

В. Е. Чуров¹

ВЫБОРЫ КАК ПОЛИТИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ В СОВРЕМЕННОМ МНОГОПОЛЯРНОМ И МУЛЬТИКУЛЬТУРНОМ МИРЕ (Сравнительный анализ)

«Из беседы Президента Российской Федерации с руководителями российских телеканалов 24 декабря 2009 года “Итоги года с Президентом России”».

Д. А. МЕДВЕДЕВ: — Вы знаете, демократия никогда не бывает всеобъемлющей. Никогда не бывает политической системы, которая бы покрывала все предпочтения граждан. Никогда не бывает политической системы, где все партии полностью закрывают все политические предпочтения, все интересы людей. Да, у нас сейчас в нашем Федеральном собрании представлены четыре политические партии. В общей сложности у нас есть семь политических

партий, которые работают в стране, зарегистрированных, то есть официально признанных и являющихся федеральными партиями.

...я считаю, что и четыре политические партии, которые представлены в Государственной Думе, и три другие партии — это все основа нашей демократической политической, партийной системы, которая тоже будет развиваться. Никто из нас не знает, сколько будет партий, допустим, через 10–15 лет. Может быть, будет семь, может быть, будет больше десятка, а может быть, мы в какой-то период выйдем на ту тропу, по которой стала развиваться американская демократия, которая базируется на двух партиях. Это должны выбрать сами граждане, и помочь им должны политические партии, которые должны быть действенным элементом политической системы».

Избиратели, безусловно, — главные участники любой избирательной кампании. И в России их политическая активность растет.

Кто на самом деле занят подготовкой выборов?

Во-первых, выборы готовят политические партии, выдвигающие кандидатов, списки кандидатов,

¹ Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, профессор кафедры экономики СПбГУП. Автор свыше 30 научных публикаций и ряда публицистических работ: «Голосует вся Россия: о правовых и организационных особенностях грядущих выборов», «Избирательное законодательство и выборы в современном мире», «Демократия и культура: проблемы взаимовлияния избирательных систем и национальных культур»; научно-художественных повестей: «Тайна четырех генералов», «Путешествие с гвардии генерал-майором артиллерии Владимиром Иосифовичем Брежневым от Будапешта до Вены» и детских романов «Рассказы Джона Сильвера», «Рассказы старого дворника».

назначающие доверенных лиц и уполномоченных представителей, готовящие многочисленных наблюдателей, партийных агитаторов.

Во-вторых, в подготовке выборов заняты средства массовой информации. Они являются посредниками и доводят до сведения избирателей идеи, политические платформы, информацию об участниках избирательного процесса (то есть о кандидатах и партиях); они обеспечивают исполнение избирательными комиссиями своих функций по информированию избирателей.

В-третьих, это институты гражданского общества, специализирующиеся на контроле за организацией выборов.

В-четвертых, организацией выборов занимаются представители исполнительной власти — администрации на местах, которые в соответствии с законодательством создают материальную базу для работы избирательной системы.

Пятый «отряд» — это законодательные органы, начиная от нормотворчества на уровне местного самоуправления до Государственной Думы и Совета Федерации.

И, наконец, «шестой отряд» — это 5,5 тыс. сотрудников, работающих на профессиональной основе в территориальных избирательных комиссиях, избирательных комиссиях субъектов Российской Федерации и в Центральной избирательной комиссии РФ, к которым на федеральных выборах присоединяется еще 1 млн членов участковых избирательных комиссий.

Именно поэтому избирательная система представляется *ключевой основой* демократического государства в мирное время.

Политический институт выборов в широком смысле представляет собой совокупность общественных отношений, возникающих в процессе и в связи с формированием органов государственной власти и местного самоуправления путем выборов.

Выборы — процедура формирования государственного органа и наделяния полномочиями должностных лиц, осуществляемая коллегиально, публично, на конкурентной основе.

