

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС: ТЕОРИЯ, ПРАКТИКА И НАУЧНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

Доклад

Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации В.Е. Чурова
на Президиуме Российской академии наук
13 октября 2009 года



Уважаемый Юрий Сергеевич!

Уважаемые члены Президиума
Российской академии наук!

Свое выступление начну с констатации неоспоримого факта, свидетельствующего о том, что российская избирательная система намного старше, чем российская наука. В 2012 году мы будем праздновать 1150-летие выборов в России, поскольку в 862 году демократическим путем в два тура голосования на княжение в Новгороде был избран князь-варяг Рюрик. Не умаляя значения РАН, замечу, что Российской академии наук нет еще и 300 лет.

В 2010 году пройдет Год науки и инноваций в государствах – участниках Содружества Независимых Государств. Полагаю, что это должно придать новый импульс многосторонним контактам Российской академии наук, всей российской науки с государственными органами,

с организациями, которые заинтересованы в применении фундаментальных и прикладных научных исследований.

Представляется, что круг вопросов для нашего сотрудничества достаточно обширен. Избирательная система, избирательный процесс – весьма наукоемкие сферы, нуждающиеся в теоретическом осмыслении, прогнозировании, в правовой и методической поддержке, а также в технологическом, информационном и социологическом сопровождении.

Российское научное сообщество не менее заинтересовано в сотрудничестве. Российская избирательная система готова предоставить свою площадку и оказывать всемерную помощь для проведения экспериментальных работ и внедрения инноваций. Таким образом, наши интересы совпадают и могут най-

ти выражение в совместной плодотворной работе.

Заглядывая на несколько лет вперед, следует говорить о создании максимально комфортных условий для свободного волеизъявления граждан, о качестве услуг, предоставляемых избирательной системой избирателям, в том числе в сфере информирования, технологическом оснащении избирательных участков, оборудовании для проведения голосования, об использовании возможностей Интернета и многих иных перспективных вопросах.

Несколько слов о современном состоянии российской избирательной системы.

1. Современная российская избирательная система

1.1. Основные количественные показатели (обзор законодательства о выборах, масштабы избирательных кампаний)

За прошедшие годы был пройден трудный, но достаточно успешный путь реформирования и становления практически всех основных избирательных институтов и процедур. О масштабах проделанной работы свидетельствуют следующие факты:

общий массив законодательства, регламентирующий избирательный и референдумный блоки на федеральном, региональном и местном уровнях, включает в себя более 400 законов. Такого размаха и глу-



бины законотворчества в области избирательного права Россия еще не знала;

проведено пять федеральных парламентских и президентских избирательных кампаний; не менее пяти кампаний по выборам депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти в субъектах Российской Федерации; прямые и «непрямые» губернаторские выборы;

состоялось 11 региональных референдумов по объединению субъектов Российской Федерации; на административной карте страны сегодня 83 субъекта Российской Федерации, в том числе пять – объединенных;

проведены выборы депутатов представительных органов и глав почти 25 тысяч муниципальных образований, а также местные референдумы и голосования по преобразованию муниципальных образований.

Российская избирательная система приобрела облик динамично развивающегося государственного и одновременно общественного института, отвечающего меж-

дународным избирательным стандартам.

С весны 2006 года мы проводим единые дни голосования в субъектах Российской Федерации – в каждое второе воскресенье марта и второе воскресенье октября. Это позволяет обеспечивать единообразие в организации избирательного процесса.

11 октября 2009 года состоялся очередной единый день голосования в субъектах Российской Федерации. Всего в этот день на территории Российской Федерации в 75 субъектах Российской Федерации проводилось более 6,7 тысячи голосований – на основных и дополнительных выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, на выборах депутатов представительных органов и глав муниципальных образований, на местных референдумах и по преобразованию муниципальных образований. В целом в Российской Федерации избиралось более 40 тысяч выборных должностных лиц.

Число избирателей, участников референдума в субъектах Россий-

ской Федерации, которые обладали активным избирательным правом на выборах в единый день голосования 11 октября, составило более 25,7 млн. человек. А общее число избирателей, участников референдума на территории Российской Федерации, по состоянию на 1 июля 2009 года, составляет 107 945 779 человек.

1.2. Система избирательных комиссий: структура, полномочия, задачи

В Российской Федерации действуют следующие избирательные комиссии (комиссии референдума): Центральная избирательная комиссия Российской Федерации; избирательные комиссии субъектов Российской Федерации; избирательные комиссии муниципальных образований; окружные избирательные комиссии; территориальные, в том числе районные, городские и иные избирательные комиссии; участковые избирательные комиссии.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, избирательные комиссии 83 субъек-

тов Российской Федерации, территориальные избирательные комиссии (их 2746) являются постоянно действующими государственными органами соответствующего уровня. На участковые избирательные комиссии, а их более 95,5 тысячи, возлагается основная работа по организации голосования и подсчета голосов избирателей (участников референдума).

Сегодня сформировалась система избирательных комиссий, которая обеспечивает необходимую централизацию избирательных действий в ходе проведения избирательной кампании соответствующего уровня, в частности, посредством контроля со стороны вышестоящих комиссий за деятельностью нижестоящих комиссий.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации осуществляет контроль за соблюдением избирательных прав граждан, обеспечивает реализацию мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов, развитием избирательной системы, правовым обучением избирателей, профессиональной подготовкой членов избирательных комиссий и других организаторов выборов, оказывает правовую, методическую, информационную и организационно-техническую помощь избирательным комиссиям, исполняет ряд иных полномочий. Избирательные комиссии субъектов Российской Федерации и территориальные избирательные комиссии также находятся во взаимодействии с соответствующими нижестоящими комиссиями, координируют их деятельность, оказывают им содействие.

