В.П. Журавлев,
Председатель Избирательной комиссии
Ленинградской области,
кандидат юридических наук

Современная избирательная система России на пути совершенствования

В конце 2008 года российская избирательная система отметила 15-летие. Прошедшие годы были периодом строительства и совершенствования института выборов, накопления опыта, преодоления трудностей, становления и укрепления традиций российской государственной демократии.

В соответствии с Указом Президента России от 27 октября 1993 года «Об утверждении основных положений о выборах в представительные органы государственной власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа» начали формироваться региональные, окружные, участковые избирательные комиссии для организации и проведения выборов в представительные органы государственной власти в регионах. 12 декабря 1993 года состоялись первые парламентские выборы в России. Также в этот день прошло всенародное голосование (референдум) по проекту Конституции Российской Федерации. Именно этот период является отправной точкой, рождением современной российской избирательной системы, избирательных систем в регионах России, временем становления российской демократии, началом демократических преобразований в нашей стране.

Базовым нормативным документом для организации и проведения выборов в России стал принятый 6 декабря 1994 года в соответствии с Конституцией Российской Федерации первый в новейшем избирательном законодательстве Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации», в котором на уровне федерального законодательства была оформлена система избирательных комиссий в Российской Федерации. В настоящее время действует Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», являющийся основой правового регулирования выборов и референдумов в Российской Федерации.

Затем были приняты специальные федеральные законы, регулирующие подготовку и проведение выборов Прези-

дента Российской Федерации (от 17 мая 1995 года), депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (от 21 июня 1995 года), а также Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» (от 10 октября 1995 года). В 1994–1995 годах была создана правовая база разработки, функционирования и развития Государственной автоматизированной системы (ГАС) Российской Федерации «Выборы». Для урегулирования порядка применения ГАС «Выборы» 10 января 2003 года был принят Федеральный закон «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации "Выборы"».

К основным принципам проведения в Российской Федерации выборов, установленным статьей 3 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», относится то, что выборы организуют и проводят избирательные комиссии[1].

Можно с уверенностью сказать, что избирательная система, законодательство о выборах и референдумах в России в полной мере соответствует международным избирательным стандартам.

Сегодня система избирательных комиссий в России представлена Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, **83** избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации и более 2,5 тысячами территориальных избирательных комиссий. Для проведения выборов в регионах также формируются избирательные комиссии муниципальных образований, окружные избирательные комиссии. Для проведения голосования на всех выборах формируются участковые избирательные комиссии (на федеральных выборах действуют более 96 тысяч участковых избирательных комиссий, в Ленинградской области – в среднем формируются 960 участковых комиссий).

Система избирательных комиссий не входит ни в одну из ветвей государственной власти, однако ЦИК России и избирательные комиссии субъектов Российской Федерации являются государственными органами, осуществляющими подготовку и проведение выборов в Российской Федерации в соответствии с компетенцией, установленной федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Деятельность избирательных комиссий осуществляется коллегиально, открыто и гласно. В пределах своей компетенции комиссии независимы от органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Избирательные комиссии рассматривают поступившие к ним в период избирательной кампании обращения о нарушении закона. По фактам нарушений избирательные комиссии вправе обращаться с представлениями в правоохранительные органы, органы исполнительной власти.

Решения и иные акты комиссий, принятые в пределах их компетенции, обязательны для органов исполнительной власти, государственных учреждений, органов местного самоуправления.

В Российской Федерации проводятся федеральные, региональные и муниципальные выборы.

На федеральном уровне: прямые выборы – Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального

[1] Между тем, например, во Франции нет единой централизованной системы избирательных органов. Организацией выборов на территории страны занимается Министерство внутренних дел. В США в большинстве штатов организация и проведение выборов находится в ведении государственного секретаря штата или исполнительного директора совета по выборам. На федеральном уровне отдельными аспектами проведения выборов занимаются Федеральная избирательная комиссия, Министерство юстиции, Министерство обороны, Бюро переписи населения. В Канаде для организации и проведения выборов на федеральном уровне формируется Федеральная избирательная администрация, для проведения выборов в муниципальные и провинциальные органы создаются специальные избирательные органы, которые действуют в соответствии с законодательством каждой из провинций. В Швеции функции избирательного органа были возложены на Государственное налоговое управление, а с 2001 года за организацию и проведение выборов отвечает Центральное избирательное управление.

Собрания Российской Федерации; непрямые выборы – членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

На уровне субъектов Российской Федерации: прямые выборы – депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации; непрямые выборы – высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации.