Выборы как политический институт — это обязательный и постоянно действующий элемент политической системы. В определенной мере можно говорить об институте выборов как универсальном политическом институте, выполняющем интегративную функцию в политическом процессе.

Особого внимания применительно к России заслуживают вопросы о необходимости формирования политических институтов, их востребованности гражданами, обществом в целом, их реальном значении в политическом процессе, правовом и практическом статусе и т. п.

Выборы в современном мире

Каждая страна свободна в выборе конкретных параметров своей избирательной системы, обусловленных ее историей, традициями, эволюцией общественно-политических институтов. Ни к одному суверенному государству не может быть применен какой-либо один «универсальный шаблон» демократии.

Национальные особенности электоральных моделей можно приветствовать, если они обеспечива-

ют реальный учет воли избирателей и реализацию избирательных прав граждан. Диапазон возможных электоральных моделей и конкретных избирательных процедур весьма широк и отражает разнообразие путей демократического развития, пройденных государствами.

Выборы легитимируют власть. Посредством выборов народ определяет своих представителей и наделяет их мандатом на осуществление их суверенных прав. Тем самым реализуется одно из важнейших прав человека и гражданина. Всеобщая декларация прав человека (1948) установила: «Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же путем других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования».

Основной тенденцией развития избирательного процесса в современном мире стало его насыщение автоматизированными электронными средствами голосования.

Технические средства голосования. Некоторые направления развития систем электронного голосования за рубежом

Одним из перспективных направлений использования современных информационных технологий является развитие электронного голосования избирателей.

Под термином *электронное голосование* (E-Voting) понимается применение технологии получения и подсчета голосов избирателей, а также подведения итогов голосования с помощью любых электронных средств.

Электронное голосование может проводиться на избирательном участке с использованием таких электронных технологий, как система оптического сканирования, автоматически считывающая информацию с бумажного бюллетеня или система прямой записи через сенсорный экран или кнопочный терминал.

Самостоятельным видом электронного голосования является удаленное (дистанционное) голосование с использованием информационно-телекоммуникационной сети общего пользования Интернет (далее — интернет-голосование) или других каналов связи (например, телефонная линия, мобильная телефонная связь).

Перечень стран по типам используемых систем электронного голосования в избирательной практике:

Системы оптического сканирования, автоматически считывающие информацию с бумажного бюллетеня (аналоги российского КОИБ — комплекса обработки избирательных бюллетеней): Великобритания (DRS, INDRA), Венесуэла (Smartmatic), Филиппины (Smartmatic).

Системы прямой записи через сенсорный экран (аналоги российского КЭГ — комплекса для электронного голосования): Колумбия (Smartmatic), Венесуэла (INDRA), Великобритания (INDRA), Португалия (INDRA), Словения (INDRA), Испания (INDRA), Бразилия (Diebold), США (Diebold).

Системы прямой записи через кнопочный терминал: Ирландия (Nedap), Германия (Nedap), Нидерланды (Nedap), Индия (Electronics Corporation of India Limited), Кения (Electronics Corporation of India Limited, предстоящие выборы).

Системы дистанционного электронного голосования: Нидерланды, Швейцария, Великобритания, Франция, Дания, Испания, Норвегия, Болгария, Эстония, Португалия, Молдова, Канада, США, Австралия (системы различных производителей).

Использование при голосовании систем удаленного доступа делает факт голосования независимым от места нахождения избирателя. Таким образом, использование Интернета позволяет привлечь к избирательному процессу граждан, которые в силу тех или иных причин не могут принять непосредственного участия в выборах.

Вместе с тем 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.

К настоящему времени многие страны активно разрабатывают национальные проекты электронного голосования избирателей, в том числе интернет-голосования.

Общая информация об опыте применения систем электронного голосования

Нидерланды

Здесь принята программа действий в области электронного правительства, в рамках которой предполагается с помощью сети Интернет превратить голосование в более простой и доступный для граждан процесс. Высокую заинтересованность в этом проявили муниципалитеты страны. На выборах в Европарламент 2005 года избирателям, проживающим за рубежом, была предоставлена возможность проголосовать через Интернет или по телефону. В перспективе предполагается применять электронное голосование на выборах всех уровней.