Избирательные комиссии как организаторы избирательного процесса решают множество задач, направленных на обеспечение возможности для граждан реализовать свои избирательные права.

Полагаю, мы вправе говорить об избирательной системе как о важнейшем стратегическом ресурсе государства, учитывая следующие позиции:



значение выборов в формировании органов власти;

активное участие в избирательном процессе всех групп общества, то есть избирателей, политических партий, их кандидатов, политтехнологов; членов избирательных комиссий всех уровней и сотрудников их аппаратов; органов государственной власти и местного самоуправления; различных организаций, учреждений, средств массовой информации;

наличие современной правовой базы избирательного процесса, технической и материальной базы подготовки и проведения выборов;

широкие возможности информирования избирателей, в том числе через СМИ, Интернет; издательская деятельность, образовательные программы в учебных заведениях и так далее.

Согласитесь, эта система не имеет аналогов в стране.

Избирательное право и процесс включают многочисленные подробно регламентированные правовые институты. Среди них остановлюсь на двух, на мой взгляд, весьма интересных и показательных.

А) Независимость деятельности комиссий и обеспечение баланса политических сил. Согласно нормам российских законов о выборах запрещено вмешательство в деятельность избирательных комиссий со стороны органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций,

должностных лиц и граждан. Решения и иные акты избирательных комиссий, принятые в пределах их компетенции, обязательны для федеральных и региональных органов исполнительной власти, государственных учреждений, органов местного самоуправления, участников избирательных действий.

Формирование избирательных комиссий всех уровней – пример взаимодействия, баланса интересов органов государственной власти федерального и регионального уровней, представительных органов муниципальных образований, политических партий и иных общественных объединений. В избирательную комиссию может быть назначено не более одного представителя от каждой политической партии, от каждого избирательного объединения, иного общественного объединения.

Для обеспечения прозрачности деятельности комиссий, соблюдения принципа равенства кандидатов и избирательных объединений, дополнительного условия баланса политических сил кандидатам и избирательным объединениям предоставлено право назначения членов комиссий с правом совещательного голоса.

Б) Еще один современный правовой институт – наблюдение за подготовкой и проведением выборов. Наблюдение за выборами играет важную роль в повышении доверия к избирательному процессу, способствует общей защите и поддержке гражданских и политических

Памятная медаль имени Н.М. Гиренко

Учреждена постановлением ЦИК России от 27 ноября 2007 года № 65/558-5 по инициативе общественных организаций

Присуждением Памятной медали имени Н.М. Гиренко отмечается практический вклад в обеспечение свободных и справедливых выборов в Российской Федерации, референдума Российской Федерации, референдума субъекта Российской Федерации, а также в развитие института общественного контроля

В настоящее время институту национального наблюдения в Российской Федерации придается значение как в плане практической защиты избирательных прав граждан и иных участников избирательного процесса, так и в плане повышения общественного статуса внутреннего наблюдения. В 2007 году Центральная избирательная комиссия Российской Федерации учредила Памятную медаль имени известного правозащитника Н.М. Гиренко и Попечительский совет по награждению этой медалью. Дважды в год присуждением медали отмечается практический вклад наблюдателей, членов комиссий с правом совещательного голоса, иностранных (международных) наблюдателей в обеспечение свободных и справедливых выборов по итогам федеральных и региональных выборов в Российской Федерации, проявивших принципиальность и настойчивость в защите избирательных прав российских граждан.

прав, повышает неформальную подотчетность организаторов выборов (перед обществом, избирателями, государством) и прозрачность избирательного процесса.

В действующем российском законодательстве о выборах право назначения наблюдателей предоставлено зарегистрированным кандидатам, избирательному объединению, выдвинувшему зарегистрированного кандидата, зарегистриро-

ванных кандидатов, избирательному объединению, зарегистрировавшему список кандидатов. Законом может быть предусмотрена возможность назначения наблюдателей иными общественными объединениями. Кроме того, согласно своему правовому статусу члены избирательных комиссий с правом совещательного голоса на практике осуществляют функции национальных (внутренних) наблюдателей.

В качестве примера: наблюдение за проведением выборов Пре-

Наблюдатель на избирательном участке

Рисунок В.В. Кремлева



зидента Российской Федерации в 2008 году осуществляли более 160 тысяч наблюдателей от кандидатов, политических партий; около 54 тысяч членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса также могли контролировать ход подготовки выборов и непосредственно голосование, процедуру подсчета голосов избирателей и установление итогов голосования.

Неформально функцию наблюдения с позиций соблюдения принципов открытости и гласности берут на себя также избиратели и средства массовой информации. «Горячие линии» телефонной связи, по которым любой человек может сообщить о нарушении избирательных прав, организуются в период федеральных и региональных избирательных кампаний ЦИК России, Российским фондом свободных выборов, избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации.

Информационная открытость избирательного процесса – один из сегментов неформального национального (внутреннего) наблю-

дения. С этой целью используется Интернет. Согласно международным нормам, на интернет-сайте избирательного органа любой страны должны быть размещены документы о законодательстве о выборах, информация о текущих выборах, архив предыдущих выборов и т.д. Официальный сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в Интернете по объему и качеству представляемой информации является одним из самых информационно открытых.

Роль международных гарантий прав человека и гражданина выполняют нормы международных договоров Российской Федерации, а также институт международного наблюдения за выборами. Более 8 тысяч иностранных (международных) наблюдателей побывало в Российской Федерации за пять федеральных избирательных циклов в 1993–2008 годах, включавших парламентские и президентские выборы.

