

# **МНЕНИЕ АССОЦИАЦИИ ПРОМО-LEX**

**О ВОЗМОЖНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ  
камер видеонаблюдения на  
избирательных участках в  
контексте парламентских выборов  
от 24 февраля 2019 года**

ЧЛЕНАМ ЦЕНТРАЛЬНОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КОМИССИИ

**МНЕНИЕ АССОЦИАЦИИ PROMO-LEX**

**О возможности использования камер видеонаблюдения на избирательных участках в контексте парламентских выборов от 24 февраля 2019 года**

**I. Констатации и выводы о качестве процесса принятия решений**

7 ноября 2018 года Премьер-министр Павел Филип встретился с членами Центральной Избирательной Комиссии (ЦИК) для обсуждения действий, которые должны быть предприняты Правительством для обеспечения правильности избирательного процесса. Премьер предложил рассмотреть возможность установления камер видеонаблюдения на избирательных участках.<sup>1</sup>

8 ноября 2018 года, ЦИК через пресс-релиз, размещенный на web-странице учреждения, делал уже упор на то, что установка устройств наблюдения повысит безопасность и правильность процесса голосования, а также прозрачность избирательных операций, проводимых в день голосования на избирательных участках, таким образом, неявно повышая уровень доверия всего общества к избирательному процессу.<sup>2</sup> В тексте пресс-релиза указывается, что закупка необходимого оборудования будет осуществлена за счет бюджета, предназначенного на организацию и проведение парламентских выборов от 24 февраля 2019 года.

14 ноября 2018 года на внеочередном заседании, имеющем на повестке дня всего два вопроса,<sup>3</sup> включен проект Постановления *О минимальных требованиях к техническому оборудованию, используемому при процедуре видеозаписи на избирательных участках на парламентских выборах от 24 февраля 2019 года.*

В данном контексте, напомним, что ЦИК в соответствии с положениями части (1) ст.22 Кодекса о выборах, изучает порядок организации и проведения выборов в целях совершенствования законодательства о выборах и избирательных процедур, а также представляет Правительству и Парламенту предложения о целесообразности внесения изменений в законодательство о выборах.

Но, как План действий ЦИК на 2018<sup>4</sup> год, так и План закупок Комиссии на 2018<sup>5</sup> год не предусматривают ни действий, ни средств, предназначенных для установки камер видеонаблюдения на избирательных участках. Комиссия не обнародовала никакого анализа избирательной практики в день выборов, который бы аргументировал необходимость установки камер видеонаблюдения. Взамен, Центральная Избирательная Комиссия неоднократно указывала на

<sup>1</sup> <https://gov.md/ro/content/sectiile-de-vot-ar-putea-fi-instalate-camere-de-luat-vederi-pavel-filip-ne-dorim-un-proces>

<sup>2</sup> Пресс-релиз. Камеры видеонаблюдения, установленные на избирательных участках, представляют собой один из элементов, повышающих прозрачность избирательного процесса.

<sup>3</sup> <http://cec.md/index.php?pag=news&id=1042&rid=22929&l=ro>

<sup>4</sup> <http://cec.md/index.php?pag=page&id=1171&l=ro>

<sup>5</sup> [http://cec.md/files/files/Planul%20Strategic/Plan%20actiuni%20CEC\\_2018\\_aprobat\\_sedinta.pdf](http://cec.md/files/files/Planul%20Strategic/Plan%20actiuni%20CEC_2018_aprobat_sedinta.pdf)

<sup>6</sup> <http://www.cec.md/files/files/Achizitii/Planul%20e%20achizitii%202018-min.pdf>

множество пробелов, связанных с исполнением своих полномочий, требующих финансовых средств (дополнение членов аппарата, ответственного за проверку финансового менеджмента политических партий и избирательных кампаний, усовершенствование модулей ГАИС Выборы, открытие дополнительных ИУ за рубежом, обеспечение доступности ИУ и др.), для которых, к сожалению, не было найдено финансовых ресурсов.

