



ЭВОЛЮЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Доклад Ассоциации «Независимый общественный мониторинг»

Избирательная система России в последние десятилетия прошла сложный путь эволюции, включающий этапы становления в 1990-е гг., трансформации институциональных основ и электоральных практик в 2000-гг. и дальнейшего совершенствования избирательного законодательства и избирательного процесса. В основе этого процесса — сочетание творческого осмысления исторического опыта развития института выборов и анализа практик функционирования избирательных систем зарубежных стран.

Эволюцию российского избирательного законодательства и электоральной практики целесообразно разделить на три этапа:

1 Становление избирательной системы Российской Федерации, 1993–1999 гг. Происходит формирование институциональных основ избирательной системы, разрабатываются и принимаются нормативные правовые акты, регулирующие организацию и проведение выборов на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

2 Трансформация избирательного законодательства и электоральной практики в Российской Федерации, 2000–2011 гг. В первое десятилетие XXI в. происходит реформа избирательного законодательства. Внесены изменения в правовое регулирование деятельности избирательных объединений. Изменения направлены на сохранение единства государства, предотвращение дезинтеграционных процессов.

3 Совершенствование избирательной системы Российской Федерации, 2012–2020 гг. Новый этап реформирования избирательного законодательства и электоральной практики направлен на демократизацию избирательного процесса, расширение прав и возможностей реализации активного и пассивного избирательного права.

Итогом развития избирательного законодательства России в 1993–2020 гг. стало создание комплексной системы правовых норм, включающей целый ряд правовых актов, принятых на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. **В настоящее время есть все основания говорить о качественно новом этапе в развитии избирательной системы — этапе цифровизации и технологического переоснащения, сопровождающемся точечной настройкой ее правовых параметров в целях обеспечения большей доступности для избирателей как ключевых участников избирательного процесса.**

Российское избирательное законодательство успешно прошло испытание временем в непростых условиях социальных, экономических и политических преобразований. Сформированная на его основе электоральная практика позволяет эффективно решать задачи политического представительства, участия и конкуренции, обеспечивая демократический процесс передачи политической власти.

Ключевой характеристикой российской избирательной системы является её нацеленность на новации, постоянное совершенствование институциональных основ системы, практики правоприменения. В отличие от избирательного законодательства и избирательного процесса некоторых других стран, например, США, сохраняющих архаические черты и блокирующих любые изменения, российская избирательная система демонстрирует готовность к обновлению.

Динамика обновления законодательства о выборах и референдумах 1993–2021 гг. объективно задается качественными процессами общественного развития, к числу которых отно-

сится:

1. Изменение федеративного устройства государства, включая процесс создания в 2004–2008 гг. новых укрупненных субъектов Российской Федерации (Забайкальский край, Камчатский край, Красноярский край, Пермский край, Иркутская область), расширение территории страны в связи с образованием в ее составе Республики Крым и города федерального значения Севастополя, появление новых форм организации публичной власти – федеральных территорий в 2020 г.

2. Совершенствование организации и взаимодействия между различными ветвями и уровнями публичной власти, включая конституционно-правовые основы и механизмы политического представительства на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

3. Развитие партий, общественных объединений и институтов гражданского общества, требующее уточнения форм, механизмов и процедур их участия в избирательном процессе, институционализации позитивных общественных практик, в том числе в сфере общественного контроля и наблюдения.

4. Технический прогресс, в т. ч. в сфере электронных информационно-коммуникационных технологий, открывающий новые возможности цифровизации избирательных процедур, делающий возможным использование технических средств подсчета голосов, дистанционного голосования, в т. ч. с использованием сети Интернет.

5. Реагирование на вновь появившиеся и актуализированные угрозы в сфере безопасности и социальных отношений, а также риски природного и эпидемиологического характера (в т. ч. КОВИД-19). При этом новые правила и процедуры, непосредственно обусловленные возникновением негативных явлений и рисков, с их устранением могут быть сохранены как показавшие свою эффективность и действенность, удобные для избирателей и иных участников выборов.

Современное избирательное законодательство Российской Федерации представляет собой динамичную, постоянно развивающуюся систему правовых норм, совершенствование которой нацелено на расширение возможностей граждан Российской Федерации реализовать активное избирательное право, создание условий для развития политической конкуренции и политического участия, повышения уровня гласности, открытости и прозрачности избирательного процесса.

При этом в основе процесса эволюции избирательного законодательства России находятся права и интересы российских избирателей.

Основной вектор развития российской избирательной системы направлен на следующие изменения:

- Расширение возможности проголосовать, создание условий для реализации избирателями активного избирательного права.
- Повышение уровня комфорта и удобства процедуры голосования.
- Постоянное совершенствование электоральных процедур на основе гласности, открытости и прозрачности.

Обновление законодательства происходит в привязке к электоральным циклам, причем наиболее активно – в два временных периода: накануне начала избирательной кампании и по ее итогам. В первом случае объективный экспертный аудит состояния законодательства позволяет вовремя выявить пробелы, противоречия и уязвимости и осуществить его корректировку еще до назначения выборов, во втором случае – опыт только что проведенной избирательной кампании позволяет определить наиболее перспективные направления совершенствования законодательства в ближайшей и среднесрочной перспективе.

СТАНОВЛЕНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, 1993–1999 ГГ.

Становление избирательной системы России в начале 90-х гг. проходило в непростых социальных и политических условиях завершения системного кризиса советской государственности и распада Советского Союза, периода радикальных экономических реформ и политических преобразований, роста сепаратистских настроений в целом ряде регионов страны, острого политического противостояния и вооруженного конфликта между сторонниками Президента России и Верховного Совета России.

Институт выборов не формировался на пустом месте. Будучи составной частью европейской цивилизации, Россия имеет многовековой опыт применения избирательных практик, включающий период вечевого демократии, общинного самоуправления, сословно-представительной монархии с выборными представителями в Земском соборе, развития сословного самоуправления в XVIII – первой половине XIX в., выборных земских представителей в конце XIX – начале XX в., организацию выборов в Государственную думу Российской империи и в Учредительное собрание в 1917 г., становление и развитие советских избирательных процедур.

На этом пути Россия, следуя в общей логике электоральных трендов (традиционное представительство, сословное представительство, цензовые и, наконец, всеобщие выборы) подчас запаздывала на конкретном временном треке, но нередко выступала среди европейских стран в роли страны-первопроходца (например, в предоставлении женщинам всей полноты избирательных прав в 1917 г.). И сегодня очевидно лидерство России в деле внедрения цифровых технологий, таких как «Мобильный избиратель», цифровые избирательные участки, внедрения видеонаблюдения на избирательных участках.

Однако путь этот не был простым. Поиск оптимальной модели современного избирательного законодательства осуществлялся в течение почти 30 лет.

На первом этапе (1993–2000 гг.) были заложены базовые основы избирательной системы и правил политической конкуренции. В начале 90-х гг. предстояло совершить фундаментальное изменение избирательного права и процесса – перейти от однопартийной политической системы с безальтернативными выборами к системе, основанной на открытости, гласности и конкурентности избирательного процесса в условиях формирующейся многопартийности. В 1990 году было ликвидировано монопольное положение коммунистической партии. С этого момента начинается процесс формирования новых партий и их активного включения в избирательный процесс.