В качестве основных направлений перспективного сотрудниче-

ства избирательной системы и РАН обозначу следующие.

2. О направлениях сотрудничества избирательной системы и РАН

2.1. Оценка правоприменительной практики и законопредложения как направление сотрудничества избирательных комиссий и РАН

2.1.1. Современное состояние нормативно-правовой базы.

Конституция Российской Федерации определяет правовые основы формирования органов государственной власти и построения избирательной системы. Статья 3 Конституции страны формулирует одно из основных положений документа о том, что высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Это придает особое значение избирательному процессу как «краеугольному камню» дальнейшего развития демократии в нашей стране.

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ВЫБОРАХ И РЕФЕРЕНДУМАХ

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации»

Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»

Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации»

Федеральный закон «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы»

Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»

Более 400 законов субъектов Российской Федерации о выборах и референдумах

Основой российского законодательства о выборах является Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», принятый в 2002 году и дополненный впоследствии. В нем заложены единые федеральные стандарты проведения выборов и референдумов в Российской Федерации. Проведение референдума Российской Федерации регулируется Федеральным конституционным законом «О референдуме Российской Федерации». Кроме того, федеральные выборы урегулированы специ-

альными федеральными законами, соответствующими виду проводимых выборов: «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «О выборах Президента Российской Федерации». Действует также Федеральный закон «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы».

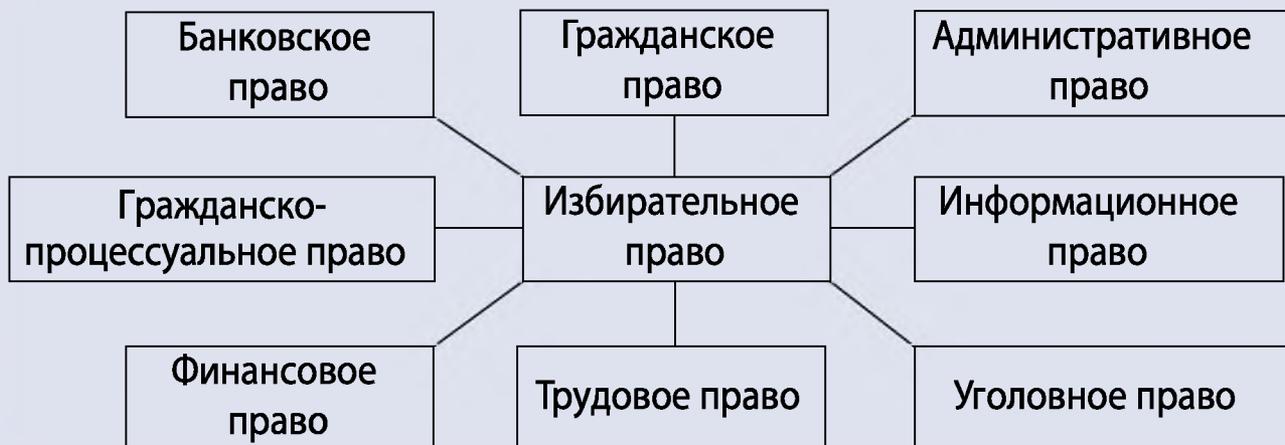
Нормативная база субъектов Российской Федерации представляет собой совокупность региональных нормативных правовых актов законодательного и подзаконного характера, регулирующих выборы в орга-

ны государственной власти субъектов Российской Федерации и региональные референдумы, муниципальные выборы и местные референдумы, иные виды голосования.

Избирательные правила и процедуры, закрепленные в законодательстве, позволяют проводить выборы различного уровня в соответствии с общепризнанными демократическими стандартами.

Кроме того, нормы, обеспечивающие избирательные права граждан Российской Федерации, включены в законодательные акты, относящиеся к таким от-

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И ИНЫЕ ОТРАСЛИ ПРАВА





раслям права, как административное, гражданско-процессуальное, финансовое, трудовое и другие. В обязательном порядке следует упомянуть законы «О политических партиях» и «О средствах массовой информации», регулирующие пласты общественной жизни, важные с точки зрения проведения выборов.

2.1.2. Новации в законах о выборах и взаимосвязанных с ними законах. В первой половине 2009 года завершилось законодательное оформление инициатив Президента Российской Федерации, прозвучавших в его Послании Федеральному Собранию в ноябре 2008 года.

Подчеркивая важность реализации предложений главы государства, отмечу, что мы расцениваем их, прежде всего, как движение к укреплению представительной демократии и народовластия, совершенствованию избирательного процесса, равенству его основных участников – политических

партий, дальнейшему усилению их роли в обществе и государстве.

Среди новаций, внесенных в российское законодательство, в том числе имеющих непосредственное отношение к выборам:

увеличение сроков конституционных полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы до 6 и 5 лет соответственно;

обеспечение гарантий представительства в Государственной Думе интересов избирателей, проголосовавших за партии, которые набрали менее 7 процентов, но более 5 процентов голосов;

политические партии, получившие наибольшее число голосов на выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, отныне представляют главе государства предложения по кандидатурам на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации;

отмена избирательного залога как основания для регистрации из-

бирательных объединений и кандидатов на выборные должности;

позатупное снижение количества подписей избирателей в поддержку выдвижения списка кандидатов для участия в выборах депутатов Государственной Думы. К 2011 году количество подписей, которые необходимо собрать, будет уменьшено до 150 тысяч;

формирование Совета Федерации только из числа депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации и депутатов представительных органов муниципальных образований;

позатупное снижение минимального количества членов организации, требуемое для регистрации новой политической партии. Уже с 1 января 2012 года для регистрации партии будет необходимо лишь 40 тысяч человек и соответственно по 400 человек в ее региональных отделениях;

представительный орган муниципального образования получил право, по инициативе его депутатов или по инициативе высшего долж-

ностного лица субъекта Российской Федерации, удалять главу этого муниципального образования в отставку;

общественные объединения или их структурные подразделения вправе предлагать кандидатуры в список кандидатов, выдвинутый политической партией на выборах депутатов представительных органов муниципальных образований;

предоставление парламентским партиям гарантий равного освещения своей деятельности в государственных СМИ.

