках ООН универсальные международные обязательства в сфере демократических выборов, оставляют государствам весьма существенное пространство для самостоятельной выработки подходов и поиску оптимальной модели правового регулирования выборов, основанной на национальных традициях.

Как показало исследование, наибольшую свободу выбора законодатели государств имеют именно применительно к выборам главы государства.

Осуществляя правовое регулирование выборов и избирательных прав граждан государства фактически реализуют свой электоральный суверенитет – право суверенных государств самостоятельно и независимо организовывать и проводить выборы, референдумы и иные электоральные процедуры в целях обеспечения реализации полновластия народа и свободы его выбора при верховенстве конституции государства и национального законодательства с учетом добровольно принятых международных обязательств.

Вместе с тем, сравнительный анализ правового регулирования на основе экспертных оценок степени демократичности правового регулирования и гарантий избирательных прав, с учетом обобщения оценок по 20 параметрам, позволяет выделить три группы государств по степени обеспечения «демократичности» электоральных процедур:

- государства с высоким уровнем электоральной надежности (правового обеспечения демократичности правового регулирования выборов и гарантий избирательных прав) - Россия, Бразилия, Индия;

- государства с удовлетворительным уровнем электоральной надежности (правового обеспечения демократичности правового регулирования выборов и гарантий избирательных прав) - Франция, ЮАР, Италия;

- государства с низким уровнем электоральной надежности (правового обеспечения демократичности правового регулирования выборов и гарантий избирательных прав) - Германия, Канада, Великобритания, США.

Государства с низким уровнем «электоральной надежности» обладают повышенными рисками попасть в зависимость от иностранных государств,

финансовых корпораций, потерять свой суверенитет или имеют большую вероятность прихода к власти радикальных или фашистствующих элементов, что, естественно, не поддерживается избирателями, но система не обеспечивает противодействия негативному сценарию недемократического (не соответствующего желанию народа) развитию событий.

Наиболее высокий уровень электоральной надежности, как видно из представленного анализа, демонстрируют государства, которые публично не позиционируют себя в качестве «развитых демократий» или «стран с прочными демократическими традициями», которые вместе с тем добросовестно выполняют добровольно взятые на себя международные обязательства в сфере демократических выборов и развивают свои демократические системы, не будучи связанными архаичными «демократическими традициями» (например, избрание главы государства коллегией выборщиков), имея большую свободу усмотрения и поиска оптимальных положений законодательства, эффективно обеспечивающих развитие демократических выборов.

Так, все государства группы с высоким уровнем электоральной надежности в той или иной степени развивают технические средства автоматизации избирательного процесса, включая дистанционное электронное голосование в России, средства электронного голосования и автоматизированного подсчета голосов в Бразилии, Индии и России, устанавливают четко сформулированные ограничения активного и пассивного избирательного права, отвечающие принципам пропорциональности ограничения и правовой определенности нормы, обеспечивающие равные условия ведения кампании всем ее участникам.

В целом российская избирательная система является четко регламентированной, порядок участия в выборах и процедуры голосования определены и юридически закреплены, допустимые ограничения прав четко сформулированы и обоснованы. Выборы организуются избирательными комиссиями, сформированными с учетом партийного представительства, в присутствии наблюдателей. Система создает условия для удобного голосования, предоставляя разные формы для возможного голосования, развивает технические средства автоматизации, в том числе исключая человеческий фактор как возможную причину ошибок.

Избирательное законодательство Российской Федерации, по сравнению с большинством зарубежных государств, является динамичным, поскольку законодатель оперативно реагирует на запросы и ожидания избирателей: внедряются новые формы голосования, в том числе дистанционное электронное голосование, новые технические средства, в том числе электронные списки избирателей, технические средства проверки подписей, технология QR-кода в протоколах УИК, совершенствуется регулирование вопросы, вызывавшие конфликтные ситуации на участках, в том числе вопросы мест нахождения наблюдателей, порядка ведения съемки.

Напротив, государства, входящие в G-7, провозглашающие себя образцом демократии с устоявшимися демократическими традициями, нередко достаточно агрессивно навязывающие свои представления о демократии другим странам, становятся заложниками своих «демократических традиций», тормозящих развитие электоральных в современных условиях с учетом новых технологий, средств автоматизации, да и в целом замене архаичных норм современными по букве и духу, фактически «отсекая» от участия в электоральных процессах ряд социальных и возрастных категории избирателей.

Элиты «старых демократий», а в ряде государств это 2-3 партии, периодически сменяющие друг друга, а иногда и одна партия, десятилетиями находящаяся у власти, опасаются модернизировать избирательную систему, в том числе, например, внедрять дистанционное электронное голосование, так как побаиваются новаций, до конца не понимая «алгоритм» принятия решения при голосовании «он-лайн» (мотивация, побуждающие факторы, инструменты агитационного и идеологического воздействия), и пугаются предпочтений «цифровой аудитории», не рискуя что-то менять в национальной избирательной системе под угрозой потери власти.