В 1991 году в России были проведены первые прямые всеобщие и конкурентные президентские выборы. В качестве базовой модели для проведения выборов была взята мажоритарная система абсолютного большинства.

В первых выборах в Государственную Думу в 1993 году участвовало 13 избирательных объединений, восемь из которых получили представительство в нижней палате парламента. Впервые, начиная с революционного периода 1917 года, парламентские выборы проходили в условиях партийной конкуренции. В ходе думских выборов 1993 года впервые была использована **смешанная мажоритарно-пропорциональная система**, которая применяется и в настоящее время.

Таким образом, в 1991–1993 гг. были заложены основные элементы современной избирательной системы.

После принятия 12 декабря 1993 г. Конституции Российской Федерации были законодательно закреплены принципы выборности и процедуры проведения выборов.

Был принят комплекс законодательных актов, как обеспечивающих общие основы проведения выборов в федеративном государстве, так и непосредственно регулирующих выборы высших органов государственной власти. Принятые в 1994–1995 гг. федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации», «О выборах Президента Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» заложили нормативную основу избирательной системы¹.

В соответствии с новым законодательством состоялись выборы в Государственную Думу второго созыва в 1995 году и выборы Президента Российской Федерации в 1996 году.

До 1996 года посредством прямых выборов избирались только некоторые высшие должностные лица субъектов Федерации, в том числе главы большинства республик, а также городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга. Однако в декабре 1995 года был принят Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (от 05.12.1995 г. № 192-ФЗ)². В него было включено положение о необходимости избрания глав субъектов Федерации до конца 1996 года. 18 января 1996 года было принято Постановление Конституционного Суда Российской Федерации (от 18 января 1996 г. № 2-П), содержащее правовую позицию о том, что глава субъекта Федерации не может избираться законодательным собранием субъекта Федерации, а должен избираться непосредственно населением³.

В результате в России сформировалась практика избрания глав субъектов Федерации. Глава региона избирался на прямых всеобщих выборах. Исключение составляла Республика Дагестан, в которой выборного главы не было, а его функции выполнял коллегиальный орган власти – Государственный совет Республики. К этому времени также формируются правовые основы и практика избрания депутатов законодательных собраний субъектов Федерации. В большинстве случаев они избирались на основе мажоритарной избирательной системы относительного большинства.

В 1995 году был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ)⁴. Закон создал

¹ Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» от 6 декабря 1994 г. № 56-ФЗ <https://legalacts.ru/doc/federalnyi-zakon-ot-06121994-n-56-fz-ob/> (дата обращения 22.01.2021 г.); Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» от 17 мая 1995 г. № 76-ФЗ <https://legalacts.ru/doc/federalnyi-zakon-ot-17051995-n-76-fz-o/> (дата обращения 22.01.2021 г.); Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 21 июня 1995 г. № 90-ФЗ <https://legalacts.ru/doc/federalnyi-zakon-ot-21061995-n-90-fz-s/> (дата обращения 22.01.2021 г.)

² Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» от 05.12.1995 г. № 192-ФЗ <https://base.garant.ru/1518431/> (дата обращения 22.01.2021 г.)

³ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации (от 18 января 1996 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края» <https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-18011996-n/> (дата обращения 22.01.2021 г.)

⁴ Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ <https://legalacts.ru/doc/federalnyi-zakon-ot-28081995-n-154-fz-ob/> (дата обращения 28.01.2021 г.)

правовые основы функционирования органов местного самоуправления. В соответствии с требованиями закона в каждом муниципальном образовании должен был быть создан представительный орган местного самоуправления, состоящий из депутатов, избираемых на основе всеобщего равного и прямого избирательного права (ст. 15 п. 1)⁵. Уставом муниципального образования была предусмотрена возможность введения должности выборного главы муниципального образования и иных выборных должностных лиц. В результате во второй половине 90-х гг. в большинстве субъектов Федерации была создана система органов местного самоуправления, основанная на выборных началах.

Важной особенностью правового регулирования избирательного процесса в этот период является отсутствие законодательства о партиях. Фактически это означало, что в выборах могли участвовать любые общественные объединения. Это приводило к неопределенности и нестабильности партийно-политического основания избирательного процесса. Особенно отчетливо этот факт проявился в ходе думских выборов 1995 года. Понимание необходимости упорядочить избирательный процесс с точки зрения представленности в нем политических акторов, выражающих интересы определенных электоральных групп, привело к разработке и внесению в законодательство понятия политического общественного объединения. Политическим объединением могло быть признано общественное объединение, в уставе которого в числе основных целей должны были быть закреплены участие в политической жизни общества посредством влияния на формирование политической воли граждан, в том числе, участие в выборах⁶.

В этот период были заложены основы применения в избирательном процессе технических новаций, связанных с развитием электронно-коммуникационных технологий. В 1995 году была создана Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Выборы» (ГАС «Выборы»)⁷. ГАС «Выборы» представляет собой государственную информационную систему, предназначенную для автоматизации избирательных действий. Она включает учёт избирателей, автоматизацию всех избирательных процессов на всех этапах избирательной кампании, ввод сведений о кандидатах на выборные должности, статистическую обработку итогов голосования⁸. Создание системы ГАС «Выборы» стало серьезным шагом на пути совершенствования информационного обеспечения избирательного процесса.

Таким образом, к концу 90-х гг. в Российской Федерации сложилась система публичной власти, включающая избираемых населением напрямую представителей трёх уровней власти: федерального (Президент Российской Федерации, депутаты Государственной Думы), регионального (глава субъекта Федерации, депутаты законодательного собрания субъекта Федерации) и муниципального (депутаты представительного органа местного самоуправления, в некоторых случаях – выборный глава муниципального образования). Были сформированы институциональные основы избирательной системы, разработан и принят комплекс нормативных правовых актов, регламентирующих проведение выборов разного уровня, была сформирована практика проведения открытых и конкурентных выборов.

⁵ Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ <https://legalacts.ru/doc/federalnyi-zakon-ot-28081995-n-154-fz-ob/> (дата обращения 28.01.2021 г.)

⁶ Подробнее см.: Заславский С.Е. Институциональные основы избирательной системы в России: в перекрестье памятных дат // Избирательное законодательство и практика. – 2018. – №4. – с. 3–8.

⁷ Указ Президента Российской Федерации от 23 августа 1994 г. № 1723 «О разработке и создании государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» <https://base.garant.ru/6334543/> (дата обращения 28.01.2021 г.)

⁸ Результаты реализации Концепции развития ГАС «Выборы» до 2012 года http://www.cikrf.ru/gas/real_prog.php (дата обращения 28.01.2021 г.)

В то же самое время, сложившаяся избирательная система обладала целым рядом существенных недостатков, среди которых: нестабильность партийно-политической инфраструктуры, слабость и маловлиятельность политических партий, наличие правовых лагун, недостаточное развитие института общественного контроля за избирательным процессом, злоупотребление рядом политических акторов манипулятивными технологиями и административным ресурсом в избирательных кампаниях. Сформированная в 90-е гг. избирательная система нуждалась в дальнейшей отладке и совершенствовании, как с точки зрения нормативного регулирования, так и с точки зрения правоприменительной практики.

ТРАНСФОРМАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ЭЛЕКТОРАЛЬНОЙ ПРАКТИКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2000-2011 ГГ.

Второй этап развития избирательной системы (2000–2011 гг.) отмечен разработкой и принятием правовых актов, направленных на обеспечение единства системы публичной власти, предотвращение дезинтеграционных процессов, развитие партийного представительства и стимулирование объединительных тенденций в партийном строительстве. В первой половине 2000-х гг. был принят ряд изменений в российское законодательство, стимулирующих развитие партийного представительства, усиление роли и значения в политическом процессе политических партий. В той или иной степени эти процессы были связаны с трансформацией избирательной системы. В частности, произошел отказ от прямых выборов высших должностных лиц субъектов Федерации и введение процедуры наделения полномочиями глав регионов путем одобрения органом законодательной власти субъекта Федерации кандидатуры на должность главы субъекта, предложенной Президентом России.

Произошел переход от смешанной избирательной системы при выборах депутатов Государственной Думы к пропорциональной системе при повышении избирательного барьера с 5 до 7 процентов.

Параллельно с этим была введена норма об избрании не менее половины депутатов законодательных собраний субъектов Федерации на основе пропорциональной избирательной системы по партийным спискам. Результатом стало значительное расширение практики применения на региональном уровне пропорциональной избирательной системы. Если в 90-е – первой половине 2000-х гг. подавляющее большинство региональных парламентов формировалось посредством мажоритарной избирательной системы, то во второй половине 2000-х гг. используется смешанная и пропорциональная избирательные системы. Практика применения пропорциональной избирательной системы получает распространение и в ряде муниципальных образований.

Принятие Федерального закона «О политических партиях»⁹ и внесение ряда изменений в избирательное законодательство предусматривают возможность участия в выборах в качестве избирательных объединений только зарегистрированным Министерством юстиции России политическим партиям, число которых сокращается в период с 2003 по 2011 гг. с 44 до 7 партий. Этому способствовали достаточно серьезные требования к партии: наличие не менее

⁹ Федеральный закон «О политических партиях» от 11.07.2001 г. № 95-ФЗ <https://legalacts.ru/doc/federalnyi-zakon-ot-11072001-n-95-fz-o/> (дата обращения 22.01.2021 г.)

50 тысяч (в первоначальной редакции закона — 10 тысяч) членов партии, наличие региональных отделений партии не менее чем в половине субъектов Федерации, наличие в каждом из региональных отделений не менее 500 (вначале 100) членов партии, постоянное участие партии в выборах.

Результатом данных институциональных изменений стала стабилизация партийной системы. В 2003 году формируется устойчивая четырёхпартийная система, с наличием на уровне федеральной представительной власти четырех крупных системообразующих партий («Единая Россия», КПРФ, ЛДПР, с 2007 г. — «Справедливая Россия») и нескольких непарламентских партий, сохранявших шансы побороться за места в региональных законодательных собраниях. В целом, данная система отражала сложившиеся электоральные предпочтения россиян.

В это же время были приняты новые федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», внесены серьезные изменения в федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹⁰, значительно скорректировавшие правовые основы избирательного законодательства в сторону усиления полномочий федерального центра, ужесточения требований к избирательным объединениям (политическим партиям), расширения применения пропорциональной избирательной системы¹¹.

Если в 90-е гг. в избирательном процессе наряду с политическими партиями могли принимать участие иные общественные объединения и избирательные блоки, составленные из двух и более политических партий (иных общественных объединений), то теперь единственным институциональным участником избирательного процесса являются только политические партии, соответствующие требованиям законодательства. Переход к пропорциональной системе на выборах депутатов Государственной Думы привел к полной партизации избирательного процесса. В выборах могли участвовать только представители тех или иных партий. Категория «независимый кандидат» на федеральном уровне уходит в прошлое. Важной особенностью также является исчезновение из избирательного бюллетеня графы «против всех», а также исключение порога явки избирателей.

Нормы законодательства запрещали создавать партии по конфессиональному, национальному и религиозному признаку. Это означало, что партии могли быть только общенациональными. Таким образом, были созданы прочные институциональные основы для предотвращения развития сепаратистских тенденций.

В 2000-е гг. была продолжена практика внедрения в избирательный процесс технических средств подсчета голосов. Еще в 1996 году были созданы сканеры избирательных бюллетеней (СИБ). В 2003 году внедрены более совершенные электронные устройства — комплексы

¹⁰ Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ <https://legalacts.ru/doc/federalnyi-zakon-ot-12062002-n-67-fz-ob/> (дата обращения 22.01.2021 г.); Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ https://legalacts.ru/doc/131_FZ-ob-obwih-principah-organizacii-mestnogo-samoupravlenija/ (дата обращения 22.01.2021 г.); Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ <https://legalacts.ru/doc/FZ-ob-obwih-principah-organizacii-zakonod-i-ispolnit-OGV-subektov/> (дата обращения 22.01.2021 г.)

¹¹ Заславский С.Е. Институциональные основы избирательной системы в России: в перекрестье памятных дат // Избирательное законодательство и практика. – 2018. – №4. – с. 3-8.

обработки избирательных бюллетеней (КОИБ). КОИБ предназначен для автоматизированного подсчета голосов избирателей¹². Для голосования при помощи КОИБ используются бумажные бюллетени, которые сканируются и распознаются прибором, производящим подсчет голосов. Результатом применения КОИБ стало сокращение времени установления итогов голосования, минимизация влияния человеческого фактора при подсчете голосов и, как следствие, повышение уровня доверия граждан к избирательному процессу¹³.

С 2006 года применяются комплексы электронного голосования (КЭГ). КЭГ предназначен для проведения электронного голосования, автоматизированного подсчета голосов избирателей, участников референдума, установления итогов голосования и составления протокола участковой комиссии об итогах голосования¹⁴. КЭГ является электронным устройством на основе сенсорного дисплея для автоматической обработки и подсчета бумажных бюллетеней. Устройство активируется избирателем при помощи одноразовой карты со штрих-кодом. В отличие от КОИБ, комплексы электронного голосования имеют модификации, предназначенные для голосования на дому.

Трансформация избирательного законодательства, реализованная в 2000-е гг., в целом, выполнила поставленные в начале этого периода актуальные задачи. **Сформирована устойчивая политическая система, укреплены основы государственного строя, предотвращены дезинтеграционные процессы и сепаратистские устремления отдельных политических сил. Был создан эффективно работающий механизм легитимации политической власти посредством электоральных процедур.**

Вместе с тем, эта система имела определенные изъяны. Так, например, высокие требования к созданию и регистрации политических партий затрудняли возможность эволюции партийной системы и адаптации ее к изменениям электоральных предпочтений. А отсутствие мажоритарных избирательных округов на выборах в Государственную Думу и отказ от прямых выборов глав субъектов Федерации сужали возможности представительства интересов граждан в ходе выборов.

Постепенно рос запрос на дальнейшее реформирование избирательной системы. Возникла необходимость ее демократизации, повышения уровня конкуренции и открытости электоральных процессов.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2012–2020 ГГ.

Третий этап трансформации избирательной системы России начинается в 2012 году. Дальнейшее развитие политической системы настоятельно требовало демократизации политического процесса, расширения электорального пространства.