Реализация указанных новаций началась. Например, в ходе текущих избирательных кампаний, завершившихся в единый день голосования в субъектах Российской Федерации 11 октября, применялась новация об отмене избирательного залога. Кроме того, в регионах началась реализация нововведения при формировании Совета Федерации из числа депутатов региональных законодательных собраний (Архангельская и Брянская области). С 1 сентября ЦИК России совместно с парламентскими партиями, Общественной палатой Российской Федерации, Роскомнадзором и ВГТРК начала осуществление контроля за обеспечением гарантий равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными теле-радиоканалами.

Примерами взаимодействия ЦИК России с представителями научного, экспертного сообщества служат комментарии к законам о выборах, исследования по избирательному праву и процессу, вопросам развития и укрепления партийной системы и многим иным.

2.1.3. Проблемы сопряжения федерального законодательства о выборах с иными федеральными законами. Существует проблема соотношения федерального законодательства о выборах и иных федеральных законов, в том числе сопряжения с законо-



дательством об общих принципах организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации, о местном самоуправлении, борьбе с коррупцией, государственных заказах, Гражданским кодексом и Трудовым кодексом Российской Федерации, законодательством о СМИ, об информации, о персональных данных и тому подобное.

Актуальным стал вопрос ведения предвыборной агитации в Интернете. В Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не в полной мере урегулирован порядок проведения предвыборной агитации через Интернет, несмотря на то, что такая агитация приобретает все большее распространение. Однако для того, чтобы понять, в каком направлении должно развиваться правовое регулирование использования Интернета в избирательном процессе, необходимо, прежде всего, разобраться, какова правовая природа Всемирной паутины. На этот вопрос пока нет ответа – это также перспективная сфера приложения наших общих усилий.

Проблемы. Среди направлений сотрудничества можно отметить научные исследования по совершенствованию избирательно-

го законодательства, в том числе по устранению противоречий между законодательными актами, принадлежащими к смежным отраслям права, а также по разработке законодательства об организации электронного голосования.

Избирательная система испытывает потребность в фундаментальных научных и прикладных исследованиях о государстве, обществе, человеке, организации избирательного процесса. Например, требует разработки тема формирования единой системы избирательных комиссий в Российской Федерации.

Нам необходимо изучение опыта зарубежных стран по различным направлениям организации избирательного процесса, систематизация знаний об избирательной системе, избирательном законодательстве, а также исследования в области сравнительного правоведения и в его рамках – об общих и специфических моментах в избирательном праве, соотношении национального, мирового развития и «саморазвития».

Есть и прикладные проблемные вопросы: о применении специальной процедуры при осуществлении государственных закупок для избирательных комиссий в период проведения выборов; о правовой природе Интернета.

2.2. Технологические аспекты организации выборов

2.2.1. О современном состоянии технологической базы выборов. Вместе с избирательной системой активно совершенствуется ее технологическая база и, прежде всего, автоматизация информационных процессов. Федеральный центр информатизации при ЦИК России обеспечивает использование, эксплуатацию и развитие Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы».

Ее создание и внедрение позволили автоматизировать и оптимизировать деятельность избирательных комиссий по организации и проведению выборов. В ГАС «Выборы» применяются самые современные технологии, обеспечивающие процесс сбора, обработки, хранения, поиска и передачи информации; это огромная база данных, содержащая сведения о многочисленных федеральных, региональных и местных выборах и референдумах по широкому кругу электоральных показателей, позволяющая в оперативном режиме получать сведения с избирательных участков о ходе и итогах голосования.

Начиная с 2007 года, мы организуем работу информационных центров в здании ЦИК России, причем теперь – и для информационного освещения региональных и муниципальных выборов.

Концепция развития ГАС «Выборы» до 2012 года предусматривает дальнейшее совершенствование этой системы – по улучшению ее характеристик и расширению функций, повышению эффективности деятельности избирательных комиссий, расширению возможности доступа пользователей Интернета к информационным ресурсам ГАС «Выборы».

Проблемы. ЦИК России планирует проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, направленных на решение следующих задач:



автоматизация деятельности участковой избирательной комиссии в день голосования;

развитие технологии дистанционного голосования, в т.ч. с помощью сети Интернет и мобильных сетей связи;

обеспечение информационного сопряжения ГАС «Выборы» с информационными системами других государственных и муниципальных органов;

обеспечение информационного доступа к голосованию через орбитальные системы ГЛОНАСС и «Гонец».

Рассчитываем на плодотворное сотрудничество с учреждениями РАН по техническим, организационным и правовым аспектам этих проблем.

2.2.2. Внедрение современных средств голосования и подсчета голосов – требование времени.

Технические новшества. Честный и точный подсчет голосов является очевидным и неотъемлемым признаком демократичности выборов. В России честный подсчет голосов обеспечивается законодательно установленной процедурой подсчета, его открытостью и гласностью, ответственностью за неправомерные действия.

Внедрение технических новшеств в процедуру голосования и

подсчета голосов имеет следующую последовательность.

С 2000 года в постоянную эксплуатацию введена ГАС «Выборы».

С 2003 года на выборах всех уровней применяются комплексы обработки избирательных бюллетеней (КОИБ) – специальные сканеры бюллетеней, предназначенные для автоматизированного подсчета итогов.