На местном уровне проводятся выборы депутатов представительных органов и глав муниципальных образований (последние в зависимости от устава муниципального образования избираются напрямую населением либо депутатами представительного органа местного самоуправления).

Начиная с весны 2006 года, для проведения выборов и референдумов установлены единые дни голосования в субъектах Российской Федерации – второе воскресенье марта и второе воскресенье октября (в год выборов депутатов Государственной Думы – день голосования на указанных выборах, т.е. декабрь вместо октября). Это обеспечивает контроль и единообразие в организации избирательного процесса.

В 2001 году, после введения в действие Федерального закона «О политических партиях», было положено начало реформированию парламентской избирательной системы России. Партии стали единственной формой общественных объединений, имеющих право заниматься политической деятельностью и самостоятельно участвовать (выдвигать кандидатов, списки кандидатов) в выборах органов государственной власти федерального и регионального уровней. На выборах в органы местного самоуправления этим правом обладают также иные общественные объединения, устав которых предусматривает участие в выборах и которые созданы и зарегистрированы в форме общественной организации либо общественного движения.

В соответствии с Федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», вступившем в силу в конце 2006 года, выборы в нижнюю палату российского парламента проводятся по пропорциональной избирательной системе, когда избиратели голосуют за списки кандидатов, выдвинутые партиями.

В парламентских выборах 2007 года, которые впервые проходили по пропорциональной избирательной системе, приняли участие 14 из 15 политических партий, имевших такое право в соответствии с российским законодательством. Из 11 зарегистрированных федеральных списков кандидатов, выдвинутых политическими партиями, 4 партийных списка набрали 7 и более процентов голосов избирателей и были допущены к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе пятого созыва.

В настоящее время в России зарегистрированы 7 политических партий. Сегодня мы можем сказать, что многопартийная система в нашей стране стала стабильно функционирующим, общенациональным политическим институтом, важнейшим инструментом, обеспечивающим фундаментальные права и свободы граждан, в том числе и их исключительное право на власть.

Переход на смешанную (пропорционально-мажоритарную систему) избирательную систему при выборах в законодательные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, произошедший в последние годы, показал также положительное влияние такой избирательной системы на обеспечение чистоты избирательного процесса, постепенного освобождения его от обилия противоправных избирательных технологий.*

*Полностью по пропорциональной избирательной системе проходят выборы депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти десяти субъектов Российской Федерации, это: Республики Дагестан, Ингушетия, Калмыкия, Кабардино-Балкарская и Чеченская Республики, Амурская и Московская области, город Санкт-Петербург, Ненецкий автономный округ – Югра.

Действительно, в ходе подготовки и проведения в марте 2007 года выборов депутатов Законодательного собрания Ленинградской области, прошедших по смешанной избирательной системе, региональные отделения политических партий стремились достойно, с соблюдением законодательства вести свою предвыборную борьбу, точно также стремились действовать большинство кандидатов в депутаты – партийные выдвиженцы. Кстати, на этих выборах 58 процентов «одномандатников» являлись кандидатами, выдвинутыми региональными отделениями партий.

А по итогам муниципальных выборов 11 октября 2009 года Ленинградская область сделала качественный шаг вперед в области представительства партий в органах местного самоуправления по сравнению с муниципальными выборами 2005 года. Если в представительные органы муниципальных образований 4 года назад было избрано 12% депутатов, которые выдвигались партиями[2], то по итогам выборов 2009 года этот показатель достиг 80 процентов.

С 2008 года проводится модернизация российской избирательной системы по инициативам Президента Российской Федерации Д.А. Медведева, изложенным в ежегодных Посланиях Федеральному Собранию. Предложения главы государства отнюдь не радикальное изменение российской электоральной формулы и не затрагивают коренные институты избирательного процесса. Они расцениваются как движение к укреплению представительной демократии и народовластия, совершенствованию избирательного процесса, к равенству его основных участников – политических партий, дальнейшему усилению их роли в обществе и государстве.

Среди наиболее важных новаций, уже внесенных в 2008–2009 годах в российское законодательство о выборах, следует, прежде всего, отметить:

– увеличение сроков конституционных полномочий Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации с 4 до 6 лет и 5 лет соответственно;

– обеспечение гарантий представительства в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации интересов избирателей, проголосовавших за партии, не преодолевшие установленный 7-процентный заградительный порог для участия в распределении депутатских мандатов (теперь партии, набравшие от 5 до 6 процентов, получают один мандат в Государственной Думе; более 6, но менее 7 процентов, – два мандата; на эти партии распространяются и большинство преференций, установленных для парламентских партий);

– право политической партии, победившей на региональных парламентских выборах, представлять главе государства предложения по кандидатурам на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации;

– поэтапное снижение минимального количества членов организации, требуемое для регистрации новой политической партии (с 50 тысяч до 45 тысяч членов с 2010 года и до 40 тысяч – с 2012 года).