¹² Инструкция о порядке использования комплексов обработки избирательных бюллетеней на выборах и референдумах, проводимых на территории Российской Федерации <http://www.cikrf.ru/upload/decreed-of-sec/31-218-5-pril.php> (дата обращения 28.01.2021 г.)

¹³ КОИБ: история создания и применения. М.: ЦИК, 2014. – С. 111.

¹⁴ Технические требования к комплексу для электронного голосования <http://www.cikrf.ru/activity/docs/vypiski-iz-protokolov/25399/> (дата обращения 28.01.2021 г.)

Эволюция избирательного законодательства и электорального процесса в этот период была основана на реализации следующих принципов:

- 1 Развитие политической конкуренции, расширение возможности участия в электоральном процессе политических акторов, представляющих максимально широкий политический спектр и отвечающих электоральным запросам различных групп избирателей.
- 2 Расширение политического участия, стимулирование электоральной активности, создание условий для вовлечения избирателей в электоральные процедуры.
- 3 Повышение прозрачности и открытости электоральных процедур, развитие форм и механизмов общественного контроля за избирательным процессом¹⁵.

В 2012 г. был принят целый ряд изменений в избирательное законодательство. В большинстве субъектов Федерации были возвращены прямые выборы высших должностных лиц. В настоящее время напрямую они избираются в 75 из 85 субъектов Федерации.

Была возвращена смешанная избирательная система при выборах депутатов Государственной Думы и 5-процентный избирательный барьер.

Было предусмотрено серьезное смягчение требований к кандидатам на президентских выборах от непарламентских партий и самовыдвиженцам. Количество необходимых для регистрации подписей на президентских выборах было сокращено с 2 миллионов до 300 тысяч – для самовыдвиженцев и 100 тысяч – для представителей непарламентских партий¹⁶.

В последующем была устранена норма об обязательном избрании не менее половины депутатов законодательного собрания субъекта Федерации посредством пропорциональной избирательной системы (по партийным спискам в обязательном порядке должны избираться только четверть депутатов, причем на города федерального значения это требование не было распространено). Субъекты Федерации получили право самостоятельно выбирать вариант избирательной системы. Это привело к формированию на региональном уровне различных избирательных систем (например, выборы депутатов Московской городской Думы в настоящее время проходят по мажоритарной избирательной системе).

Были значительно смягчены условия создания политических партий. Теперь для регистрации партии необходимо наличие в ее рядах только 500 членов. Требование к членству, таким образом, было уменьшено в 90 раз. Результатом стал быстрый рост рядов политических партий. В течение 2012 года количество зарегистрированных партий увеличилось в 11 раз, с 7 до 78 партий¹⁷.

Осуществленная реформа избирательного законодательства привела к росту партийного представительства. В выборах в Государственную Думу в 2016 году по партийным спискам участвовало 14 партий, в одномандатных округах баллотировались представители 20 партий, а также, впервые с 2003 года, независимые кандидаты. Помимо представителей четырех пар-

¹⁵ Подробнее см.: Заславский С.Е. Институциональные основы избирательной системы в России: в перекрестье памятных дат // Избирательное законодательство и практика. – 2018. – №4. – с. 3-8.

¹⁶ Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» от 10.01.2003 г. № 19-ФЗ <https://fzrf.su/zakon/o-vyborah-prezidenta-19-fz/> (дата обращения 22.01.2021 г.)

¹⁷ В настоящее время количество зарегистрированных политических партий составляет 37 партий по состоянию на 04.02.2021 г. Причина сокращения – не все партии смогли стать дееспособными, готовыми реально участвовать в политическом процессе <https://minjust.gov.ru/ru/pages/politicheskie-partii/> (дата обращения 04.02.2021 г.)

ламентских партий, получивших партийное представительство как по партийным спискам, так и по мажоритарным округам, в Государственную Думу по мажоритарным округам были избраны представители еще двух политических партий: «Родина» и «Гражданская Платформа». В 2021 году ожидается дальнейший рост числа партий, участвующих в думских выборах.

Существенно возросла конкуренция и на региональных выборах. С 2015 по 2020 гг. партийное представительство по итогам выборов в региональные законодательные собрания в среднем выросло на 25 процентов, с четырех до пяти партий. Это означает, что в настоящее время, помимо четырех крупных парламентских партий, в региональных парламентах, как правило, представлены и другие партии. Увеличилось также и количество партий, участвующих в выборах.

Важное значение для развития избирательной системы России имело включение в состав Российской Федерации по итогам референдумов 18 марта 2014 года Республики Крым и города федерального значения Севастополь. 14 сентября 2014 года в Крыму и Севастополе состоялись первые выборы депутатов, проходившие в соответствии с российским избирательным законодательством. Выборы в полной мере соответствовали нормам и стандартам, предъявляемым к организации демократического избирательного процесса. Интеграция в российскую избирательную систему была успешно осуществлена.

Таким образом, в 2012–2020 гг. было осуществлено значительное реформирование избирательного законодательства и электоральной практики. Результатом данного процесса стала демократизация электоральных процедур, расширение политической конкуренции.

АКТУАЛЬНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА И ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Современная российская избирательная система основана на постоянном развитии, совершенствовании избирательного законодательства и электоральной практики. В основе данного процесса — реакция на совершенствование политической системы, динамику общественных отношений, изменения в социальной и демографической сферах, освоение научно-технических достижений.

В настоящее время есть все основания говорить о качественно новом этапе в развитии избирательной системы — этапе цифровизации и технологического переоснащения.

Можно констатировать, что процесс совершенствования законодательства о выборах миновал стадию поиска оптимальных параметров и перешел в режим их точечной настройки. Стабильности базовых институтов политического представительства способствуют поправки к Конституции Российской Федерации, одобренные в ходе общероссийского голосования 2020 г.

Одновременно развитие партийно-политической конкуренции привело к определенной сбалансированности спроса и предложения на политическом рынке, который открыт для новых политических проектов. В настоящее время в партийной системе — 37 политических партий, 16 из которых освобождены от сбора подписей на предстоящих выборах депутатов Государственной Думы в сентябре 2021 г.

Изменения, вносимые в избирательное законодательство в течение последних лет, не затрагивают базовых параметров избирательной системы, не вносят радикальных изменений в организационную инфраструктуру избирательных комиссий и существенно не изменяют общую последовательность избирательных действий. При этом главной точкой отсчета в совершенствовании избирательного законодательства выступают права и интересы российских избирателей. В числе таких изменений:

1 Приоритет интересов избирателей, кандидатов, избирательных объединений и иных участников избирательного процесса для организаторов выборов.

2 Повышение уровня комфорта и удобства процедуры голосования. Расширение возможностей участия в выборах, создание дополнительных условий для реализации избирателями активного избирательного права посредством организации голосования в течение нескольких дней, внедрения дистанционного электронного голосования, системы «Мобильный избиратель», создания цифровых избирательных участков.

3 Постоянное совершенствование электоральных процедур на основе гласности, открытости и прозрачности, развитие системы общественного контроля и наблюдения в соответствии с изменяющимися форматами организации голосования.

4 Цифровизация отдельных избирательных процедур, обеспечивающих повышение качества и оперативности обработки информации, достоверность экспертных оценок, устранение негативного влияния человеческого фактора.