С октября 2006 года используются аппараты с сенсорным экраном – комплексы для электронного голосования (КЭГ).

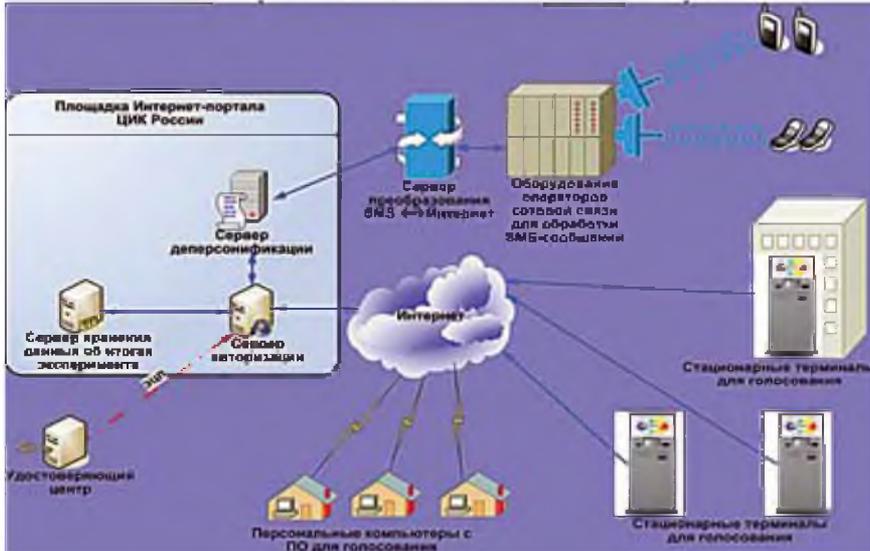
С октября 2008 года по октябрь 2009 года мы провели три эксперимента в семи регионах по электронному опросу избирателей с использованием защищенных электронно-цифровой подписью компакт-дисков, мобильных телефонов, электронных социальных карт. Кроме того, такого рода опросы проводились и в исключительно молодежной среде – в молодежных лагерях в Тульской области и на Селигере.

В плане реализации современных информационных технологий обозначилось несколько перспективных направлений работы.

А) Внедрение дистанционного электронного голосования.

Перспективность работ в данном направлении связана как с увеличением числа избирателей, принимающих участие в голосовании, так и

Общая техническая схема эксперимента



с возможностью оптимизации и более эффективного использования бюджетных средств на проведение выборов. Потенциально электронное голосование затрагивает волеизъявление избирателей, находящихся в труднодоступных и отдаленных местностях, а также голосование российских граждан, проживающих за рубежом.

Актуальность дистанционного электронного голосования весьма высока. Так, по состоянию на 1 июля 2009 года за рубежом находилось более 1 650 000 избирателей, обладающих активным избирательным правом. Однако голосуют обычно около 300 тысяч человек. Полагаем, что с помощью дистанционного электронного голосования можно было бы охватить до одного миллиона избирателей за рубежом.

В связи с этим мы приняли решение о проведении экспериментов по электронному опросу избирателей. Они прошли в единые дни голосования 12 октября 2008 года (в Новомосковске Тульской области) и 1 марта 2009 года (во Владимирской, Волгоградской, Вологодской, Томской областях и Ханты-Мансийском автономном округе – Югре). В Тульской области использовался диск электронного опроса, а во втором эксперименте три технических средства – диск,

мобильный телефон и электронная социальная карта.

Во всех регионах избиратели в целом положительно отнеслись к такому опросу.

В единый день голосования в субъектах Российской Федерации 11 октября 2009 года в Ленинградской области на выборах депутатов Совета депутатов Кингисеппского городского поселения Кингисеппского муниципального района проводился уже третий в России эксперимент по электронному опросу избирателей с применением информационно-телекоммуникационной сети общего пользования «Интернет». В каче-

стве технического средства для участия в опросе использовалась мобильная связь.

Полностью итоги эксперимента в Ленинградской области будут подведены нами несколько позже. Но уже сейчас можно утверждать, что экспериментальная база опросов серьезным образом расширяется и увеличивает обоснованность принятия соответствующих решений по развитию дистанционного электронного голосования.

При голосовании в удаленных местностях внедряется система КОСПАС-САРСАТ, используемая для автоматического оповещения в случае аварии. Задача – в любой момент определить местонахождение членов участковых избиркомов.

Проблемы. Существует ряд проблем, успешное решение которых станет необходимым условием для дальнейшей деятельности по развитию и совершенствованию дистанционного электронного голосования:

- технические проблемы, связанные с надежностью, производительностью и защищенностью системы электронного голосования;

- нормативно-правовые проблемы по обеспечению тайны голосования, а также защиты от манипуляций итогами голосования;

- исследования по информационной безопасности организации электронного голосования;

Регистрация в системе ДЭО



Избиратель

Избирательная комиссия

Установка приложения, выдача ЭЦП, передача информации в систему ДЭО

БД регистрации системы ДЭО

Регистрация избирателя в качестве участника дистанционного электронного опроса может осуществляться накануне или в день проведения опроса

Отправка данных о выборе



проблемы, связанные с доверием избирателей к процедуре дистанционного электронного голосования;

кроме того, следует продумать вопрос о создании постоянно действующей экспертной площадки по проблемам внедрения и развития системы электронного голосования, а также организовать обучение организаторов выборов;

и, разумеется, это совершенствование системы информационно-аналитического сопровождения электронного дистанционного голосования.