**В заключение, в отношении качества процесса принятия решений, связанного с установкой оборудования для видеонаблюдения, Ассоциация Promo-LEX констатирует:**

- **игнорирование Комиссией законодательных положений о прозрачности процесса принятия решений**, а, ведь, этот вопрос является важным для проведения выборов и необходим для проведения общественных консультаций;
- **обоснованные подозрения о вмешательстве Премьер-министра в работу ЦИК** путем его представления и незамедлительного одобрения и практически принятия Комиссией точки зрения, которую избирательный орган ранее не рассматривал и не считал её уместной и необходимой для ввода в свои планы усовершенствование избирательного законодательства;
- **отсутствие соответствующих поправок в нормативной базе, регулирующих установку камер видеонаблюдения в помещении избирательных участков**, отсутствие публичных обсуждений с заинтересованными сторонами, в частности, с потенциальными конкурентами на выборах, политическими партиями;
- отсутствие положений, касающихся **установки камер видеонаблюдения** в органическом законе, то есть Кодексе о выборах.

## **II. Анализ возможности и уместности предложенных изменений в свете международного опыта**

При разработке мнения по этому вопросу, Promo-LEX исходит из:

- выводов и обобщений экспертов *ACE Electoral Knowledge Network*<sup>6</sup>;
- констатаций Международных наблюдательных миссий по этому вопросу, сформулированных на основе мониторинга избирательных процессов в странах с демократией в процессе консолидации.

**2.1. По мнению экспертов ACE Electoral Knowledge Network**, сформулированному на основе анализа опыта 7-ми стран,<sup>7</sup> использование видеокамер (ВК) на ИУ предполагает ряд преимуществ и недостатков, а также требует обеспечения определенных условий для их успешного использования:

### **Преимущества:**

- может обеспечить представление о качестве организации инфраструктуры ИУ;
- обеспечивает контроль над процессом подсчета избирательных бюллетеней и порождает доверие к завершающим этапам, когда утверждаются результаты выборов;
- может способствовать предотвращению практики купли/продажи голосов;
- может способствовать безопасности процесса голосования и безопасности лиц на ИУ.

### **Недостатки:**

- может снизить доверие избирателей по причине компрометации тайны голоса;

---

<sup>6</sup> <http://aceproject.org/electoral-advice/archive/questions/replies/291099047>

<sup>7</sup> Российская Федерация (2012), Украина (2012), Грузия, Азербайджан (2003, 2008, 2010), Сьерра-Леоне, Колумбия, Албания (2009).

- использование камер видеонаблюдения в сельской местности может запугать избирателей, они могут предположить из-за отсутствия электорального воспитания, что их голос отслеживается;
- оборудование и процесс его закупки предполагают высокие затраты, тем более, что оно используется только один раз;
- камеры видеонаблюдения иногда предоставляют ограниченную информацию – они могут доказать "хорошо просматриваемые" нарушения, но не манипуляции в списках избирателей. Камеры могут фиксировать только определенные аспекты процесса открытия ИУ, голосования, закрытия ИУ и подсчета только в день голосования;
- подсчет голосов и подведение итогов голосования может проходить иногда в местах, в которых не установлены видеокамеры;
- видеокамеры иногда дают слабое качество и нечеткую картинку;
- использование видеокамер может вызвать напряженность в течение процесса голосования;
- не все заинтересованные стороны имеют доступ или имеют ограниченный доступ к видеозаписям для оценки процесса голосования или подтверждения нарушений в процессе голосования;
- было много случаев, когда доступ к записям был ограничен, отложен или в целом запрещен. Также, в некоторых случаях подавшим жалобу лицам, было запрещено использовать видеозаписи в качестве доказательств в суде;
- видеокамеры не могут заменить наблюдение, они не могут считаться абсолютной гарантией от любых политических манипуляций;
- наблюдатели выразили озабоченность в связи с тем, что правительство может использовать записи для определения того, какие наблюдатели присутствовали на некоторых избирательных участках, чтобы впоследствии наказать их за сообщенные проблемы;
- использование камер видеонаблюдения может быть чрезвычайно дорогостоящим и требует привлечения множества ресурсов. Затраты включают в себя закупку оборудования, транспортировку оборудования, техническое обслуживание и ремонт, сетевое оборудование, монтаж, демонтаж, потребляемую электроэнергию и человеческие ресурсы, необходимые для выполнения этих работ.