Обладая значительным технологическим потенциалом и финансовыми ресурсами, западные государства осознанно отказываются широко применять электронное голосование на юридически обязательных выборах, способное включить в политический процесс новых избирателей, которые могут разрушить складывающиеся столетиями политические монополии двух-трех правящих партий США и Великобритании. Другие государства G-7 следуют в политическом фарватере англосаксов и также не используют электронное голосование на выборах. Одновременно с этим «национально ориентированные демократии» (Россия, Бразилия, Индия), которые вынуждены сопротивляться мощному внешнему давлению западных государств, стремящихся подчинить их своей воле, развивают электронное голосование, видя в нём возможности для привлечения граждан к легальному политическому процессу, и как следствие, повышению явки избирателей, представительству всех заинтересованных групп во власти и обеспечению легитимности выборов.

Используя различные модели правового регулирования, основанные на международных обязательствах государств в сфере демократических выборов, международных избирательных стандартах и лучшей практике, конституционно-правовых традициях и исторических особенностях, реализуя собственный электоральный суверенитет, государства осуществляют правовое регулирование выборов.

При этом такое регулирование должно обеспечивать реализацию основополагающего принципа, лежащего в основе всех международных обязательств в сфере демократических выборов в современном мире, сформулированному в части 3 статьи 21 Всеобщей декларации прав человека и воспроизведенной впоследствии с незначительными уточнениями и

корректировками в других международных актах в сфере прав человека, согласно которому воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования.

Обеспечение конституционных гарантий власти народа, реализуемой посредством формирования органов государственной власти в ходе выборов и избрания высших должностных лиц, при использовании различных моделей правового регулирования осуществляется в разных государствах в разной степени. При этом надежное функционирование избирательной системы обеспечивает наиболее полная реализация власти народа, который посредством демократических выборов формирует высшие органы государственной власти.

Проанализировав в исследуемых государствах параметры избирательного законодательства, обеспечивающих реализацию конституционных гарантий формирования и выявления в ходе выборов воли народа как основы власти правительства эксперты пришли к следующим выводам.

**По показателю порядок наделения полномочиями главы государства** страны распределены по группам следующим образом: высокий уровень электоральной надежности отнесены государства, проводящие прямые выборы главы государства, – Бразилия, Россия, Франция; средний уровень электоральной надежности – государства, проводящие косвенные выборы главы государства – Германия, Индия, Италия, США, ЮАР; низкий уровень электоральной надежности – государства, где главы государств замещают должности на наследственной основе – Великобритании и Канаде.

**По показателю активное избирательное право государства** распределились по следующим группам: высокий уровень – предоставление активного избирательного права в возрасте 18 лет, ограничение прав недееспособных и осужденных к лишению свободы (Бразилия, Индия, Канада, Россия, ЮАР); средний уровень – наличие ценза оседлости в качестве дополнительного условия предоставления активного избирательного права (Великобритания, Германия, Италия, Франция, ЮАР); низкий уровень – наличие дополнительного ограничения прав в зависимости от места жительства, ограничение прав отбывших наказание в течение длительного времени (США).

**По показателю пассивное избирательное право**, т.е. право быть избранным, государства распределились по следующим группам: высокий уровень – к требованиям к праву быть избранным отнесены гражданство, возраст не более 40 лет, отсутствие иностранного гражданства, отсутствие судимости, проживание в стране в течение определенного времени (Бразилия, Германия, Индия, Россия); средний уровень – возраст более 40

лет, обязательное условие – исполнение воинской обязанности, ограничение в отношении лиц, занимающих должности, или возможность избрания только депутата (Италия, Франция, ЮАР); гражданство по рождению, неединообразные требования в регионах, невозможность выдвижения при отсутствии прав наследования (Великобритания, Канада, США).

**По показателю порядок участия в выборах** государства распределены следующим образом: высокий уровень – добровольное голосование (Великобритания, Германия, Индия, Италия, Канада, Россия, Франция, ЮАР); средний уровень – добровольное голосование с отдельными ограничениями (США), низкий уровень – обязательное голосование (Бразилия).

**По показателю равного избирательного права** государства распределены следующим образом: высокий уровень – государства, в которых обеспечен принцип «один избиратель – один голос за главу государства» (Бразилия, Россия, Франция); средний уровень – незначительное отклонение от указанного принципа, в том числе при нарезке округов в парламент или при формировании специального органа (Германия, Индия, Италия, ЮАР); низкий уровень – государства со значительным отклонением от указанного принципа и определяющие главу государства без участия избирателей (Великобритания, Канада, США).