Безусловно, мы должны использовать опыт наших зарубежных коллег. Мировой опыт показывает, что для внедрения и эффективного использования электронного голосования требуется долгая и согласованная работа государства, политических и общественных организаций, экспертного сообщества по преодолению технических, организационных и правовых проблем, возникающих на пути внедрения данной системы.

Представляется, что решение этих важных задач может осуществляться при активном участии Российской академии наук, специалистов министерств и ведомств, экспертов, представителей общественности и политических партий.

Б) Совершенствование информационных технологий в избирательном процессе – это развитие современных средств голосования и подсчета голосов избирателей. Речь идет о комплексах обработки избирательных бюллетеней и ком-

плексах для электронного голосования.

Сегодня мы располагаем 1100 комплексами обработки избирательных бюллетеней (КОИБ), поставленными в 2003 и 2004 годах; они неоднократно использовались при проведении выборов как федерального, так и регионального и муниципального уровней на почти 4,5 тысячи избирательных участков в 17 субъектах Российской Федерации.

Комплексы для электронного голосования проходили общественные испытания в Москве, Томске, Воронеже, а также применялись на выборах в 2006–2008 годах в Великом Новгороде, Орле, Саратове и Суздале.

Несмотря на ограниченность в финансовых средствах, мы все же нацелены на перспективные разработки, связанные с совершенствованием средств подсчета голосов. Причина состоит в том, что в основании избирательной системы находится так называемый человеческий фактор: когда после непростого дня голосования членам участковых избирательных комиссий следует быть предельно внимательными при подсчете голосов, это не всегда удается; кроме того, в участковых комиссиях зачастую работают люди, не обладающие профессиональным образованием в сфере избирательного процесса.

Проблемы. Перед нами стоит несколько задач с точки зрения развития средств голосования и подсчета голосов избирателей:

разработка принципиально но-

вого комплекса средств автоматизации для участковой избирательной комиссии, который мог бы принимать и проводить подсчет голосов избирателей, полученных любым из возможных способов – по бумажному бюллетеню, по электронному бюллетеню, по электронной почте, иными способами;

объединение комплексов средств автоматизации и комплексов для электронного голосования в единую информационную сеть на избирательных участках для передачи итоговых данных в общую базу. Это позволит ускорить и упростить подведение итогов. Хотя при этом и возникают существенные минусы, например, потребуются доработки имеющихся средств голосования, разработка новой документации и так далее.

Мы надеемся, что Российская академия наук окажет нам интеллектуальное содействие в реализации наших перспективных технических проектов.

2.2.3. Современная связь и транспорт – важные составляющие избирательного процесса.

Подсистема связи и передачи данных ГАС «Выборы» является телекоммуникационной средой для обеспечения достоверной, надежной и оперативной передачи данных между комплексами средств автоматизации ГАС «Выборы» всех уровней, а также для обмена разного рода информацией между избирательными комиссиями.

Подсистема связи и передачи данных объединяет ЦИК России и 83 избирательные комиссии субъектов Российской Федерации и реализует технологии мультисервисной сети, обеспечивающие передачу сообщений электронной почты, факсимильных сообщений, организацию аудио- и видеоконференцсвязи, а также телефонной связи. При этом для связи с 77 избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации используются проводные цифровые каналы связи, а с шестью – космические каналы связи.

В 54 субъектах Российской Федерации передача данных из территориальных избирательных комиссий в избирательные комиссии субъектов Российской Федерации осуществляется посредством электронной почты в режиме модемной связи по коммутируемым каналам связи телефонной сети общего пользования. Однако используемые в настоящее время телефонные сети связи общего пользования в ряде регионов страны являются устаревшими и по отдельным параметрам не удовлетворяют требованиям ГАС «Выборы».

В 29 субъектах Российской Федерации развернуты (или находятся в стадии развертывания) фрагменты подсистемы связи и передачи данных на основе цифровых каналов связи. Эти каналы, функционируя в непрерывном режиме, связывают комплексы средств автоматизации избирательных комиссий субъектов Российской Федерации и комплексы средств автоматизации территориальных избирательных комиссий.

Предполагаем (в соответствии с Концепцией развития ГАС «Выборы» на период до 2012 года) продолжить развертывание цифровых каналов связи и в перспективе полностью отказаться от использования коммутируемых каналов телефонных сетей общего пользования. В ходе федеральных избирательных кампаний 2007–2008 годов хорошо себя зарекомендовали телефоны спутниковой связи, которые экспериментально применялись в Якутии для обеспечения связи территориальных и участковых избирательных комиссий.

Сегодняшние выборы в развитом государстве без использования космических технологий не проводятся. В настоящее время отрабатывается технология передачи информации об итогах голосования из избирательных комиссий, находящихся в труднодоступных и отдаленных местностях, с использованием ресурса спутниковой связи «Гонец». Экспериментальная работа

в этом направлении особенно интенсивно велась в 2009 году. С учетом географического положения и масштабов страны это направление нашей деятельности будет иметь актуальность еще длительное время.

Проблемы. Приоритетными задачами с позиций совершенствования систем связи считаем:

1. Исследования возможности применения систем спутниковой связи и навигации;
2. К 1 января 2011 года обеспечить развертывание цифровых каналов связи еще в 12 субъектах Российской Федерации;
3. Оснастить территориальные избирательные комиссии мобильными комплексами, использующими навигационные поля спутниковых систем позиционирования для контроля за перевозкой документов строгой отчетности;
4. Оснастить территориальные избирательные комиссии отдаленных регионов страны аппаратами спутниковой телефонной связи в количестве, необходимом для обеспечения деятельности участковых избирательных комиссий, не имеющих связи по телефонным сетям общего пользования.

Решение этих проблем также могло бы стать сферой применения наших общих усилий.