Швейцария

На национальном уровне правовая база для проведения пилотных проектов по электронному голосованию была создана в 2002 году после одобрения Федеральным советом. Эксперимент проводился в трех кантонах, в том числе в Женеве. Результаты двух официальных избирательных кампаний превзошли ожидания организаторов. Явка избирателей составила 43,6 и 28,9 % соответственно. 90 % швейцарцев, которые участвовали в интернет-голосовании, хотели бы снова принять участие именно в электронном голосовании.

Женева провела восемь интернет-голосований и процент явки никогда не был ниже 20. Анонимность была обеспечена тем, что для голосующих через Интернет не было именного списка, а только номера действительных карточек для голосования. При случайном прочтении результата голосования нельзя было определить личность проголосовавшего,

а только его номер. Также в целях безопасности процесса голосования было предусмотрено «перемешивание» электронной урны перед ее открытием, то есть электронные бюллетени считывались не по мере их поступления, а в произвольном порядке.

По итогам были сделаны три основных вывода: при интернет-голосовании невозможно манипулирование с бюллетенями; гарантия регистрации голоса путем появления на экране компьютера уведомления о приеме голоса по окончании передачи данных; использование ID-карточки третьим лицом не позволяет голосовать за избирателя, так как он идентифицирует себя, указав свой секретный код, дату и место рождения. В настоящее время Федеральным советом принято решение о постепенном распространении электронного голосования во всех кантонах.

Великобритания

В 2002–2005 годах проводились масштабные тесты систем электронного голосования, на которые правительство выделило около 30 млн фунтов. В 2002 году в ряде районов было разрешено голосование через Интернет (с домашних компьютеров) и мобильные телефоны (посредством SMS-сообщений). Основная причина — желание привлечь молодежь к участию в выборах.

На муниципальных выборах в Ливерпуле в порядке эксперимента было разрешено голосовать через Интернет, по мобильному и обычному телефону.

Вместе с тем такая технология дистанционного голосования подвергалась серьезной критике. Основные аргументы противников — ненадежность систем дистанционного голосования и большая вероятность мошенничества. Исследование, проведенное университетом De Montfort University, показало, что электронные методы голосования могут противоречить закону 1998 года о правах человека, принятому в странах Евросоюза. Этот закон гарантирует, в частности, тайну голосования, что, как считают некоторые исследователи, в электронных системах невозможно обеспечить. В качестве аргумента приводится пример, когда в Ливерпуле было возбуждено дело, связанное с нарушением прав человека при электронном голосовании.

Вместе с тем в мае 2007 года на местных выборах в графстве Суиндон использовалась технология, разработанная организацией Every Town Counts, которая гарантировала четкое и упорядоченное голосование и точный подсчет голосов. Избиратели могли голосовать по телефону, через Интернет, находясь дома, на рабочем месте, в публичных библиотеках или с любого из 300 портативных компьютеров, расположенных в 65 точках по всему району. В планы властей входит создание в ближайшее время Института электронного голосования.

С 2000 года в Великобритании было проведено более 150 пилотных проектов по использованию электронного голосования в 100 округах. Было охвачено около 6,4 млн избирателей, реализовано 17 централизованных проектов электронного голосования — интернет-киоски, интерактивное телевидение, телефония, SMS. 14 проектов включали применение сети Интернет: голосование с любого подключенного к сети компьютера с помощью персонального пароля,

получаемого одновременно с карточкой для голосования.

Франция

С 2003 года интернет-голосование используется для граждан, находящихся за границей (около 800 тыс. человек). Фактически через Интернет голосуют не более 2 % тех, кто имеет на это право.

