

БИОГРАФИЯ ЦЕНТРАЛЬНОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КОМИССИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОМЕЖУТОЧНЫЕ ИТОГИ

***Аннотация.** Статья посвящена 30-летию юбилею ЦИК России. Автором прослеживается путь становления избирательных комиссий России всех уровней и эволюционного развития отечественной избирательной системы, начиная с 24 сентября 1993 года, когда Указом Президента страны была образована Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. С того же времени был дан старт формированию уникального общественно-государственного института — избирательной системы в новом качестве. Уникальность ее в том, что она не входит ни в законодательную, ни в исполнительную власть. В то же время, если исходить из того, что в России действует порядка 100 тысяч избирательных комиссий, а это около одного миллиона организаторов выборов — членов комиссий, то фактически избирательная система даже в физическом восприятии является срезом всего российского общества.*

***Ключевые слова:** избирательная система, избирательные комиссии, избиратели, электорат, электоральное пространство, ЦИК России, цифровизация, электронное голосование.*

BIOGRAPHY OF THE CENTRAL ELECTORAL COMMISSIONS OF THE RUSSIAN FEDERATION: SUBTOTALS

***Abstract.** The article is dedicated to the 30th anniversary of the CEC of Russia. The author traces the path of formation of election commissions of Russia at all levels and the evolutionary development of the national electoral system, starting from September 24, 1993, when the Central Election Commission of the Russian Federation was established by the Decree of the President of the country. At the same time, the formation of a unique public and state institution — the electoral system in a new capacity — was launched. Its uniqueness lies in the fact that it is not part of either the legislative or the executive branches. At the same time, if we proceed from the fact that there are about 100,000 election commissions in Russia, and this is about one million election organizers who are members of commissions, then in fact, the electoral system, even in physical perception, is a cross-section of the entire Russian society.*

***Keywords:** electoral system, election commissions, voters, electorate, electoral space, CEC of Russia, digitalization, electronic voting.*

30 лет тому назад — 24 сентября 1993 года — Указом Президента России была образована Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. С того же времени началось формирование уникального общественно-государственного института — избирательной системы нашей страны в новом качестве. Уникальность ее в том, что она не входит ни в законодательную, ни в исполнительную власть. В то же время, если исходить из того, что в России действует порядка 100 тысяч избирательных комиссий, а это около одного миллиона организаторов выборов — членов комиссий, то фактически избирательная система даже в физическом восприятии является срезом всего российского общества.

Участковые и территориальные комиссии, комиссии субъектов Федерации, как и ЦИК России, формируются на похожих принципах и в обязательном порядке наполовину состоят из представителей политических партий. В федеральной комиссии таковыми могут выступать выдвиженцы от парламентских партий; в региональных избирательных комиссиях представлены партии, добившиеся депутатских мест в законодательных органах субъектов Федерации; а членами территориальных и участковых комиссий могут быть представители всего спектра политических партий страны.

Другая половина состава комиссий комплектуется теми, кто направлен в избирательную систему гражданским обществом. Здесь в относительно небольшом количестве присутствуют государственные и муниципальные служащие (6%), — организаторами выборов в основном выступают выдвиженцы от различных учреждений. А если взглянуть на эти сухие статистические данные шире, то избирательные комиссии можно назвать по-настоящему народными, так как в них представлена сама страна как в политическом и экономическом, так и социокультурном, этническом, религиозном, профессиональном и во многих других аспектах.

На наш взгляд, принцип формирования избирательной системы в России, по крайней мере для современных исторических условий, актуален в том, что отвечает требованиям времени и оптимален в своем охвате наиболее важной общественной и государственной проблематики. Но в данном контексте нужно учитывать один нюанс, который придает отечественной избирательной системе особую рациональность: этот принцип не только гарантирует соблюдение интересов всего социума, но и обеспечивает перекрестный контроль внутри самих комиссий.

Наша избирательная система вышла на некую магистраль, которая позволяет ей двигаться дальше по собственной траектории, — без оглядки на естественные и искусственные препятствия, но опираясь на богатейшую историю и традиции народовластия в России и чутко отзываясь на современные вызовы. Был у нас период, когда почти непреодолимым барьером для электорального пространства выступал определенного рода кризис доверия избирателей, который проявлял себя в различных сферах общественных отношений и по-разному. Зачастую избирательные комиссии вынуждены

были дискутировать с электоратом с позиции оправдания. Практически постоянно рассуждая о транспарентности избирательных кампаний, мы не могли продемонстрировать и таким образом в максимальной мере доказать обществу, что наши выборы чисты и честны. Выборам не хватало той прозрачности, которая могла быть основой доверия во взаимоотношениях социума с органами власти разных уровней, а нередко — и с государственной властью в целом.