5 Необходимость оперативного реагирования на информационные риски и угрозы, вызванные нарушениями требования законодательства о выборах при распространении информационных и агитационных материалов.

Абсолютное большинство изменений направлено на содействие реализации избирательных прав граждан. Результатом является создание условий для расширения возможностей проголосовать, повышение уровня комфорта в процессе голосования, степени открытости и прозрачности электоральных процедур. Все эти меры, в конечном счете, способствуют росту политического участия граждан и повышению легитимности избирательного процесса, что является важнейшим критерием развития демократии в стране. При этом важно, что данный результат достигается посредством расширения возможностей для реализации гражданами своего активного избирательного права.

Одной из ключевых особенностей эволюции избирательного законодательства в России в последние годы стало развитие новых форм голосования. В этом процессе Россия использует лучшие практики, сложившиеся в различных странах мира.

Новые формы голосования

Новые формы голосования не только в полной мере соответствуют принципам демократического политического процесса, обеспечивая реализацию активного избирательного права граждан, но и широко применяются в мировой практике¹⁸.

Анализ успешных практик, применяемых за рубежом, и отечественного опыта организации избирательного процесса, их творческое осмысление, учет современных технологических, информационных, социальных, демографических и экономических условий привели к

¹⁸ Так, дистанционное электронное голосование применялось в практике ряда государств. Самый известный опыт применения данной формы – Эстония. Здесь в 2005 г. впервые в мировой практике выборы органов местного самоуправления на всей территории страны проходили с использованием Интернета. В ряде стран используется многодневное голосование. Эта форма получила распространение в 2020 г., в условиях пандемии (Северная Македония, Литва и др.)

тому, что в 2017–2020 гг. в российском избирательном праве и избирательном процессе были проведены значимые преобразования, направленные на качественное расширение форм участия граждан в голосовании. Создана уникальная система, не имеющая аналогов в мировой практике и сочетающая целый ряд возможных способов электорального участия. В их числе: «мобильный избиратель», дистанционное электронное голосование, многодневное голосование, расширение возможности голосования на дому.

«Мобильный избиратель». Данная реформа стартовала в марте 2017 года. «Мобильный избиратель» заменил систему открепительных удостоверений и сделал процедуру голосования по месту нахождения более удобной. Он представляет собой механизм, позволяющий проголосовать на любом, удобном для гражданина избирательном участке, а не только по месту постоянной или временной регистрации. Это можно сделать, подав заявление о включении в список избирателей по месту нахождения через портал «Госуслуги», через многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг или обратившись в территориальную или участковую избирательные комиссии.

Механизм «мобильного избирателя» значительно облегчает возможность участия в выборах для целого ряда категорий избирателей, которые в период выборов находятся командировке, на отдыхе, в месте учебы или работы, не совпадающем с местом постоянной регистрации¹⁹.

Дистанционное электронное голосование (ДЭГ). Дистанционное электронное голосование представляет собой голосование без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с использованием специального программного обеспечения. В отличие от других технологий голосования с использованием технических средств (КОИБ, КЭГ), проголосовать при помощи ДЭГ можно практически из любой точки.

В Российской Федерации система дистанционного электронного голосования — как альтернативный способ традиционному голосованию на избирательном участке — получила развитие с 2019 года. Пока ДЭГ применяется в виде эксперимента. Так, в 2019 г., в ходе выборов депутатов Московской городской Думы, при помощи дистанционного электронного голосования можно было проголосовать на трех избирательных участках. В 2020 году границы использования ДЭГ были значительно расширены. В рамках общероссийского голосования по конституционным поправкам дистанционно смогли проголосовать избиратели двух субъектов Федерации, Москвы и Нижегородской области. Всего таким образом проголосовало более 1,1 миллиона человек.

13 сентября 2020 года, в ходе Единого дня голосования, механизм ДЭГ также был применен в двух субъектах Федерации. Таким образом смогли избиратели проголосовать на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы в Курской и Ярославской областях. Этой возможностью воспользовались 31 тысяча человек или 6,9% от списочного состава избирателей²⁰.

Применение дистанционного электронного голосования значительно расширяет возможности избирателей принять участие в голосовании. В первую очередь, это касается молодых избирателей и избирателей среднего возраста, сориентированных на активное

²⁰ Получены результаты онлайн-голосования в Курской и Ярославской областях <https://rg.ru/2020/09/13/reg-cfo/polucheny-rezultaty-onlajn-golosovaniia-v-kurskoj-i-iaroslavskoj-oblastiah.html> (дата обращения 28.01.2021 г.)

применение в различных сферах жизни онлайн-технологий, от осуществления покупок до образовательных услуг, а также избирателей, которые в день голосования заняты в тех или иных видах деятельности (работа, обучение, отдых).

Внедрение системы дистанционного электронного голосования в различных странах мира проходит непросто. Мировая электоральная практика знает немало скандалов, связанных, прежде всего, с техническим несовершенством и, как следствие, сбоями в процессе голосования. Это привело к тому, что в ряде стран отказались от применения дистанционного электронного голосования. К ним, в частности, относятся такие страны, как Норвегия и Швейцария.

Российская система дистанционного электронного голосования, основанная на технологии блокчейн, представляет собой одну из наиболее технологически совершенных систем, применяемых в мировой практике.

Цифровые избирательные участки. Эта технологическая опция впервые применена в 2019 году. Суть ее в том, что в городе Москве были образованы 30 специальных цифровых участков, на которых граждане, являющиеся избирателями в своих регионах и находившиеся в Единый день голосования за пределами своего региона в Москве, получили возможность проголосовать на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы по 4 одномандатным округам и на выборах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации. Голосование осуществлялось посредством заполнения специального электронного избирательного бюллетеня, данные о голосовании поступали в избирательную комиссию в соответствующем субъекте Российской Федерации и учитывались в общем подсчете голосов по округу. На выборах в Единый день голосования 13 сентября 2020 года можно было проголосовать также и на выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Многодневное голосование. Успешную апробацию в 2020 году получила еще одна, относительно новая для России, форма голосования – многодневное голосование. Эта форма предполагает возможность проголосовать на избирательных участках в течение нескольких дней, включая основной день голосования (воскресенье), а также дни, предшествующие основному дню голосования. В течение 2020 года многодневное голосование применялось дважды: семидневное – в ходе общероссийского голосования за конституционные поправки и трехдневное – в ходе Единого дня голосования.

Данная форма получила безусловное одобрение избирателей. Многодневное голосование существенно расширяет возможности граждан воспользоваться активным избирательным правом. Прежде всего, речь идет о тех категориях избирателей, которые, по той или иной причине, не могут прийти на избирательный участок в воскресный день. Результатом анализа правоприменительной практики стало дальнейшее развитие избирательного законодательства, принятие Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 31.07.2020 г. № 267-ФЗ²¹. Закон предусматривает возможность проведения голосования в течение нескольких дней, но не более трех дней, возможность голосования избирателей, участников референдума вне помещения для голосования на

²¹ Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 31.07.2020 г. № 267-ФЗ <https://rg.ru/2020/08/06/izmeneniya-dok.html> (дата обращения 22.01.2021 г.)

территориях и в местах, пригодных к оборудованию для проведения голосования (на придомовых территориях, на территориях общего пользования и в иных местах).