Дания

В марте 2006 года на муниципальных выборах в г. Архусе было использовано интернет-голосование. По мнению экспертов, его дальнейшее распространение в Дании потребует ужесточения режима защиты информации и недопущения многократных голосований одним и тем же человеком.

Испания

Проведено несколько тестов систем электронного голосования. В 2004 году принят закон об электронном правительстве для Баскской автономии, содержащий положение об электронном голосовании. На референдуме в феврале 2005 года из двух миллионов избирателей (в 52 муниципалитетах) интернет-голосование использовали около 10 тыс. граждан.

Ирландия

На выборах 2004 года в Европарламент от использования уже приобретенных электронных систем для голосования (производства Nedap) отказались: закупленное оборудование было признано ненадежным, а программное обеспечение требовало доработки.

В 2009 году Ирландское правительство приняло волевое решение отказаться от дальнейшего внедрения системы электронного голосования. Существующее оборудование нуждается в серьезной модернизации, которая легла бы тяжким бременем на ирландских налогоплательщиков, считают власти страны.

Оборудование в количестве 7500 устройств производства нидерландской компании Nedap было закуплено еще в 2004 году. Общие расходы, включая содержание оборудования, достигли 51 млн евро. При этом система так и не была внедрена, поскольку, как выяснилось, она имеет серьезные уязвимости, позволяющие третьим лицам влиять на результаты голосования.

Норвегия

В 2004 году Министерство местного самоуправления и регионального развития создало рабочую группу для изучения возможности применения электронного голосования. Итогом проведенной работы в 2006 году стал доклад, указывающий на возможность (после устранения серьезных недостатков технологической базы) введения электронного голосования. В частности, интернет-голосование предполагается использовать только при досрочном голосовании.

В 2009 году министерство провело тендер по выбору разработчика системы интернет-голосования и в декабре подписало контракт на создание единой автоматизированной системы информационного обеспечения подготовки, проведения и подведения итогов всех выборов в Норвегии. В 2011 году планируется проведение пилотных выборов с использованием создаваемой системы интернет-голосования в 9 муниципальных округах. По результатам будет принято решение об использовании системы в национальном масштабе.

Болгария

В марте 2005 года было проведено экспериментальное интернет-голосование, в котором приняло участие более 1 тыс. молодых избирателей. В настоящее время рассматривается законопроект, предусматривающий интернет-голосование на национальных выборах и выборах в Европарламент.

Эстония

Электронное голосование проводится с 2005 года. При введении интернет-голосования учитывался тот факт, что сетью Интернет пользуются более 63 % граждан в возрасте от 25 до 40 лет. Впервые интернет-голосование было опробовано на выборах в органы местного самоуправления. «Электронная явка» составила почти 10 тыс. избирателей (всего избирателей 940 тыс.).

В 2007 году впервые среди стран — членов ОБСЕ электронное голосование использовано на выборах депутатов национального парламента и президента. Через сеть Интернет голосовали более 30 тыс. человек — около 3 % избирателей.

По утверждениям организаторов выборов, вопросы безопасности интернет-голосования и идентификации участников выборов не представили серьезной технической проблемы. Были использованы разработки в сфере интернет-банкинга, который практикуется в Эстонии уже 10 лет. Для участия в интернет-голосовании необходимо иметь компьютер с выходом в Интернет и устройство для считывания данных персонального электронного удостоверения личности (внутригосударственный удостоверяющий личность документ, обязательный для граждан, достигших 15-летнего возраста, позволяющий также ставить электронную подпись).

Что касается процедуры наблюдения за ходом интернет-голосования, то при отсутствии возможности наблюдения за индивидуальным голосованием избирателя существует возможность наблюдения за процедурой на центральной системе.

Португалия

Электронное голосование тестировалось во время выборов 2004 и 2005 годов: около 150 тыс. проживающих за границей граждан Португалии получили возможность проголосовать через сеть Интернет, однако юридической силы поданный таким образом голос не имел.