По сути дела, вопрос доверительных отношений между гражданами и властью являлся в своем роде экзаменационным: во-первых, он требовал немедленного решения, во-вторых, посредством ответа на этот вопрос отечественная избирательная система, а вместе с ней и система избирательных комиссий страны (организаторы выборов), могли выйти на другой, значительно более высокий качественный уровень функционирования. Таким образом, наиболее важным критерием оценки качества для организаторов выборов выступает рост их доверия, так как главный экзаменатор и главный судья для избирательной системы — это избиратели. Мы сверяем свою работу именно со степенью доверия людей, которое либо есть, либо его нет.

Как правило, существенной проблемой является достижение доверия отдельного индивида, а когда речь идет о доверии общества, уровень сложности многократно возрастает. Естественно, мы исходили в том числе и из традиционных соображений: очистили систему от всевозможных злоупотреблений, сосредоточили внимание на качественных изменениях системы, усилили контроль на разных этапах, плоскостях и уровнях избирательных кампаний, поработали с их содержанием, исключая из него так называемые «грязные» или «черные» технологии и добиваясь реальной прозрачности. Временами результаты работы по совершенствованию системы радовали, но все же не так, чтобы считать задачу выполненной.

Ключевым моментом в решении проблемы доверия, на которое мы вышли путем долгих изысканий, стало обращение к актуальным технологиям. По большому счету, избирательная система России практически со времени своего создания, была ориентирована на применение технических и технологических достижений. Но за исключением ГАС «Выборы», сыгравшей огромную роль в совершенствовании отечественного электорального пространства, подобного рода новинки в течение долгих лет рассматривались в качестве вспомогательных средств. Они применялись, — и нередко в достаточно широких масштабах, но в основном, если исходить из потребностей нашей страны, на экспериментальном уровне. Нам удалось кардинально изменить подход к новым технологиям и, таким образом, придать им другое — практически приоритетное — значение.

Думается, что успехи российских организаторов выборов последних лет связаны со значительно бóльшим масштабом использования электронных технологий. На наш взгляд, в данном случае основная причина кроется

в верном выборе цели, — направив свои усилия на достижение доверия избирателей к системе избирательных комиссий, а через них — и к выборам, мы сумели выйти на решение множества промежуточных задач. Ведь можно было подолгу задерживаться и на частностях, шаг за шагом снимая отдельные — заслуживающие пристального внимания, назревшие, наболевшие, актуальные — проблемы. Но подобным путем мы, действуя как бы по старым (можно сказать и «устаревшим») лекалам и исходя из чужой практики, обрекли бы себя на положение догоняющих или вечно вторых. Взятием ориентира на полномасштабное изменение технического и технологического содержания избирательной системы нам удалось превратить казавшиеся глобальными электоральные проблемы в попутные задачи. Речь здесь идет не только о трудностях, связанных с досрочным голосованием, голосованием на дому, маломобильными избирателями, открепительными удостоверениями, голосованием в труднодоступных и отдаленных местах, всевозможными нарушениями избирательного законодательства, но и о многих других вопросах, возникающих в процессе выборов, на которые у системы не всегда имеются готовые ответы.

Надо отдать должное и вышеупомянутым «экспериментальным» вариантам электронного голосования. Комплексы обработки избирательных бюллетеней (КОИБ) и комплексы для электронного голосования (КЭГ), как «первые ласточки» электронного голосования, сыграли свою особую роль в такой форме, что к более продвинутым технологиям, да и к самой цифровизации электоральной системы наши избирательные комиссии вышли, если не во всеоружии, то морально и в существенном смысле технически подготовленными.

Начиная с 2017 года мы стали формировать максимально открытую, прозрачную, доступную для гражданского и общественного контроля систему. Исходя в том числе и из современных международных избирательных стандартов, свои силы направили на то, чтобы внести в них собственную лепту. Добивались того, чтобы отечественная избирательная система соответствовала уровню развития общества, его запросам и требованиям в отношении честности и чистоты, а значит, и легитимности выборов. Мы и сегодня действуем в этом направлении. Но нынешняя ситуация в электоральной сфере существенно отличается от той, в которой мы находились относительно недавно. К тому, что было, добавились технологии, которые являются для нас больше чем подспорьем. «Мобильный избиратель», цифровые сервисы, система видеонаблюдения, QR-кодирование, информационно-справочный центр, автоматическая проверка подписных листов, интерактивный рабочий блокнот и многое другое представляют собой реальные инструменты совершенствования системы. Притом это только с одной стороны. С другой, возможно, гораздо более значимой позиции, эти технические и технологические новинки расширяют пространство взаимодействия общества

с электоральной системой, если иначе, то выступают средствами сближения власти и народа.