***Критерии успешного использования камер видеонаблюдения на ИУ:***

- использование ВК должно быть продуманным решением, согласованным со всеми заинтересованными сторонами, поддержанным избирателями и сделанным до выборов;
- использование должно регулироваться в законодательстве последовательно и надлежащим образом в соответствии с принципами прозрачности принятия решений;
- оборудование должно быть закуплено через прозрачную процедуру;
- процесс торгов должен быть конкурентоспособным и открытым и должен быть прозрачным для политических партий и общественности;
- рекомендуется использование видеокамер таким образом, чтобы обеспечить тайну голосования, поскольку это универсальное право человека и фундаментальное условие демократии;
- избирательные кампании могут повысить уровень информированности общественности о мерах, которые должны быть реализованы, например таких, как установка видеокамер. Непрерывная коммуникация с заинтересованными сторонами;
- ВК должны быть установлены при условии, что ответы на следующие вопросы будут даны заранее:
  - a. что видит камера;
  - b. кто имеет доступ к записям;
  - c. каково качество видеозаписей;
  - d. будут ли видеозаписи доступны общественности;
  - e. будут ли видеозаписи использоваться в качестве доказательства в судебных инстанциях;
  - f. будут ли камеры записывать изображения с ИУ, чтобы выявить возможные мошенничества.

- органы власти, задействованные в обеспечении прозрачности, должны предоставить международным и национальным наблюдателям свободный доступ ко всему избирательному процессу;
- должны быть простые и легкие процедуры для получения любых изображений с камер видеонаблюдения.

## 2.2. Миссии ОБСЕ/БДИПЧ высказались по вопросу использования Видеокамер (ВК)

### *Президентские выборы в Российской Федерации (2012)*

Согласно Итоговому отчету ОБСЕ/БДИПЧ по мониторингу президентских выборов (2012) в Российской Федерации, **многие нарушения, зарегистрированные наблюдателями ОБСЕ/БДИПЧ, не смогли быть охвачены камерами видеонаблюдения.**<sup>8</sup>

Изначально, **видеокамеры не могут рассматриваться как абсолютная гарантия от любых возможных манипуляций**, так как, например, протоколы подсчета голосов не были показаны в камеру на 25 из 106 участков, на которых осуществлялось наблюдение, а в 20 случаях результаты не были зачитаны вслух.<sup>9</sup>

Согласно законодательным положениям, видеозаписи хранятся в течение года после выборов, а доступ к записям будет неограниченным для представителей партий, граждан и других участников избирательного процесса.

Наблюдатели ОБСЕ/БДИПЧ выразили обеспокоенность тем, что могут быть введены ограничения по доступу к видеоматериалам и ограничения по продолжительности предоставляемого видеоматериала (30 мин.), тем более, что осталось неизвестным, можно ли будет использовать эти записи в качестве доказательства в суде.

После дня голосования ОБСЕ/БДИПЧ получила информацию о том, что имели место документально подтвержденные случаи отказа в доступе к видеозаписям без объяснения причин. Более того, установленный законом 30-дневный период, в течение которого ответственная организация должна предоставить ответ на запрос о предоставлении видео, является слишком продолжительным и не способствует эффективной борьбе с нарушениями.