**По показателю тайное голосование** государства распределены следующим образом: высокий уровень – тайное голосование обеспечивается (Бразилия, Великобритания, Германия, Индия, Италия, Канада, Россия, Франция, ЮАР); средний уровень – тайное голосование обеспечивается с отклонениями (США, где при регистрации избирателя указывается его партийные предпочтения, а электронные избирательные бюллетени направляются с открытой отметкой); низкий уровень – тайное голосование не предусмотрено или не обеспечивается (такие государства среди исследуемых отсутствуют).

**По показателю избирательные органы государства** распределены следующим образом: высокий уровень – выборы организует система независимых коллегиальных избирательных органов (Бразилия, Индия, Россия, ЮАР); средний уровень – специальные органы созданы на отдельных уровнях, за исключением нижнего уровня – избирательных участков (Великобритания, Германия, Италия, Канада); низкий уровень – выборы организуют органы исполнительной власти, правоохранительные органы (США, Франция).

**По модели регистрации избирателей:** высокий уровень – государства с пассивной регистрацией, не предполагающей каких-либо действий со стороны избирателя (Великобритания, Германия, Индия, Италия, Россия, Франция); средний уровень – активная регистрация, предполагающая заблаговременную подачу гражданином заявления о регистрации в качестве избирателя (Бразилия, Канада, ЮАР); низкий уровень – отсутствие единой системы регистрации (США).

**По показателю порядок назначения выборов и определенность дня голосования** государства распределяются следующим образом: высокий уровень – дата выборов заранее определена законом (Бразилия, Россия, США); средний уровень – дата выборов определяется уполномоченным органом (Германия, Индия, Италия, Франция, ЮАР); низкий уровень – дата выборов зависит от усмотрения политического органа, а именно премьер-министра, принимающего решение о роспуске парламента по своему усмотрению, без правовых ограничений и условий, в выгодный для своей партии момент (Великобритания, Канада).

**Показатель день и время голосования** оценивает продолжительность голосования: высокий уровень – продолжительность голосования 12 часов и более (Великобритания, Италия, Россия, ЮАР); средний уровень – продолжительность голосования от 8 до 12 часов (Бразилия, Германия, Канада, Франция); низкий уровень – продолжительность голосования менее 8 часов или отсутствие общего регулирования (Индия, США).

**Дополнительные формы голосования** оцениваются следующим образом: высокий уровень – наличие более 3 дополнительных форм голосования (Россия); средний уровень – использование менее 3 дополнительных форм для отдельных категорий избирателей (Бразилия, Индия, Италия, ЮАР); низкий уровень – использование голосования по доверенности, по почте, досрочного голосования для всех избирателей, т.е. дополнительных форм голосования, не обеспечивающих равное и тайное голосование (Великобритания, Германия, Канада, США, Франция).

**Электронное голосование** оценивается следующим образом: высокий уровень – использование в государстве дистанционного электронного голосования, средств подсчета голосов (Россия), средний уровень – использование средств подсчета голосов на участках (Бразилия, Индия, США, ЮАР), низкий уровень – государства, в которых не используется электронное голосование (Великобритания, Германия, Италия, Канада, Франция).

**По показателю избирательные участки** оценка производилась следующим образом: высокий уровень – установлены требования к оформлению участков, разумное число избирателей (Бразилия, Россия, Франция, ЮАР); средний уровень – требования к оформлению не четко определены (Великобритания, Германия, Индия, Италия, Канада, США); низкий уровень – требования к образованию и оформлению участков отсутствуют (такие государства среди исследуемых отсутствуют).

**По показателю равные условия при проведении предвыборной агитации** государства распределены следующим образом: высокий уровень – установлены гарантии равных возможностей, предоставляется бесплатное эфирное время и печатная площадь, предусмотрены гарантии равного эфирного времени партиям в межвыборный период (Россия); средний уровень – установлены гарантии равных возможностей для участников избирательного процесса (Бразилия, Великобритания, Индия, Италия,

Канада, Франция); низкий уровень – гарантии равных возможностей не установлены или отсутствует законодательное регулирование предвыборной агитации (Германия, США, ЮАР).

**По показателю финансирование избирательных кампаний** кандидатов проводилась оценка обеспечения равных условий и прозрачности финансирования. Высокий уровень – установлены предельные размеры фондов, пожертвований, предусмотрены финансовые отчеты (Россия, Франция); средний уровень – установлены предельные размеры пожертвований, размер фонда не ограничен, предусмотрено представление финансовых отчетов (Бразилия, Великобритания, Индия, Италия, Канада, США); низкий уровень – ограничения на финансирование кампании не предусмотрены (Германия, ЮАР).