Прежде чем обратиться к конкретике, напомним, что организаторы выборов в России имеют дело со страной не только с десятками миллионов избирателей, мобильность которых год от года только растет, но и с огромной территорией с 11-ю часовыми поясами. Здесь неслучайно упомянута такая характеристика населения, как мобильность. Именно данное обстоятельство с каждым годом все сильнее усложняет задачу избирательных комиссий, которые по своим функциональным обязанностям должны изыскать возможность дойти до каждого избирателя.

Разумеется, данная проблема решалась и раньше, но она влекла за собой как значительные ресурсные потери, так и множество побочных вопросов. С учетом ее сложности внедрение механизма технологического средства «Мобильный избиратель» в 2017 году оказалось во многих смыслах прорывным моментом в биографии современной избирательной системы России. Мы как будто распахнули дверь в новую, более сложную, но в то же время более открытую и предсказуемую реальность, в которой нет места «избирательному крепостному праву».

Эта технология предоставляет гражданам возможность проголосовать по месту нахождения в пределах своего избирательного округа на выборах федерального и регионального уровня. В течение лет, прошедших со времени запуска системы «Мобильный избиратель», ею воспользовались более 20 миллионов избирателей, и это число с каждым годом растет. Чтобы проголосовать посредством данной технологии, избирателям достаточно подать заявление через многофункциональные центры (МФЦ), сайт Госуслуг, территориальные избирательные комиссии и выбрать удобный участок для голосования. Она позволила нам как организаторам выборов снять дистанционные и временные барьеры и дать возможность избирателю самому выбрать варианты, каким образом проголосовать, независимо от того, где он находится.

Применение технологии «Мобильный избиратель» не было первым шагом в направлении цифровизации, которая уже является основой для кардинальных изменений глобального масштаба, в то же время именно она выступила значительным препятствием на пути абсентеизма, вернув на избирательные участки или направив в лоно выборов множество граждан, которые хотели бы, но по тем или иным причинам не могли реализовать свое конституционное право. Но это не все.

На основе «Мобильного избирателя» мы смогли пойти дальше по пути технологической эволюции и стали применять дистанционное электронное голосование (ДЭГ), которое, являя собой громадный шаг вперед по сравнению со всеми технологиями-предшественниками, снимает практически все препятствия, тем или иным образом мешающие волеизъявлению. В пределах

страны для него нет ни временных, ни пространственных расстояний и преград. На выборах, где оно применяется, ДЭГ позволяет избирателю проголосовать не отходя от телефона или компьютера из любой точки России. Процедура такого голосования впервые была апробирована в 2019 году в Москве. Но уже в нынешнем году оно получило широкое применение в 25 регионах, включая столицу нашей страны. Потенциальный охват ДЭГ составил более 22 миллионов избирателей.

Необходимо подчеркнуть, что, как и «Мобильный избиратель», дистанционное электронное голосование является системой в полном смысле этого слова. Выборы — это не то поле, где и один — воин. То есть, у этой системы имеется не только множество подсистем или сетевых элементов, но и целый спектр относительно самостоятельных технологических инструментов. Речь в данном случае идет о цифровых сервисах, которые способны дать полную информацию о голосовании для всех участников избирательного процесса. В первую очередь, конечно, для избирателей, но они удобны как для партий, участвующих в выборах, кандидатов-самовыдвиженцев, так и для наблюдателей за выборами и представителей средств массовой информации.

В настоящее время активно реализуется процесс внедрения избирательной системы в программу «Цифровая экономика», в рамках которой создано около 20 цифровых сервисов для участников избирательного процесса, в их числе — информирующие сервисы, предоставляющие сведения об избирательных комиссиях и комиссиях референдума; о подаче заявления по поводу включения в список избирателей по месту нахождения; кандидатах и избирательных объединениях; включении в список избирателей на избирательном участке, участке референдума; выборах и референдумах и сроках их проведения; результатах выборов и референдумов. Сервисы подачи заявлений помогают с включением в список избирателей по месту нахождения; предоставлением возможности проголосовать вне помещения для голосования; участием в электронном дистанционном голосовании. Также функционирует специальный сервис сбора подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов или списков кандидатов.