Еще об одной актуальной для нашей страны проблеме. Организация

досрочного голосования в труднодоступных или отдаленных местностях, на судах, находящихся в день голосования в плавании, на полярных станциях, а также голосование отдельных групп избирателей, находящихся в значительно удаленных от помещений для голосования местах, транспортное сообщение с которыми отсутствует или затруднено, имеет ряд особенностей и проблем.

В период федеральных избирательных кампаний в 2007–2008 годах на территории 26 субъектов Российской Федерации проголосовало досрочно более 300 тысяч таких избирателей, что составляет 0,23 процента от числа избирателей, принявших участие в голосовании. Затраты же мы несем несоизмеримые – 86 процентов от всех транспортных расходов избирательных комиссий. В основном используются высокопроходимая техника и авиационные транспортные средства, которые имеются отнюдь не во всех субъектах Российской Федерации. Поэтому приходится привлекать авиацию Пограничной службы ФСБ России, Министерства обороны Российской Федерации.

В сентябре 2008 года в ЦИК России проведена презентация амфибийных транспортных средств, которые способны эффективно решать задачи транспортного обе-



спечения деятельности избирательных комиссий в труднодоступных районах. ОАО «Центральное конструкторское бюро по судам на подводных крыльях им. Р.Е. Алексеева» представило информацию об амфибийных транспортных средствах, серийно выпускающихся отечественной судостроительной промышленностью, т.е. судах и сверхлегких аппаратах на воздушной подушке, а также экранопланах.

Предполагаем оснастить транспортные средства, привлекаемые к обеспечению голосования, современными навигаторами системы ГЛОНАСС. В единый день голосования 11 октября т.г. на выборах в Иркутской области проводился эксперимент по применению спутниковой навигационной системы ГЛОНАСС. Применение этой системы дает возможность не только следить за доставкой и транспортировкой избирательных документов в оперативном режиме, но и в любой момент определить местонахождение членов участковых избиркомов. Одновременно минимизируется число трагедий, имеющих место в ходе доставки избирательной документации.

В прошлом году в фойе первого этажа здания ЦИК России была установлена Памятная доска с фамилиями наших коллег, погибших в результате теракта, дорожно-транспортных происшествий. Это наша боль и постоянное напоминание о том, в какой зависимости от многих обстоятельств находятся человеческие жизни, в том числе от несовершенства техники.

Проблема. Разработка современных, оснащенных навигационной техникой транспортных средств для применения в избирательном процессе представляет одно из перспективных направлений сотрудничества. С благодарностью примем предложения от Российской академии наук по решению указанных проблем.

2.3. Социологическое сопровождение выборов

2.3.1. Социологические исследования, проводимые в связи с выборами. Электоральные социологические опросы призваны реально отражать общественные настроения, состояние политической системы страны, искать и находить эффективные формы работы с избирателями. Кроме того, социологические исследования – один из инструментов, позволяющий контролировать честность и точность подсчета голосов на отдельных избирательных участках.

В феврале – марте 2008 года Российским центром обучения избирательным технологиям при ЦИК России был впервые проведен конкурс социологических прогнозов «Выборы Президента – 2008». В конкурсе участвовало 10 организаций, были выявлены 3 победителя в номинации «Наиболее точный интегральный прогноз».

Организаторы выборов видят следующие полезные для себя темы социологических исследований: анализ факторов, влияющих на участие в выборах; изучение структуры электората; политическая культура и политические установки избирателей; особенности восприятия избирателями различного рода предвыборных мероприятий, проводимых как комиссиями, так и политическими партиями и кандидатами; оценка эффективности деятельности СМИ и уровня их воздействия на участие избирателей в выборах; прогнозирование итогов выборов и так далее. Конечно же, речь должна идти, прежде всего, о качественных социологических исследованиях.

Однако социологическому обеспечению избирательных кампаний присущ ряд недостатков. Например, сохраняются серьезные различия в методологии и методике у различных социологов. Отсюда – несопоставимость данных. Часто встречаются следующие ошибки: некорректное определение выборки исследования; ограничен-

ный объем участников исследований; некорректное определение целей и задач; нарушения при формировании инструментария исследований; недостаточное отражение специфики территорий и так далее.

Полагаю, что осуществить добротный электоральный проект под силу лишь достаточно большому коллективу, применяющему обширный арсенал методов сбора и анализа данных, причем это происходит в жестком оперативном режиме. В этих условиях требуется привлечение социологов различных специализаций и квалификации, представителей других отраслей науки. И в этом плане развитие взаимодействия с РАН могло бы оказать огромную поддержку организаторам выборов.

Кроме того, избирательные комиссии нуждаются в исследованиях эффективности используемых методов распространения информации, а также мероприятий, проводимых избирательными комиссиями, эффективности форм просвещения и обучения – на эти вопросы также могут ответить социологи.

Несколько примеров из практики нашей работы. Российским центром обучения избирательным технологиям при ЦИК России была проведена работа по сбору, обобщению и анализу информации о практике организации избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации электоральных социологических исследований в период с 2008 года по апрель 2009 года.

Прежде всего отмечу высокую востребованность в регионах электоральных социологических исследований, которые постепенно входят в практическую деятельность организаторов выборов.

Результаты анализа информации, поступившей из 65 избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, показали следующие тенденции.

Только в шести регионах не оказалось социологических служб, способных выполнить электоральные социологические исследо-

вания. Остальные 59 избирательных комиссий субъектов Российской Федерации подтвердили наличие организаций, выполняющих исследования по электоральной и социально-политической проблематике, а также возможность и перспективность работы с ними. Ряд избирательных комиссий самостоятельно организуют и проводят социологические исследования.