Германия

Принят национальный закон о тестировании устройств для электронного голосования, проведено около 30 тестов дистанционного голосования (в основном в частных компаниях, корпорациях).

Молдова

В рамках национальной стратегии развития предполагается создание системы электронного и дистанционного голосования для граждан, находящихся за рубежом. Проведение первого интернет-голосования планируется во время парламентских выборов в 2013 году.

Канада

Электронное голосование на муниципальных выборах применяется с середины 1990-х годов. Первое интернет-голосование состоялось в 2003 году во время выборов главы Новой демократической пар-

тии. В 12 муниципалитетах провинции Онтарио с 2006 года частная компания CanVote обеспечивала интернет-голосование порядка 100 тыс. избирателей с помощью системы, основанной на использовании идентификационных номеров и паролей.

США

Первым опытом интернет-голосования стали предварительные выборы Демократической партии США в штате Аризона в марте 2000 года, что, по оценкам организаторов, позволило увеличить явку. В 2002 году в нескольких штатах использованы системы электронного голосования на выборах в сенат, в 2004 году — на выборах президента. Вместе с тем первые системы электронного голосования подвергались серьезной критике вследствие ненадежности аппаратного и программного обеспечения (в частности, из-за отсутствия общенациональных стандартов, так как каждый штат организует систему голосования самостоятельно).

По итогам высказанных критических замечаний системы электронного голосования США совершенствовались, и сейчас многие специалисты оценивают их как достаточно надежные. Усовершенствовано также соответствующее законодательство штатов.

Американская система электронного голосования названа «диалоговой»: она состоит из регистрации избирателя на виртуальном избирательном участке, прохождения нескольких степеней контроля и собственно голосования. Для избирателей, находящихся за рубежом и голосующих дистанционно (прежде всего военнослужащих), подготовлена памятка. В феврале 2008 года было организовано интернет-голосование на первичных выборах для избирателей-демократов, находящихся за границей.

Австралия

Электронное голосование с выделенными избирательными пунктами практикуется с 2001 года. В 2002 году Австралийская избирательная комиссия по просьбе политиков и парламентских комитетов подготовила отчет о ходе работ по внедрению электронного голосования, в том числе через Интернет, в котором отмечались преимущества и недостатки этой формы голосования. С 2004 года парламентский комитет по выборам занимался подготовкой необходимой нормативной базы для возможности интернет-голосования военнослужащих, находящихся в отдаленных районах мира. В 2007 году был принят соответствующий закон и осенью того же года данный вид голосования был использован на парламентских выборах.

Индия

Серия выборов с применением электронных машин для голосования (EVM) производства Electronics Corporation of India Limited прошла в Индии в апреле-мае 2009 года. Выборы прошли в пять туров, результаты были объявлены 16 мая 2009 года. Это одни из самых масштабных демократических выборов с применением электронных машин для голосования, их сложность обусловлена огромным числом избирателей и сложностью подсчета голосов.

Факты о выборах в Индии:

— общая стоимость проведения выборов составила 2 млрд долларов;

— всего в выборах в Индии, стране с населением в 1,18 млрд человек, приняли участие и проголосовали 714 млн человек;

— было организовано 828 804 избирательных участка, задействовано 1368 тыс. электронных машин для голосования и 5,5 млн голосующих чиновников;

— более 6 млн полицейских и сотрудников безопасности были задействованы для обеспечения проведения выборов и охраны электронных машин для голосования;

— явка составила 60 %;

— по окончании выборов 1368 тыс. электронных машин для голосования были перенесены из строго охраняемых хранилищ (4600 залов) в более чем тысяча центров, где был проведен подсчет голосов.

Филиппины

На предстоящих 10 мая 2010 года всеобщих выборах на Филиппинах впервые в Юго-Восточной Азии будет полностью автоматизировано голосование на избирательных участках. Избирательная комиссия Филиппин по итогам тендера приобрела 82 200 машин для голосования, с использованием которых на предстоящих выборах на всех 7107 островах архипелага смогут проголосовать 50 млн избирателей. Электронное голосование на Филиппинах состыкуется с системой автоматизированной обработки и подведения итогов голосования, передачи данных о выборах в вышестоящие избирательные комиссии.