Расширение возможности голосования на дому. В 2020 году были значительно расширены возможности голосования вне помещения избирательного участка. Если раньше основанием для такого голосования было только состояние здоровья избирателя, теперь фактически речь идет об открытом списке, не ограниченном одной категорией избирателей. Это создает дополнительные возможности для голосования, например, для лиц, ухаживающих за больными или пожилыми людьми, кормящих матерей и пр. категорий граждан²².

В числе нормативно закрепленных практических мер, направленных на эффективную открытость избирательного процесса, прежде всего, следует отметить электронный сбор подписей и видеонаблюдение.

Электронный сбор подписей. Важным этапом в совершенствовании избирательного законодательства стали изменения, принятые в мае 2020 года (Федеральный закон от 23.05.2020 г. № 153-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; Федеральный закон от 23.05.2020 г. № 154-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»)²³. Законы предусматривают ряд изменений избирательного законодательства в вопросах внедрения новых цифровых технологий. Электоральные новеллы направлены на расширение избирательных прав граждан, создание условий для максимального удобства избирателей, прежде всего, на защиту здоровья избирателей в условиях чрезвычайной ситуации, модернизацию и демократизацию избирательного законодательства.

Избирательные новеллы предусматривают возможность установления законом субъекта Российской Федерации сбора подписей в электронном виде, с использованием интернет-сервиса – Единого портала государственных и муниципальных услуг. В настоящее время на региональных выборах до половины необходимых подписей избирателей могут быть собраны таким образом. На выборах в Единый день голосования в сентябре 2020 г. таким правом воспользовались Чувашская Республика и Пермский край на выборах глав регионов (не более 25%) и Челябинская область на выборах депутатов Законодательного Собрания (не более 50%).

Сбор подписей на платформе «Госуслуг» полностью исключает возможности фальсификаций. Также уменьшится риск технических ошибок, помарок и исправлений. Партия и кандидатам станет проще найти своего избирателя.

Особое внимание в настоящее время уделено вопросам гласности и прозрачности избирательных процедур.

²² Подробнее о новых формах голосования см.: Новые формы голосования: анализ практики правоприменения и перспективы реализации в России. Информационно-аналитический доклад Ассоциации «Независимый общественный мониторинг» <https://nom24.ru/upload/iblock/30d/30d7bc7481b3942d6a82b61b287f71fa.pdf> (дата обращения 22.01.2021 г.)

²³ Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 23.05.2020 г. № 153-ФЗ <https://legalacts.ru/doc/federalnyi-zakon-ot-23052020-n-153-fz-o-vnesenii-izmenenii/> (дата обращения 22.01.2021 г.); Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 23.05.2020 г. № 154-ФЗ <https://rg.ru/2020/05/25/fz-izmeneniya-dok.html> (дата обращения 22.01.2021 г.)

Видеонаблюдение в помещениях для голосования и помещениях

территориальных избирательных комиссий. Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» с 2014 года предусматривает, что в помещениях для голосования могут применяться средства видеонаблюдения и трансляции изображения. В Федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» аналогичные пункты были введены в 2017 году.

Порядок применения в помещениях для голосования средств видеонаблюдения и трансляции изображения, трансляции изображения в сети «Интернет», а также хранения соответствующих видеозаписей, устанавливается Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

Впервые видеонаблюдение в помещениях участковых избирательных комиссий было организовано на президентских выборах 4 марта 2012 года. При установке камер видеонаблюдения обязательным условием было соблюдение принципа тайны волеизъявления избирателя. Во время президентских выборов в 2018 году камеры видеонаблюдения также были установлены и в помещениях территориальных избирательных комиссий. Подобная практика является беспрецедентной по степени прозрачности избирательного процесса во всем мире.

Анализируя опыт проведенных избирательных кампаний, можно сделать вывод, что видеонаблюдение позволяет установить факт нарушения избирательного права и максимально оперативно его устранить. Кроме того, сохранение видеофайлов, предусмотренное законодательством о выборах, позволяет анализировать процесс голосования постфактум, выявлять зафиксированные возможные правонарушения. На основе такого анализа на ряде участков даже отменялись итоги голосования.

Масштабирование новых форм голосования различно: одни формы голосования находят широкое применение, другие, оставаясь в арсенале допустимых организационных решений, применяются в особых, исключительных случаях. Так, важной новеллой избирательного законодательства, расширившей возможность гражданина реализовать активное избирательное право, стало создание так называемых «дачных» избирательных участков – то есть участков, специально созданных на территориях, традиционно используемых в летне-осенний период для активного отдыха. Впервые «дачные» участки были созданы в 2018 году в ходе выборов мэра Москвы. Данная форма также была применена в 2019 году на выборах губернатора Санкт-Петербурга²⁴. Однако на голосованиях в 2020 году такая форма уже не применялась. На выборах, проводимых в январе–мае 2021 г., избирательным комиссиям также рекомендовано воздержаться от принятия решения о проведении голосования избирателей, участников референдума вне помещения для голосования на территориях и в местах, пригодных к оборудованию для проведения голосования (на придомовых территориях, на территориях общего пользования и в иных местах). Очевидно, что указанные формы голосования не имеют значительных перспектив в реализации и будут вытесняться по мере внедрения дистанционного электронного голосования.

²⁴ В 2018 г. на территории Московской, Калужской, Тульской и Владимирской областей было создано 209 таких участков. На выборах губернатора Санкт-Петербурга для предоставления избирателям дополнительной возможности для голосования были созданы 62 избирательных участка в Ленинградской области и 15 участков в Псковской области. Подробнее см.: В Петербурге впервые применили систему мобильный избиратель: <https://www.9111.ru/questions/77777777754209/> (дата обращения 22.01.2021 г.)

Таким образом, **основной тенденцией развития избирательного законодательства на современном этапе является совершенствование форм и способов реализации избирательных прав граждан, расширение гласности и открытости электоральных процедур, внедрение в избирательный процесс современных информационных технологий.**

РАСШИРЕНИЕ МЕХАНИЗМОВ ОБЩЕСТВЕННОГО НАБЛЮДЕНИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ НАРУШЕНИЯМ НА ВЫБОРАХ

В различных странах мира сложилась разнообразная практика общественного наблюдения. В некоторых государствах общественные наблюдатели присутствуют только при самом голосовании и итоговом подсчете голосов, где-то они могут участвовать только в контроле за подсчетом голосов, в ряде случаев — могут наблюдать за большим количеством избирательных процедур.

Несмотря на декларируемую приверженность большинства стран мира принципам, изложенным в Декларации о критериях свободных и справедливых выборов Межпарламентского союза, самую большую группу стран составляют государства, избирательное законодательство и электоральная практика которых не предусматривает института общественного наблюдения.

В значительном числе стран мира общественное наблюдение законодательно не закреплено и на практике не реализуется. В данных странах либо национальное наблюдение отсутствует полностью, либо предусмотрено наблюдение только со стороны представителей кандидатов, либо содержится декларативное утверждение о возможности наблюдения со стороны любого избирателя, однако для организации такого наблюдения не созданы ни юридические, ни организационные условия. К числу стран, в которых отсутствует институт общественного наблюдения, относится большинство государств, обычно идентифицируемых в качестве демократических. В их числе — большинство стран Европейского Союза, включая Германию, Францию, Италию, Испанию, Швецию, а также такие государства, как Австралия, Новая Зеландия, Канада, Израиль, Индия. В США участие в избирательном процессе общественных наблюдателей не регулируется законодательно — это компетенция legislatures штатов. Во многих штатах применяется следующая практика — допускать или не допускать наблюдателя на участок решают сотрудники избирательных комиссий.