Система QR-кодирования — машиночитаемого кода, применяемого с 2016 года — позволяет отсканировать протокол сразу после подсчета голосов и в присутствии наблюдателей — до того, как бюллетени будут доставлены в территориальную комиссию и введены ГАС «Выборы». Сегодня данная система, обладающая способностью в том числе и устранять ошибки, допущенные при составлении протоколов об итогах голосования, функционирует на всех российских избирательных участках.

Информационно-справочный центр ЦИК России предоставляет около 7,5 миллионов информационных услуг, выполняя функции: автоинформатора — голосового помощника, рассчитанного на одновременный прием сообщений более чем по 1000 каналам; операторов контакт-центра,

которые могут одновременно принять до 200 обращений избирателей. Он содержит в себе региональные контакт-центры в 89 субъектах Федерации; интерактивную карту «ТИК и УИК на карте России», принимающую до 10 000 обращений в единицу времени; смс-информатора с возможностью отправки до 1000 смс-сообщений в секунду; чат-бота, одновременно ведущего до 10 000 диалогов.

В информационно-справочный центр можно позвонить из любой точки России по бесплатному номеру для уточнения тех или иных сведений. По сути, он представляет собой всероссийскую закольцованную систему, в которую включены все избирательные комиссии страны.

В актуальной электоральной реальности наша избирательная система устроена так, что партии и кандидаты до половины подписей избирателей могут собирать дистанционно, — электронным образом. Автоматизация и ускорение процесса проверки подписей с помощью специального программно-технического комплекса распознавания и интеллектуальной обработки оцифрованных изображений подписных листов (СПТК-ПЛ) четко делают свое дело. На основании выводов экспертов решение о признании подписей действительными принимает избирательная комиссия во всех субъектах Федерации. Скорость проверки почерка избирателей СПТК-ПЛ составляет примерно 200 человек/час; объем хранения — до 2 миллионов подписных листов; точность распознавания и классификации почерка — до 97 процентов.

Интерактивный рабочий блокнот (ИРБ) содержит пошаговые инструкции для членов участковых избирательных комиссий (с первого дня работы до сдачи финансового отчета). В нем вся документальная библиотека и сервисы для оперативного получения информации и подготовки документов. Для информирования и оперативной поддержки пользователей создан специальный телеграм-канал «ИРБ — работаем вместе».

Несколько слов хотелось бы сказать о видеонаблюдении. На выборах 2012 года В.В. Путин предложил ввести в процесс выборов видеонаблюдение как дополнительную систему контроля. С того времени оно стало неотъемлемой частью электоральной практики. Сначала оно применялось только на федеральных выборах, — сейчас развивается вместе со всей избирательной системой, охватывая практически все виды выборов. Теперь это — 72 часа непрерывной работы камер видеонаблюдения и средств фиксации; им охвачены 96 процентов всех избирательных участков страны. Весь процесс голосования, подсчета голосов и установления итогов выборов фиксируется с помощью видеонаблюдения. Полученные видеозаписи могут быть использованы в том числе кандидатами на выборные должности и политическими партиями при рассмотрении жалоб в избирательных комиссиях и судах. Надо отметить, что сегодня ни в одной стране мира технологии видеонаблюдения на выборах и референдумах не применяются в таком масштабе, как в России.

* * *

Цифровизация избирательной системы России идет динамичными темпами. Мы стараемся развивать новые стандарты. С гордостью отмечу, что многие из них разработаны нами. Пока нет полного всероссийского охвата до самого крайнего уголка страны, но с каждым годом цифровые технологии расширяют пространства своего применения. Это — наш ответ глобальным вызовам нынешней действительности.

Очень важно, что меры по развитию цифровых технологий и их внедрению в избирательную систему в целом и в ее отдельные структурные элементы осуществляются не взамен традиционного вида голосования. Для многих граждан России выборы представляют собой некую традицию, можно сказать, определенного рода семейный праздник и значительное событие в жизни. Посредством введения современных технологий в суть и содержание избирательной практики мы стремимся сделать выборную среду более доступной, притом для всех без исключения избирателей.

30 лет — срок немалый. К тому же, как в истории страны, так и в биографии избирательных комиссий эти десятилетия были далеко не простыми. Но мы должны помнить о том, что отечественная избирательная система возникла не на пустом месте. Да, мы добились того, что сегодня она невероятно прозрачна, динамична и развивается высокими темпами. Но это все только потому, что у нас есть точки опоры. Наша страна, а вместе с ней и отечественная избирательная система, движутся вперед не только за счет современных техники и технологий, но и за счет своих глубоких корней и исторических традиций. Именно благодаря им мы в прямом значении этого слова чувствуем свою страну и стремимся к новым достижениям.