На Филиппинах процесс внедрения автоматизированных систем голосования начался с 2007 года, когда национальный Конгресс принял новое законодательство о выборах, устанавливающее обязательную процедуру автоматизированного голосования на всех местных и общенациональных выборах. Принятие нового закона было направлено на обеспечение большей степени достоверности итогов голосования и сокращение временных рамок объявления официальных результатов выборов.

Новые требования филиппинского законодательства было решено материализовать через использование на избирательных участках сканеров избирательных бюллетеней, подобных российским комплексам обработки бюллетеней. По итогам тендера, проведенного Избирательной комиссией Филиппин в июне 2009 года, по ее заказу международным консорциумом «Смартматик-ТИК» была поставлена комплексная система современного оборудования автоматизации голосования.

Расходы на разработку и внедрение оборудования новой системы голосования «под ключ» Избирательной комиссии Филиппин составили до 150 млн долларов США. В течение менее чем одного года Комиссия полностью оборудовала автоматизированными системами голосования 37 тыс. избирательных участков, а также обеспечила постоянную и, по мнению филиппинских организаторов выборов, надежную зону покрытия государственной сети мобильной связью, сохранив также дополнительно 5853 комплекса технических устройств голосования в резерве для соответствующих региональных избирательных комиссий на различных островах архипелага.

Пробное официальное тестирование нового оборудования было успешно проведено филиппинскими организаторами выборов 6 февраля 2010 года. В нем приняли участие реальные избиратели, реальные операторы технических устройств электронного голосования, операторы систем обобщения итогов голосования. Тестирование, проведенное в реальном режиме, воспроизвело все этапы предусмотренных законом избирательных процедур: фактического голосования, подсчета голосов, передачи результатов, а также подведения результатов выборов на уровне соответствующих избирательных территорий.

«Пробные» выборы, по мнению местных экспертов и журналистского сообщества, прошли вполне успешно, чтобы рекомендовать новую систему голосования для первого официального использования на всеобщих выборах 10 мая 2010 года, минуя возможные промежуточные этапы дополнительного тестирования в рамках проведения местных избирательных кампаний.

Выводы. В целом зарубежная практика электронного голосования свидетельствует о том, что, несмотря на достаточно серьезные замечания экспертов, многие страны настойчиво продолжают работу в данном направлении.

В 2008 году Экспертным центром по электронному голосованию и участию в выборах Европейской комиссии был опубликован доклад Р. Криммера и Р. Шустера, главной задачей которого являлся анализ и сравнение условий для внедрения электронного голосования, а также факторов, обеспечивающих готовность к использованию электронного голосования в 31 стране мира, включая страны ЕС, Россию, Швейцарию, США и Венесуэлу.

Прочные позиции Российской Федерации в списке стран, потенциально готовых к использованию электронного голосования, признаются зарубежными экспертами. В упомянутом выше докладе показатели уровня готовности к использованию электронного голосования в России находятся практически на одном уровне с такими странами, как Швейцария, Франция, Германия, Австрия, Швеция.

Сертификация систем электронного голосования

В рамках европейских институтов, в частности Совета Европы, приняты нормативные документы, регламентирующие использование и разработку систем электронного голосования: «Рекомендации по правовым, организационным, техническим аспектам электронного голосования» (сентябрь 2004 г.), «Рекомендации по электронному правительству» (декабрь 2004 г.), «Рекомендации по электронной демократии» (февраль 2009 г.). Участники европейского диалога по данной проблематике пришли к консенсусу о необходимости соблюдения требования по проведению международной сертификации систем электронного голосования в контексте проведения демократических выборов, а также о необходимости выработки единых стандартов по сертификации систем электронного голосования.