В настоящее время модернизация политической системы продолжается. Так, планируется освободить от сбора подписей для участия в соответствующих выборах политические партии, не прошедшие по итогам выборов в Государственную Думу, но имеющие фракции в законодательных органах государственной власти субъектов Российской Федерации либо в представительных органах местного самоуправления (в перспективе возможен отказ от сбора подписей как метода допуска политической партии к участию в выборах).

Политическим партиям, не представленным в законодательных органах государственной власти субъектов Российской Федерации, будет предоставлена возможность ежегодного выступления на заседаниях региональных парламентов.

[2] Бюллетень Избирательной комиссии Ленинградской области (специальный выпуск), № 1 (66), 2006 год.

Будут обеспечены дополнительные гарантии участия непарламентских партий в работе избирательных комиссий на федеральном и региональном уровнях. В этой связи Центральная избирательная комиссия Российской Федерации приняла решение, согласно которому в работе ЦИК России могут принимать участие представители непарламентских партий. При этом в соответствии с требованиями ЦИК России аналогичные дополнения внесены в Регламент Избирательной комиссии Ленинградской области. Согласно этим дополнениям в заседании Комиссии могут принимать участие по одному представителю от политических партий, не имеющих фракций в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, Законодательном собрании Ленинградской области.

26 мая 2009 года вступил в силу Федеральный закон «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами», который закрепляет принципы распространения информации о деятельности парламентских партий на этих телерадиоканалах. Контроль за обеспечением гарантий равенства парламентских партий при освещении их деятельности осуществляет ЦИК России при участии парламентских партий, Общественной палаты Российской Федерации, Роскомнадзора и общероссийской организации телерадиовещания, являющейся учредителем и распространителем государственных общедоступных телерадиоканалов – в данном случае ФГУП ВГТРК.

Проблема обеспечения равенства парламентских партий на государственных теле- и радиоканалах является новой не только для нашей страны, но и в целом для мировой практики. По сути, Россия первой в Европе будет учитывать информацию в СМИ о партиях. Председатель ЦИК России В.Е. Чуров на совещании с избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации, входящих в Северо-Западный федеральный округ, прошедшем 3 сентября 2009 года в городе Гатчина Ленинградской области отметил: «На экспертном семинаре в Вене под эгидой Действующего председателя ОБСЕ, который прошел в июле 2009 года, бельгийские коллеги еще только робко поставили вопрос, что было бы неплохо обсудить такую норму законодательства. На что удалось с гордостью сказать, что в России уже принят первый в истории выборов специальный закон».

В субъектах Российской Федерации также будут приниматься законы о гарантиях равного освещения в средствах массовой информации деятельности партий, представленных в региональных парламентах. Механизмы реализации таких гарантий должны учитывать особенности медиарынка каждого региона, местную социальную и культурную специфику. В Ленинградской области соответствующий законопроект внесен Правительством региона в Законодательное собрание.

В своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации в ноябре 2009 года Президент Российской Федерации Д.А. Медведев затронул один из самых актуальных для организаторов выборов вопрос – об ускоренном техническом переоснащении избирательной системы. «Внедрение электронных средств подсчета голосов и обработки информации на избирательных участках будет способствовать борьбе со злоупотреблениями в ходе избирательных кампаний. Следует сделать избирательную систему на региональном уровне более прозрачной. Поручаю Правительству совместно с Центральной избирательной комиссией и органами власти субъектов нашей страны подготовить программу ускоренного технического переоснащения избирательной системы» – отмечается в Послании Президента.

Среди предложений: развитие технологии дистанционного голосования, в том числе с помощью Интернет и мобильных сетей связи; автоматизация процесса составления протокола участковой избирательной комиссии; использование на избирательных участках таких технических средств подсчета голосов, как комплексы обработки избиратель-

ных бюллетеней, составной частью которых является сканер, автоматически распознающий отметки на бумажных бюллетенях, а также комплексов сенсорного голосования. Среди перспективных технологий – использование дистанционного электронного голосования, технологий глобальной навигационной спутниковой системы Глонасс и спутниковой системы связи «Гонец», а также вэб-камер на избирательных участках и иных технических устройств.