### *Парламентские выборы в Украине (2012)*

Согласно Итоговому отчету ОБСЕ/БДИПЧ по мониторингу парламентских выборов в Украине от 28 октября 2012 года,<sup>10</sup> **некоторые видеокамеры на ИУ были установлены таким образом, чтобы скомпрометировать право на тайну голоса.** В некоторых регионах Украины (Днепропетровск, Донецк, Кировоград, Хмельницкий, Ровно и Житомир) видеокамеры были направлены на кабины для голосования. Ряд собеседников наблюдателей ОБСЕ/БДИПЧ выразили озабоченность по поводу полезности видеокамер.

Чтобы обеспечить обустройство ИУ видеокамерами, было потрачено порядка 100 млн. евро.

Камеры работали в течение всего дня голосования. Видеоизображения можно было отслеживать в Интернете. Были записаны только видеоизображения во время подсчета бюллетеней.

<sup>8</sup> <https://www.osce.org/odihr/90461?download=true> стр. 7

<sup>9</sup> <https://www.osce.org/odihr/90461?download=true> стр. 20

<sup>10</sup> <https://www.osce.org/odihr/elections/98578?download=true>

В соответствии с законом об особенностях обеспечения открытости, прозрачности и демократичности выборов народных депутатов, партии и кандидаты на выборах имеют право получать записи только в течение 15 дней после официального опубликования результатов.

### ***Парламентские выборы в Армении (2017)***

**За год до дня парламентских выборов от 2 апреля 2017 года**, в Избирательный кодекс Армении были внесены поправки. Одно из новых положений касается установки видеокамер на ИУ. Они не были установлены на всех ИУ из-за финансовых ограничений. Власти оборудовали видеокамерами только самые большие ИУ в количестве 1.499.<sup>11</sup>

В течение дня голосования прямая трансляция видеоизображений с ряда избирательных участков прерывалась для online-сообщества, а при подсчете избирательных бюллетеней камеры видеонаблюдения были направлены членами УИБ таким образом, чтобы на видеозаписях невозможно было отследить процесс подсчета голосов.

### ***Президентские выборы в Азербайджане (2013)***

На президентских выборах в Азербайджане от 9 октября 2013 года видеокамеры были установлены на 1000 ИУ по всей стране. В день голосования наблюдатели ОБСЕ/БДИПЧ выразили озабоченность по поводу защиты тайны голоса на 1/3 подверженных мониторингу ИУ, на которых были установлены видеокамеры. **Видеокамеры не могут дать максимальную гарантию от всех возможных манипуляций, поскольку они не охватывают все моменты избирательного процесса, происходящие на ИУ.**<sup>12</sup>

Кроме того, **не было различий между оценками международных наблюдателей на ИУ с видеокамерами и на ИУ без видеокамер**, что говорит о том, что эффект установки видеокамер на ИУ ограничен.

**В заключение**, из анализа международного опыта,<sup>13</sup> Ассоциация Promo-LEX может прийти к следующим выводам:

- **камеры видеонаблюдения в основном используются в странах с проблемами**, касающимися качества и неподкупности избирательных процедур (например: Российская Федерация, Украина, Азербайджан, Сьерра-Леоне, Колумбия, Албания);
- **использование камер не решило системных проблем процедур голосования**, указанных Международными миссиями (например, Российская Федерация, Азербайджан);
- **камеры видеонаблюдения не должны и не могут заменить наблюдение за выборами** (процедура, которая необоснованно была усложнена ЦИК менее чем за год до дня выборов), **в частности политическими партиями**. Видеокамеры **не могут считаться абсолютной гарантией** от любых человеческих, технических или политических манипуляций;
- **международные миссии не заметили различий** между оценками с ИУ с видеокамерами и ИУ без видеокамер;
- **для повышения доверия к процедуре съемок процесса голосования** необходимо её четкое и полное регулирование, в том числе в органическом законе;
- изменения в национальном законодательстве не были осуществлены достаточно заблаговременно до выборов.

<sup>11</sup> <https://www.osce.org/odihr/328226?download=true> стр. 21

<sup>12</sup> <https://www.osce.org/institutions/110015?download=true> стр.3

<sup>13</sup> В условиях несоблюдения Комиссией сроков публичных консультаций, Ассоциация Promo-LEX осознает, что некоторые практики могут быть упущены, но которые не могут повлиять на общую картину.