К числу последних международных встреч в данной области, в частности, относится мероприятие по линии Совета Европы 26–27 ноября 2009 года в Страсбурге (Франция). Здесь состоялось заседание

экспертной группы по сертификации электронного голосования. На заседании был представлен широкий круг специалистов в области электронного голосования от 20 государств — участников Совета Европы, Парламентской ассамблеи СЕ, Венецианской комиссии СЕ, Международного института по демократии и правам человека (Швеция), Конгресса местных и региональных властей Совета Европы, Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ.

В БДИПЧ ОБСЕ акцентируют внимание на необходимости соблюдения принципов демократических выборов при использовании электронного голосования, а именно: на заблаговременной выработке и наличии правовой базы, регулирующей использование электронного голосования, а также соблюдении требования об обязательном проведении предварительного аудита оборудования, которое предстоит использовать в день выборов, обязательном предоставлении публичной отчетности по итогам тестирования.

Вместе с тем в целом ряде стран, к примеру в Швейцарии, вопросами электронного голосования и его сертификации с 2001 года занимаются «на национальной площадке». При этом в процессе развития электронного голосования здесь акцентируют внимание на необходимости в первую очередь обеспечить безопасность данных. Достигнут национальный консенсус по данному вопросу. Тем временем интернет-голосование как наиболее предпочтительный способ волеизъявления практически полностью вытеснило доминировавшее в стране голосование по почте (в Женеве традиционно 95 % избирателей голосует по почте и только 5 % — в УИК).

В свою очередь, за пределами Старого Света, в США работы по национальной сертификации избирательного оборудования проводятся с 1994 года (сначала для механических устройств для голосования, а с 2001-го — для электронных и сенсорных машин для голосования). Внедрена и успешно функционирует единая общенациональная система, включающая различные модификации автоматизированного и электронного (в том числе сенсорного) голосования. Данное оборудование, прошедшее национальную сертификацию в США по заложенным в его основу техническим решениям, схоже с эксперментальным российским оборудованием.

Высокий уровень доверия к национальным системам электронного голосования также высвечивается по итогам опросов общественного мнения, проведенных в ходе пилотных проектов в Российской Федерации в единые дни голосования на региональных выборах в 2008–2010 годах.

Выводы. Итоги экспериментального электронного опроса избирателей с использованием интернет-технологий показали правильность выбранного направления, необходимость продолжения эксперимента, решения технических проблем, совершенствования нормативной базы.

Государство, партии, выборы

Развитие многопартийности в России отражает сложный процесс формирования политической системы постсоветского общества. Особое влияние

на становление многопартийности оказывают изменения избирательной системы, позволяющие не только определить ее специфику, но и показать роль политико-правовых механизмов в этом процессе.

Основные направления оптимизации избирательной системы, все изменения в избирательном законодательстве направлены на усиление связи граждан с политическими институтами, должны способствовать росту гражданского самосознания, развитию институтов гражданского общества и совершенствованию политической системы в целом. При этом граждане, а не партии находятся в центре избирательной системы, поскольку только их волеизъявление, доверие политическим партиям формируют политическую систему общества путем свободных выборов.

У любой развитой демократии политические партии имеют примерно одинаковый электоральный рейтинг как на местных и региональных, так и на общенациональных выборах.

Классический пример этому — соотношение земельных и федеральных выборов в бундестаг ФРГ, выборы сенаторов и конгрессменов в США и т. д. С этой точки зрения, по этому критерию Россия достигла развитой демократии уже к концу 2003 года.

Под выборами понимают прямые всеобщие равные выборы при соблюдении тайного голосования. Однако форм и видов выборов гораздо больше. Скажем, в суверенной демократии США выборная избирательная система — децентрализованная, не всеобщая, неравная, непрямая и в ряде штатов не обеспечивающая тайны выбора. Однако это — суверенная демократия.