**По показателю наблюдение за выборами** государства распределены следующим образом: высокий уровень – наличие права назначать наблюдателей у кандидатов, партий, общественных объединений, установленные законом права наблюдателей (Россия); средний уровень – наличие права назначать наблюдателей у партий и кандидатов (Бразилия, Индия, Италия, Канада, ЮАР); низкий уровень – отсутствие перечня субъектов назначения наблюдателей, отсутствие гарантированных прав наблюдателей (Великобритания, Германия, США, Франция).

**По видеонаблюдению на выборах** государства распределяются следующим образом: высокий уровень – широкое применение видеонаблюдения, в т.ч. в помещениях для голосования (Бразилия, Россия); средний уровень – ограниченное применение видеонаблюдения, в основном для наблюдения вне помещения за порядком (Индия, Канада, США, Франция, ЮАР); низкий уровень – отсутствие видеонаблюдения, запрет фото- и видеосъемки в помещении для голосования (Великобритания, Германия, Италия).

**По показателю технические средства подсчета голосов** государства распределены следующим образом: высокий уровень – широкое применение технических средств (Бразилия, Индия, Россия); средний уровень – ограниченное применение технических средств (США, ЮАР); низкий уровень – отсутствие технических средств подсчета голосов (Великобритания, Германия, Италия, Канада, Франция).

**По показателю обжалование итогов и рассмотрение жалоб** государства распределены следующим образом: высокий уровень – порядок обжалования в суд и вышестоящую комиссию, сокращенные сроки (Великобритания, Россия, Франция); средний уровень – порядок обжалования в суд (Бразилия, Германия, Индия, Канада, США, ЮАР); низкий уровень – порядок обжалования во внесудебный орган (Италия).

**По противодействию иностранному вмешательству в выборы** государства распределены следующим образом: высокий уровень – запрет на выдвижение, ограничения на распространение материалов, информирование об иностранном влиянии (Канада, Россия, США, Франция); средний уровень

– запрет на выдвижение иностранцев (Бразилия, Великобритания, Германия, Индия, Италия, ЮАР); низкий уровень – отсутствие ограничений, связанных с иностранным гражданством и иностранным влиянием (такие государства отсутствуют среди исследуемых).

**Таким образом, сравнительный анализ правового регулирования на основе экспертных оценок индекса электоральной надежности, с учетом обобщения оценок по 20 параметрам, позволяет выделить три группы государств:**

**- государства с высоким уровнем электоральной надежности: Россия, Бразилия, Индия;**

**- государства с удовлетворительным (средним) уровнем электоральной надежности: Франция, ЮАР, Италия;**

**- государства с низким уровнем электоральной надежности: Германия, Канада, Великобритания, США.**

## Оценка степени демократичности и гарантий избирательных прав

	Бразилия	Великобритания	Германия	Индия	Италия	Канада	Россия	США	Франция	ЮАР
Порядок наделения полномочиями главы государства	3	1	2	2	2	1	3	2	3	2
Активное избирательное право	3	2	2	3	2	3	3	1	2	3
Пассивное избирательное право	3	1	3	3	2	1	3	1	2	2
Порядок участия в выборах (добровольное / обязательное)	1	3	3	3	3	3	3	2	3	3
Равное избирательное право	3	1	2	2	2	1	3	1	3	2
Тайное голосование	3	3	3	3	3	3	3	2	3	3
Избирательные органы	3	2	2	3	2	2	3	1	1	3
Регистрация и учет избирателей	2	3	3	3	3	2	3	1	3	2
Порядок назначения выборов, определенность дня голосования	3	1	2	2	2	1	3	3	2	2
День и время голосования	2	3	2	1	3	2	3	1	2	3
Дополнительные формы голосования	2	1	1	2	2	1	3	1	1	2
Электронное голосование	2	1	1	2	1	1	2	2	1	2
Избирательные участки	3	2	2	2	2	2	3	2	3	3
Равные условия	2	2	1	2	2	2	3	1	2	1

при проведении предвыборной агитации										
Финансирование избирательных кампаний кандидатов	2	2	1	2	2	2	3	2	3	1
Наблюдение за выборами	2	1	1	2	2	2	3	1	1	2
Видеонаблюдение	3	1	1	2	1	2	3	2	2	2
Технические средства подсчета голосов	3	1	1	3	1	1	2	2	1	2
Обжалование итогов и рассмотрение жалоб	2	3	2	2	1	2	3	2	3	2
Противодействие иностранному вмешательству	2	2	2	2	2	3	2	2	3	2
	<b>Бразилия</b>	<b>Великобритания</b>	<b>Германия</b>	<b>Индия</b>	<b>Италия</b>	<b>Канада</b>	<b>Россия</b>	<b>США</b>	<b>Франция</b>	<b>ЮАР</b>
Итого	49	36	37	46	40	37	57	32	44	44