Достаточно часто встречается ситуация, когда избирательные комиссии не имеют возможности самостоятельно инициировать проведение исследований, направленных исключительно на электоральные задачи. В связи с этим они участвуют в организации исследований совместно с органами власти. Это дает возможность получать хотя и не исчерпывающую, но достаточную для повседневной работы информацию.

Однако проводимые социологические исследования отнюдь не всегда обеспечивают потребности избирательных комиссий. Причины такого положения дел заключаются в недостаточной социологической базе и квалификации сотрудников региональных исследовательских структур, отсутствии четкой формулировки задач со стороны избирательных комиссий субъектов Российской Федерации.

Проблема. Отдельным и очень важным направлением сотрудничества могли бы стать: разработка специального инструментария, связанного с выборами, для проведения социологических исследований. Совместными усилиями ЦИК России и РАН следовало бы преодолеть сложившиеся негативные тенденции при проведении электоральных социологических исследований.

2.3.2. Социологическое сопровождение новых средств голосования – актуальная задача в связи с проведением экспериментов по электронному опросу избирателей. Среди аналитических мероприятий, сопровождавших эксперимент по элек-

тронному опросу избирателей в рамках единых дней голосования в субъектах Российской Федерации 12 октября 2008 года и 1 марта 2009 года, важное место заняли социологические исследования. Они были направлены:

на выявление доверия избирателей к избирательной системе страны и причин участия или неучастия избирателей в выборах;

на оценку уровня готовности избирателей к участию в электронном опросе и оценку избирателями перспектив введения в России дистанционного электронного голосования;

на определение позитивных ожиданий, связанных с введением дистанционного электронного го-

лосования, а также ожиданий в отношении перспективной модели дистанционного электронного голосования.

С этой целью был запланирован единый комплекс социологических работ, включивший проведение трех волн социологических опросов граждан, проживающих на территориях проведения эксперимента, опросов на выходе из помещений для голосования на избирательных участках, несколько фокус-групповых исследований, а также поствыборный опрос.

Если сравнивать две волны опросов (т.е. в преддверии голосования на выборах 1 марта 2009 года и после его завершения), то количество граждан, позитивно

ОПРОСЫ ОБЩЕСТВЕННОГО МНЕНИЯ

При опубликовании (обнародовании) результатов опросов общественного мнения, связанных с выборами и референдумами, редакции средств массовой информации, граждане и организации, публикующие (обнародующие) эти результаты, обязаны указывать:

- организацию, проводившую опрос,
- время его проведения,
- число опрошенных (выборку),
- метод сбора информации,
- регион, где проводился опрос,
- точную формулировку вопроса,
- статистическую оценку возможной погрешности,
- лицо (лиц), заказавшее (заказавших) проведение опроса и оплатившее (оплативших) указанную публикацию (обнародование).

(Пункт 2 статьи 46 "Опросы общественного мнения" **Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"**)

настроенных к опросу, выросло с 37 процентов до почти 65 процентов. Замечу, что в октябре 2008 года в Новомосковске такое отношение выразили те же 65 процентов, что позволяет с доверием относиться к результатам социологических исследований в регионах.

Такие социологические исследования, вне сомнения, требуют продолжения. Кроме того, параллельно были получены интересные результаты в сфере информационно-разъяснительной деятельности, подтвердившие необходимость поиска новых каналов и форм такой деятельности.

Опыт организации и проведения социологического сопровождения эксперимента по электронному опросу избирателей показал возможность достижения позитивных результатов сотрудничества с социологическими службами при методической помощи федеральных социологических центров.

Проблема. Методическая помощь федеральных социологических центров при проведении электоральных социологических исследований. Такое сотрудничество следует развивать, в том числе с участием РАН. Проведение социологических исследований, определяющих эффективность деятельности избирательных комиссий, уровень доверия избирателей к избирательной системе; исследование проблем демократии, коммуникации, политической и правовой социализации и целого ряда других вопросов.

3. Заключение

Подводя итог вышеизложенному, еще раз подчеркну, что существует широкий и многообразный спектр направлений научного сотрудничества ЦИК России, всей избирательной системы страны и Российской академии наук. Залогом успешного решения задач, стоящих перед российской избирательной системой, является в том числе их тщательная

научная проработка. Поэтому столь важное значение мы придаем сотрудничеству с образовательными, научными, экспертными организациями. Важнейшее место среди них, разумеется, занимает Российская академия наук.

Обоснованием такого сотрудничества является то, что РАН – уникальное высшее научное учреждение страны, внесшее бесценный вклад в развитие мировой науки, проводящее фундаментальные и прикладные исследования в интересах общества и государства, обладающее разветвленной структурой, включая центральные и региональные отделения, научные центры, институты, ассоциации.

Для нас такое сотрудничество было бы особенно ценным как по указанным выше направлениям, так и по многим другим, которые не были упомянуты в силу ограниченности времени сегодняшнего выступления: например, в сфере распространения информации, молодежной политике, обучении организаторов выборов.

Избирательный процесс имеет практическое воплощение, в том числе в виде конкретных материальных форм и технических средств. Поэтому особое значение для российской избирательной системы приобретает содействие Академии наук развитию инновационной деятельности, разработке новых технических и конструктивных решений, новой конкурентоспособной продукции.

И, разумеется, две такие крупнейшие, авторитетные и многогранные системы страны – избирательная система и Академия наук – просто «обречены» на взаимодействие в рамках долгосрочных программ и проектов.

ЦИК России приглашает представителей Российской академии наук к конструктивному взаимодействию по широкому кругу вопросов, прозвучавших сегодня, и искренне надеется на сотрудничество в решении указанных проблем.