В Российской Федерации сходным образом осуществляются выборы губернаторов. Категорически неверно говорить о том, что у нас губернатор не является выборным лицом, замещающим государственную должность. Да, сейчас не проводятся прямые выборы губернаторов, но не прямые — проводятся. Во-первых, избирается законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, в котором (по только что измененному законодательству) кандидатуры на пост губернатора предлагаются президенту партией, обладающей большинством депутатских мандатов. Ровно таким же образом, как и большинство выборщиков в США избирают президента.

Во-вторых, вносит кандидатуру губернатора — главы региона Президент Российской Федерации — всенародно избранный равным прямым и тайным голосованием.

И, наконец, в-третьих, одобрение кандидатуры, предложенной президентом, осуществляют избранные всеобщим равным прямым и тайным голосованием депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Вопрос о том, что лучше — прямые или не прямые выборы, является предметом политической дискуссии и не имеет отношения к организации демократической системы органов власти.

В любом демократическом государстве, а мы убедились в том, что демократические принципы фор-

мирования органов власти осуществляются в суверенной форме — от конституционной, а иногда даже абсолютной монархии до прямой парламентской системы, с множеством особенностей для каждого государства, *избирательная система является стратегическим ресурсом*; без нее не могут быть сформированы демократические органы власти.

Хорошо работающая избирательная система обеспечивает в соответствии с международными, зафиксированными в обязательных документах, нормами демократические выборы с разумной периодичностью.

Международное наблюдение. В законодательстве Российской Федерации закреплён институт международного наблюдения на наших федеральных выборах. Большинство стран Европы сейчас следуют нашему примеру и включают эту норму в свое законодательство. Не так давно это сделала Австрия.

Но постоянно возникают споры, связанные с тем, что до сих пор нет международно признанного, одобренного и подписанного документа о международных стандартах наблюдения.

Страна, приглашающая к себе миссию международного наблюдения за выборами, требует от нее только прозрачности работы на трех этапах — при формировании миссии, во время работы миссии и при формировании итогового доклада.

Открытость и гласность избирательного процесса. Нет лучшего способа повышения доверия к избирательной системе, чем гласность и открытость. Для сравнения нами были выбраны сайты центральных избирательных органов следующих стран: Российской Федерации, США, Республики Перу, Федеративной Республики Германия, Польши и Украины.

Был определен перечень из 32 критериев, позволяющих установить степень информационной открытости сайтов избирательных органов. Оценивалась доступность для граждан сведений о нормотворческой деятельности, принятых решениях, ходе и результатах избирательных кампаний, результатах международной деятельности и т. д. Перечень критериев был основан на ряде положений международного права, а также опыте исследовательских коллективов, прежде всего Института развития свободы информации.

Анализ показал, что наибольшую информационную открытость демонстрирует сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (удовлетворяет 26 из 32 критериев).

Сайты Национальной службы по избирательным процессам (Oficina Nacional de Procesos Electorales, ONPE) и Национального суда Перу по вопросам выборов (Jurado Nacional de Elecciones, JNE) удовлетворяют 23 из 32 критериев.

Сайт Центральной избирательной комиссии Украины (Центральна виборча комісія України) удовлетворяет 16 из 32 критериев.

Сайт Федеральной избирательной комиссии Соединенных Штатов Америки (Federal Election Commission) удовлетворяет 14 из 32 критериев.

Сайт Федерального уполномоченного по проведению выборов Федеративной Республики Германии (Der Bundeswahlleiter) удовлетворяет 12 из 32 критериев.

При сравнении официальных сайтов центральных избирательных органов зарубежных стран по объему представленной на них информации оказалось, что средний объем сайтов составил около 150 Мб.

На фоне сайтов центральных избирательных органов зарубежных стран вновь выделяется официальный сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, суммарный объем которо-

го — более 2,14 Гб, что почти в 10 раз превышает размер сайта Центральной избирательной комиссии Польши.

Таким образом, сравнительный анализ показал, что официальный сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации является одним из самых открытых, а деятельность ЦИК РФ отвечает всем международным требованиям гласности.