В отличие от многих других стран, Российская Федерация имеет значительный позитивный опыт общественного наблюдения на выборах. При этом ранее представители общественных организаций и гражданские активисты могли принимать участие в электоральном процессе либо в качестве наблюдателей от кандидатов или избирательных объединений, либо в качестве представителей СМИ, что системно практиковалось, например, Общественной палатой Самарской области на основе соглашений с местными СМИ. Однако в 2018 году был создан механизм общественного внепартийного наблюдения с ведущей ролью в этом процессе Общественной палаты Российской Федерации²⁵.

²⁵ Первый прецедент использования общественного наблюдения в Российской Федерации приходится на 1995-1997 гг. Однако затем произошел отказ от данной практики.

Впервые он был применен на президентских выборах 18 марта 2018 года и привел к участию в выборах беспрецедентное количество наблюдателей. На избирательных участках присутствовало 289 тысяч наблюдателей, при этом 146 тысяч наблюдателей были делегированы субъектами общественного контроля.

В дальнейшем положительный опыт участия общественных наблюдателей в президентских выборах был распространён на всю страну. В 2018 году был принят федеральный закон, позволяющий Общественной палате Российской Федерации и общественным палатам субъектов Федерации назначать наблюдателей при проведении выборов в органы государственной власти регионов и местного самоуправления.

Следующим этапом развития общественного наблюдения стало общероссийское голосование по вопросу одобрения изменений в Конституцию РФ. В нем приняло участие более 526 тысяч общественных наблюдателей. Это позволило добиться беспрецедентной открытости и прозрачности процедуры голосования, обеспечило защиту голосов избирателей, предотвратило нарушение избирательных прав. Как следствие, практически полное отсутствие сколько-нибудь значимых нарушений в ходе голосования.

Таким образом, в настоящее время в Российской Федерации существует закрепление статуса общественного наблюдателя на законодательном уровне и создан эффективно работающий механизм общественного контроля. Данный механизм апробирован в рамках двух федеральных кампаний — по выборам Президента Российской Федерации 2018 г. и общероссийскому голосованию по вопросу одобрения изменений в Конституцию РФ 2020 г., а также в ходе региональных избирательных кампаний 2018–2020 гг.

Расширение общественного контроля направлено на противодействие нарушениям избирательных прав граждан и фальсификации выборов. В целом, необходимо констатировать постоянный рост внимания к чистоте избирательного процесса и легитимности результатов выборов.

Информация о возможных нарушениях тщательно проверяется и принимаются соответствующие решения. В частности, в 2019 году были отменены результаты выборов на 15 участках в шести субъектах Федерации: Республике Крым, Республике Тыва, Приморском крае, Санкт-Петербурге, Московской и Орловской областях. В 2020 году — на четырех участках в трех субъектах Федерации: Краснодарском крае, Липецкой и Ростовской областях²⁶. Самым резонансным событием стало решение Избирательной комиссии Приморского края 20 сентября 2018 года об отмене результатов второго тура выборов губернатора Приморского края из-за существенных нарушений в ходе голосования²⁷.

Серьезным шагом, направленным на борьбу с нарушениями в ходе выборов, является ужесточение законодательства в отношении граждан, совершивших преступления, связанные с выборами. В частности, ограничение пассивного избирательного права в 2020 году введено в отношении лиц, совершивших следующие преступления: воспрепятствование осуществле-

²⁶ Итоги выборов 8 сентября отменили на 15 участках в шести субъектах России <https://tass.ru/politika/6925554> (дата обращения 01.02.2021 г.); ЦИК сообщил об отмене результатов выборов на четырех участках <https://www.rbc.ru/society/16/09/2020/5f6211cf9a79477598baf61e> (дата обращения 01.02.2021 г.)

²⁷ Приморский избирком отменил результаты выборов губернатора края <https://www.interfax.ru/russia/629931> (дата обращения 01.02.2021 г.)

нию избирательных прав или работе избирательных комиссий; вмешательство с использованием должностного или служебного положения в осуществление избирательной комиссией ее полномочий; фальсификация избирательных документов; фальсификация итогов голосования²⁸.

РОСТ ДОВЕРИЯ НАСЕЛЕНИЯ К ВЫБОРАМ КАК РЕЗУЛЬТАТ РАЗВИТИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

Совершенствование избирательного законодательства и правоприменительной практики, расширение возможностей реализации гражданами активного избирательного права получили позитивную оценку со стороны избирателей. Наблюдается устойчивая тенденция к росту доверия населения к процедуре организации и проведения выборов и результатам выборов.

Так, по данным Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ), удовлетворены тем, как прошли президентские выборы 2008 года, 72 процента россиян. Для президентских выборов 2012 года эта цифра составляет 71 процент, для президентских выборов 2018 года — уже 87 процентов. При этом ответ «полностью удовлетворены» в 2008 году дали 28 процентов; в 2012 году — 37 процентов. В 2018 году этот показатель увеличился почти вдвое, по сравнению с предыдущими выборами, и составил 70 процентов.

На вопрос, можно ли доверять результатам президентских выборов, в 2004 году положительно ответили 53 процента. При этом еще 30 процентов допустили вероятность некоторых нарушений, не повлиявших на результат выборов в целом. В 2018 году полностью доверяют результатам выборов уже 60 процентов. При этом вероятность незначительных нарушений, не повлиявших на результат выборов, допустили 28 процентов россиян. Количество россиян, не доверяющих результатам выборов, составило, соответственно, 8 процентов в 2004 году и 7 процентов в 2018 году.

Отдельно следует обратить внимание на реакцию россиян на многодневное голосование. Подавляющее большинство россиян считает, что голосование в течение семи дней стало более удобным, по сравнению с традиционным голосованием в течение одного дня. Такого мнения придерживается 64 процента от всех участников опроса и 72 процента — от принявших участие в голосовании. Противоположной точки зрения придерживается только 3 процента респондентов²⁹.

Проведенное в сентябре 2020 года исследование подтвердило положительное отношение к многодневному голосованию. 78 процентов россиян признают, что многодневное голосование является более удобным, по сравнению с однодневным, 70 процентов — поддерживают идею использования многодневного формата голосования в будущем³⁰.

Достойными доверия результаты выборов в 2020 году назвали 71% голосовавших россиян, 21% — не доверяет результатам, 27% — полагают, что нарушения на местах были, но на

²⁸ Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 23.05.2020 г. № 153-ФЗ <https://legalacts.ru/doc/federalnyi-zakon-ot-23052020-n-153-fz-o-vnesenii-izmenenii/> (дата обращения 22.01.2021 г.)

²⁹ Выборы Президента РФ: оценки, прогнозы, итоги <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/vybory-prezidenta-rf-2018-ocenki-prognozy-itogi-> (дата обращения 22.01.2021 г.)

³⁰ Многодневное голосование: за и против <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/mnogodnevnoe-golosovanie-za-i-protiv> (дата обращения 22.01.2021 г.)