### III. Анализ уместности и возможности установки видеокамер на ИУ с точки зрения инцидентов, сообщенных Promo-LEX в день голосования

Уместность и возможность установки ВК для мониторинга и выявления инцидентов в день голосования определялась на основе анализа инцидентов, о которых сообщил Promo-LEX в ходе президентских выборов 2016 года (2-ва тура голосования, обобщенно) и новых местных выборов от 20 мая 2018 года.

По мнению Promo-LEX, из **общего количества, составляющего 20 типов инцидентов,<sup>14</sup> только один (5%) может быть выявлен посредством ВК, установленных на ИУ – ненадлежащее опломбирование урн для голосования. В остальном, из 19 оставшихся типов инцидентов, 12 (60%) либо не могут быть отслежены – либо могут быть частично отслежены – 7 (35%).**

Таким образом, наиболее значимые электоральные инциденты, как по количеству, так и воздействию на процесс голосования останутся вне контроля посредством ВК.

По новым местным выборам от 20 мая 2018 года наиболее часто сообщаемыми инцидентами были:

- **Недостатки в списках избирателей – 140 случаев.** Данные инциденты **НЕ** могут быть отслежены, так как установка ВК будет отрегулирована таким образом, чтобы не охватывать списки избирателей.<sup>15</sup>
- **Фотографирование избирательных бюллетеней – 56 случаев.** Данные инциденты **НЕ** могут быть отслежены, так как установка ВК будет отрегулирована таким образом, чтобы не охватывать кабины для голосования, списки избирателей, либо не повлиять на тайну голоса и персональные данные;
- **Необоснованное присутствие неуполномоченных лиц** в помещении или в периметре 50 метров от избирательного участка – **41 случай.** Данное нарушение можно будет отследить только **Частично.**

По президентским выборам от 30 октября 2016 года наиболее часто сообщаемыми инцидентами были:

- **Организованная перевозка избирателей – 182 случая.** Данный инцидент **НЕ** может быть отслежен, так как имеет место вне ИУ.
- **Фотографирование избирательных бюллетеней – 100 случаев. НЕТ.**
- **Необоснованное присутствие неуполномоченных лиц** в помещении или в периметре 50 метров от избирательного участка – **85 случаев. Частично.**

№	Тип инцидента	НМВ, 2018 375 SV	ПВ, 2016 2081 SV	Потенциально Влияние камер
1.	Наличие рекламных материалов, афиш, рекламных щитов вблизи избирательного участка (100 метров от помещения избирательного участка)	10	56	Нет
2.	Необоснованное присутствие неуполномоченных лиц в помещении или в периметре 50 м от избирательного участка (мэр, сотрудник полиции, водитель председателя УИБ, неустановленные лица)	41	85	Частично

<sup>14</sup> Мы имеем в виду, как нарушения законодательства, так и ненадлежащие практики, такие, как организованная перевозка избирателей.

<sup>15</sup> Пресс-релиз. Камеры видеонаблюдения, установленные на избирательных участках, представляют собой один из элементов, повышающих прозрачность избирательного процесса.