В этой связи было подписано Соглашение о сотрудничестве между Центральной избирательной комиссией Российской Федерации и Федеральным космическим агентством (Роскосмос). «Подписание соглашения, – подчеркнул глава ЦИК, – является исключительным событием. Сегодня, когда прогресс затронул избирательные технологии во всём мире и многие страны начинают применять дистанционное электронное голосование, используют космические системы связи при передаче данных с избирательных участков, мы испытали и показали избирателям с помощью средств массовой информации возможности применения новых технологий. Наше взаимодействие с Роскосмосом является своевременным и имеет практический характер».

В октябре 2009 года в Иркутской области проводился эксперимент, в ходе которого были продемонстрированы следующие технические возможности: с применением системы Глонасс и системы связи «Гонец» данные протокола участковой избирательной комиссии об итогах голосования передавались в вышестоящую территориальную избирательную комиссию, а также проводилось наблюдение в режиме реального времени за движением автотранспорта, доставляющего избирательную документацию. Таким образом, меры по техническому переоснащению российской избирательной системы уже применяются в экспериментальном режиме и оправдали себя; сейчас же необходимо говорить об их осуществлении в масштабе всей страны.

Существуют два вида электронного голосования. Первый – с применением на избирательном участке таких электронных технологий, как система оптического сканирования, автоматически считывающая информацию с бумажного бюллетеня, или система прямой записи через сенсорный экран. В первом случае – это комплексы обработки избирательных бюллетеней (КОИБы[3]), во втором – комплексы электронного голосования (КЭГи). Применение обоих этих устройств предусмотрено избирательным законодательством. «С учетом значительных финансовых затрат мы не говорим о полном покрытии всех участков этими средствами. Но ставить задачи и делать соответствующую работу по обеспечению такими устройствами крупных городов и больших избирательных участков мы можем», – отмечает член ЦИК М. Гришина.

КОИБы успешно использовались в ходе выборов Губернатора Ленинградской области (в 1996, 1999, 2003 годах), депутатов Законодательного собрания Ленинградской области (в 1997, 2001, 2007 годах), выборов Президента Российской Федерации в 2008 году, а также выборов глав муниципальных образований, депутатов представительных органов местного самоуправления Ленинградской области.

Второй вид электронного голосования – дистанционное электронное голосование, в том числе с использованием Интернета. Перспективность работ в данном направлении связана как с увеличением числа избирателей, принимающих участие в голосовании, так и с возможностью сокращения бюджетных расходов на проведение выборов.

Электронное голосование также предоставляет возможность голосования российским гражданам, проживающим за рубежом.

Чтобы ввести данный вид голосования, требуются изменения в действующем законодательстве, принятие значительного числа

[3] КОИБы разработаны в Санкт-Петербургском ОАО «Ломо», а программное обеспечение и технологическое применение разработал Санкт-Петербургский НИИ Программных средств.

нормативных актов, сертификация устройств дистанционного электронного голосования как минимум на уровне Российской Федерации. Это достаточно сложная работа, требующая больших усилий. Но первые шаги в этом направлении уже сделаны. В настоящее время разработан проект Концепции внедрения дистанционного электронного голосования в рамках Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы». Ее цель – внедрение дистанционного электронного голосования, предоставляющего возможность избирателям осуществлять свое волеизъявление дистанционно, используя индивидуальные технические средства и общедоступные сети связи.

Что касается других государств – членов ЕврАзЭС, то Электронное голосование эффективно и успешно использовалось на выборах в Республике Казахстан.

В мае 2002 года группа депутатов Европарламента, представляющая основные транснациональные парламентские группы, предложила принять резолюцию по вопросам электронной демократии и электронного гражданства. Основным содержанием этой резолюции стало предложение введения интернет-голосования на выборах в Европарламент в 2004 году. Эта инициатива мотивировалась тем, что разрешение голосования через интернет позволит активизировать участие европейцев в политической жизни объединенной Европы и преодолеть пассивность избирателей, которая стала угрозой политической стабильности объединенной Европы. Однако из-за недостатка времени было решено отказаться от всеобщего введения интернет-голосования на выборах в Европарламент в 2004 году и приняты рекомендации ограничиться пилотными проектами на выборах в национальные парламенты и местные (муниципальные) органы.

Председатель ЦИК России Владимир Чуров в ходе посещения Избирательной комиссии Республики Индия заявил, что ЦИК России продолжит работу по заключению двусторонних отношений с избирательными комиссиями других государств и выработке предложений по созданию в перспективе международной организации – Ассоциации избирательных комиссий стран Азиатско-Тихоокеанского региона. В настоящее время действует Ассоциация организаторов выборов стран Европы, в которую входит 21 страна.