результаты они не повлияли, 44% — не высказывают каких-то претензий к достоверности результатов голосования в регионе, об этом заявил генеральный директор ВЦИОМ Валерий Федоров во время круглого стола «Безопасные выборы. Как справляются избирательные системы с новыми вызовами»³¹.

ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

Несмотря на достигнутые успехи в совершенствовании избирательного законодательства, повышении гласности и открытости избирательного процесса, расширении возможностей использования активного избирательного права, потенциал развития российской избирательной системы не исчерпан. **В настоящее время — это динамично развивающаяся система, обеспечивающая постоянную адаптацию норм права и практики правоприменения к реалиям современного развития общества.**

В перспективе будет постепенно расширяться практика применения дистанционного электронного голосования. Уже в ходе выборов депутатов Государственной Думы в 2021 году планируется применение данной формы голосования в шести субъектах Федерации. Очевидно, что в обозримой перспективе возможность проголосовать дистанционно может быть предоставлена всем избирателям.

Важным направлением совершенствования избирательного законодательства является необходимость регулирования особенностей предвыборной агитации в сети Интернет. Сегодня у избирательных комиссий нет действенного механизма реагирования при обнаружении в Интернете нарушающих закон о выборах агитационных материалов. В то же время Интернет имеет всё большее значение в качестве площадки для распространения таких публикаций.

Это создает условия для нарушения избирательных прав граждан. У избирательных комиссий должны быть инструменты реагирования на факты нарушений требований закона при распространении предвыборной агитации в информационно-коммуникационных сетях, в т. ч. в сети Интернет.

В целях решения данного вопроса в законодательстве в Государственную Думу внесен законопроект, предоставляющий Центральной избирательной комиссии России и избирательным комиссиям субъектов Федерации право обращения в Роскомнадзор в случае обнаружения незаконной агитации в Интернете и возможности пресечения факта распространения незаконных агитационных материалов.

Учитывая динамичный характер развития форм предвыборной агитации, прежде всего в сети Интернет, целесообразно наделить ЦИК России правом устанавливать особенности изготовления и размещения различных форм агитационных материалов.

В условиях усиливающегося давления на Россию со стороны Запада, постоянных попыток вмешательства во внутренние дела, в том числе в выборы с целью дискредитации выборов

³¹ Социологи узнали об отношении россиян к итогам выборов <https://ria.ru/20201001/vybory-1578058262.html> (дата обращения 22.01.2021 г.)

и делигитимации их результатов, необходимо предпринять все необходимые усилия для защиты избирательных прав граждан, процесса и результата выборов от воздействия извне. С этой целью инициировано введение в избирательное законодательство понятий «кандидат, выполняющий функции иностранного агента» и «кандидат, аффилированный с лицом, выполняющим функции иностранного агента» в отношении кандидатов на выборные должности, получающих иностранное финансирование. Избиратели должны быть проинформированы об этом факте. Сведения об этом должны быть указаны в подписных листах, агитационных материалах, в ходе проведения агитационных мероприятий, размещены на информационных стендах и в избирательных бюллетенях³².

Актуальным является внесение в избирательное законодательство изменений, связанных с принятием конституционных поправок. В частности, с установлением дополнительных требований к Президенту Российской Федерации (постоянное проживание в Российской Федерации не менее 25 лет, отсутствие, в том числе в прошлом, гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства³³), требования к депутату Государственной Думы о постоянном проживании в Российской Федерации, а также введением возрастного ценза для лица, замещающего должность Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Также предусматривается, что не имеет права быть избранным Президентом Российской Федерации гражданин Российской Федерации, занимавший должность Президента Российской Федерации два срока или занимающий на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов Президента Российской Федерации должность Президента Российской Федерации второй срок³⁴.

Результатом внесения данных изменений должно стать усиление гарантий избирательных прав граждан Российской Федерации, обеспечение реализации конституционного принципа независимости при исполнении возложенных на выборных должностных лиц полномочий, создание возможностей для более эффективной защиты суверенитета Российской Федерации.

Еще одна важная задача – расширение возможности общественного контроля за выборами. Избирательный процесс в Российской Федерации становится все более прозрачным и открытым. Тем не менее, его развитие предполагает увеличение роли общественного наблюдения, конкретизацию механизмов общественного наблюдения в условиях новых форм голосования.

³² Система обеспечения законодательной деятельности https://sozd.duma.gov.ru/search#data_source_tab_b (дата обращения 22.01.2021 г.)

³³ Требование к кандидату на должность Президента Российской Федерации об отсутствии у него гражданства иностранного государства не распространяется на граждан Российской Федерации, ранее имевших гражданство государства, которое было принято или часть которого была принята в Российскую Федерацию в соответствии с федеральным конституционным законом, и постоянно проживавших на территории принятого в Российскую Федерацию государства или территории принятой в Российскую Федерацию части государства. См.: Федеральный закон от 10.01.2003 г. № 19-ФЗ (ред. от 23.05.2020 г.) «О выборах Президента Российской Федерации» <https://legalacts.ru/doc/federalnyi-zakon-ot-10012003-n-19-fz-o/> (дата обращения 22.01.2021 г.)

³⁴ Положение, ограничивающее число сроков, в течение которых одно и то же лицо может занимать должность Президента Российской Федерации, применяется к лицу, занимавшему и (или) занимающему должность Президента Российской Федерации, без учета числа сроков, в течение которых оно занимало и (или) занимает эту должность на момент вступления в силу поправки к Конституции Российской Федерации, вносящей соответствующее ограничение, и не исключает для него возможность занимать должность Президента Российской Федерации в течение сроков, допустимых указанным положением. См.: Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г.) <https://rg.ru/2020/07/04/konstituciya-site-dok.html> (дата обращения 29.01.2021 г.)

ВЫВОДЫ

Избирательное законодательство Российской Федерации представляет собой динамичную постоянно развивающуюся систему правовых норм, совершенствование которой нацелено на расширение возможностей граждан Российской Федерации реализовать активное избирательное право, создание условий для развития политической конкуренции и политического участия, повышения уровня гласности, открытости и прозрачности избирательного процесса.

В 90-е гг. XX в. были сформированы основы избирательного законодательства и электоральной практики, базировавшиеся на принципах демократии, политического представительства и политической конкуренции. Вместе с тем, сложившаяся избирательная система имела ряд недостатков. В их числе, слабость политических партий, нестабильность партийной системы, наличие правовых лагун, недостаточное развитие института общественного контроля за избирательным процессом.

В 2000-е гг. было осуществлено значительное реформирование избирательного законодательства, направленное на укрепление правовых и политических основ функционирования государства, борьбу с сепаратистскими тенденциями, усиление в избирательном процессе роли федеральных партий как ключевого элемента политической системы.

В 2010-е гг. дальнейшая эволюция избирательного законодательства России была направлена в сторону демократизации избирательной системы, расширения механизмов политической конкуренции и политического представительства.

Ключевыми направлениями развития избирательной системы на современном этапе являются развитие новых форм голосования, расширение механизмов общественного контроля, внедрение современных информационных технологий, повышение уровня гласности, открытости и прозрачности избирательных процедур, внедрение эффективных способов защиты избирательной системы от внешнего вмешательства.