<http://cec.md/index.php?pag=news&id=1042&rid=22929&l=ro>

3.	Неполадки в работе ГАИС Выборы	17	70	Частично
4.	Недостатки в списках избирателей	140	50	Нет
5.	Ограниченный доступ или воспрепятствование процессу свободного наблюдения на избирательных участках	5	26	Частично
6.	Организованная перевозка избирателей	6	182	Нет
7.	Акты насилия или запугивания избирателей, либо других лиц: запугивание избирателей (ИУ)	7	41	Частично
8.	Предвыборная реклама или черный PR в периметре и/или вблизи избирательного участка, чтобы повлиять на выбор избирателей	23	41	Нет
9.	Мероприятия по мобилизации избирателей	2	0	Нет
10.	Урны для голосования не были опломбированы согласно законодательным процедурам	19	27	Да
11.	Фотографирование избирательных бюллетеней	56	100	Нет
12.	Необоснованное голосование группами (в кабине для голосования находились 2 или больше лиц)	3	0	Нет
13.	Голосование с недостатками при предъявлении документов, удостоверяющих личность	11	15	Нет
14.	Голосование не по правилам по месту нахождения	8		Нет
15.	Погашение неиспользованных бюллетеней до закрытия ИУ	5		Частично
16.	Слухи, попытки и даже ситуации материального и денежного вознаграждения, предоставленного избирателям в периметре и/или вблизи избирательных участков, чтобы повлиять на выбор избирателей	0	17	Нет
17.	Избирательные бюллетени нераспределенные членам УИБ не хранятся в безопасном месте в помещении избирательного участка	0	7	Нет
18.	Проблемы в обеспечении электроэнергией избирательные участки	0	51	Частично
19.	Преднамеренная выдача большего количества избирательных бюллетеней одному избирателю, либо опускание в урну больше одного бюллетеня одним избирателем или членами УИБ	0	3	Частично
20.	Очереди на ИУ, находящиеся за рубежом	0	18	Нет
21.	Другое	18	5	Н/П

	Общее кол-во инцидентов, просматриваемых камерами	19	27	1 - ДА
	Общее кол-во инцидентов, частично просматриваемых камерами	75	276	7 - Частично
	Общее кол-во инцидентов, не просматриваемых камерами	259	486	12 - НЕТ
	<b>ВСЕГО</b>	371	794	5% - ДА 35% - Частично 60% - НЕТ
		1 165		

**В заключение**, в результате анализа национального опыта мониторинга инцидентов в день голосования, Ассоциация Promo-LEX приходит к следующим выводам:

- **камеры видеонаблюдения не смогут предотвратить и выявить, таким образом, чтобы оправдать их использование, большинство инцидентов, имеющих место в день голосования на избирательных участках;**
- **выводы Докладов по мониторингу Promo-LEX указывают на то, что большинство нарушений, влияющих на качество избирательного процесса, имеют место в Республике Молдова, не столько в день голосования, сколько во время проведения избирательной кампании, а также в предвыборный период.**

#### **IV. Общие выводы и рекомендации**

Ассоциация Promo-LEX считает, что решение ЦИК инициировать процесс оборудования избирательных участков на парламентских выборах от 24 февраля 2019 года камерами видеонаблюдения является **поспешным и незапланированным, противоречащим принципу прозрачности процесса принятия решений.**

Кроме того, имеются разумные подозрения, наводящие на мысль, что это решение принято по **внешнему принуждению**, а не основано на **нейтральном анализе избирательной практики Республики Молдова.**

Использование камер видеонаблюдения, как представляется, присуще в целом странам с проблемами неподкупности избирательных процедур.

Использование камер видеонаблюдения не сможет решить системные проблемы, которые ухудшают качество процедур в день выборов. Похоже, что использование финансовых ресурсов для приобретения видеокамер будет осуществляться в ущерб выделения тех же ресурсов для покрытия других проблемных и/или нерешенных вопросов избирательного процесса (дополнение членов аппарата, ответственного за проверку финансового менеджмента политических партий и избирательных кампаний, усовершенствование модулей ГАИС Выборы, открытие дополнительных ИУ за рубежом, обеспечение доступности ИУ и др.).

В контексте вышеизложенного, Ассоциация Promo-LEX приходит с **рекомендациями:**

- отложить предложение об оборудовании избирательных участков камерами видеонаблюдения на более поздний срок, после парламентских и всеобщих местных выборов 2019 года, а также, после нахождения достаточных финансовых ресурсов для устранения уже имеющихся недостатков;
- принять решение, основанное на консультировании заинтересованных сторон (в частности политических партий) и изучении международного опыта в данной области;
- обеспечить качество избирательного процесса посредством реальных, а не декларативных мер, принимаемых в результате политических вмешательств из вне.