Первым опытом использования интернет-технологий в практике отечественных выборов стал эксперимент по электронному опросу избирателей в ходе муниципальных выборов в городе Новомосковске Тульской области 12 октября 2008 года. В ходе единого дня голосования 1 марта 2009 года эксперимент по электронному опросу избирателей с использованием сети Интернет был проведен сразу в нескольких регионах нашей страны.

Результаты социологических исследований, проводимых в ходе эксперимента, показали, что отношение избирателей к подобным нововведениям в целом позитивное (64,7% – по результатам исследования в марте 2008 года).

Продолжением активного освоения информационных технологий при организации и проведении выборов в нашей стране стал эксперимент по электронному опросу избирателей с применением сети Интернет посредством мобильной связи в городе Кингисеппе Ленинградской области. Опрос проводился в день выборов в органы местного самоуправления 11 октября 2009 года.

Участниками эксперимента стали более 60 процентов от числа избирателей г. Кингисеппа, принявших участие в традиционном голосовании. Как показали результаты проведенного социологического исследования, 85% избирателей высказались в отношении эксперимента положительно. По данным исследований, информированность населения об эксперименте составила 75%. При этом основным источником информации граждане называли телевидение (50%), газеты (37%), агитационные материалы (27%), информация от волонтеров-агитаторов (25%).

Условием дальнейшей деятельности по введению, развитию и совершенствованию системы интернет-голосования станет успешное решение ряда принципиальных вопросов. Прежде всего это техническая работоспособность и надежность системы, которая должна быть защищена от возможных вирусов, несанкционированного вмешательства в ее работу. В политико-правовом аспекте должны быть решены вопросы обеспечения тайны голосования, нормативного регулирования процедуры интернет-голосования, защиты от манипуляций результатами голосования, восприятия и доверия граждан к такому виду голосования. На следующем этапе развития эксперимента возможна разработка нормативных и технологических основ дистанционной формы электронного голосования на федеральном уровне, то есть при подготовке к федеральным выборам 2011–2012 годов. В настоящее время законопроект о внедрении такого вида голосования рассматривается в Государственной Думе.

В ходе региональных выборов, прошедших в 2008–2009 годах в Республике Башкортостан, Ставропольском крае, Владимирской, Волгоградской, Ростовской, Новосибирской, Томской областях, Ямало-Ненецком автономном округе, был проведен эксперимент по использованию вэб-камер, позволяющих транслировать в сети Интернет голосование в помещениях для голосования в режиме реального времени. Итоги показали, что активность избирателей на избирательных участках, оборудованных веб-камерами, в среднем выше, чем обычно. Число обращений к сайтам, где проходила видеотрансляция, доходило до 30 тыс. посещений в день. Рассматривается вопрос об оснащении к 2011 году вэб-камерами каждого десятого избирательного участка[4].

Проведение видеотрансляции в день голосования из помещений участковых избирательных комиссий способствует значительному повышению доверия избирателей, кандидатов и общественных объединений, представителей СМИ к процессу голосования и подведению итогов голосования, представляет собой дополнительную форму контроля за ситуацией на избирательных участках в день голосования и препятствует нарушению избирательного законодательства. Кстати, автор настоящей публикации, официальный наблюдатель от Исполнительного Комитета СНГ, был свидетелем того, как на выборах Президента Республики Азербайджан в ноябре 2008 года использовались вэб-камеры на избирательных участках. Председатель ЦИК России В.Е. Чуров тогда публично заявил о целесообразности использования этого опыта на выборах в Российской Федерации.

При этом избирательные комиссии субъектов Российской Федерации обращают внимание на необходимость своевременного решения отдельных вопросов, связанных с указанной перспективой. Организаторы выборов сходятся во мнении, что использование веб-камер при освещении работы избирательных комиссий в ходе федеральных выборов должно быть обосновано нормами законодательства Российской Федерации, иметь единое программное обеспечение, четкую организацию системы безопасности доступа пользователей к видеоинформации, передаваемой веб-камерами, и подкреплено соответствующим финансовым и материальным обеспечением.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации планирует осуществить техническое переоснащение российской избирательной системы к 2011 году, при этом обновление пройдет в три этапа: сначала в административных центрах восьми федеральных округов, потом в больших городах и далее.

Ключевые слова: выборы; референдум; избирательные права, избирательная система; правовая база; гарантии; политические партии; электронное голосование.

Keywords: elections; a referendum; suffrages, an electoral system; legal base; guarantees; political parties; electronic voting.

[4] «Избирательная система Российской Федерации совершенствуется, оставаясь стабильной», В.Е. Чуров, «Журнал о выборах», № 2, 2009 год.