

УДК 324.8

**ИЗМЕНЕНИЯ В СИСТЕМЕ ЗАЩИТЫ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО БЮЛЛЕТЕНЯ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (1990 – 2000-е годы)**

Л. Е. Тихонова

CHANGES IN BALLOT SECURITY IN THE RUSSIAN FEDERATION (1990s – 2000s)

L. D. Tikhonova

В статье рассматриваются изменения в системе защиты и формы избирательного бюллетеня на территории Российской Федерации в период коренных преобразований в данной сфере (1990 – 2000-е годы). В центре внимания автора находится отображение специфики развития избирательного права и его влияния на изменение избирательного бюллетеня как основной формы для выявления волеизъявления в ходе голосований в рамках федеральных, региональных и муниципальных выборов российских граждан. Отмечаются основные особенности изменения степеней защиты избирательного бюллетеня в рамках отдельных областей и регионов России. Делается вывод о том, что законодательство, регулирующее порядок выборов, не прописывая четко какие степени защита должны быть у избирательного бюллетеня, привело к постепенному усилению степеней его защиты. Введение комплекса обработки избирательных бюллетеней в 2010 году вывело защиту избирательного бюллетеня и проведение избирательного процесса на новый уровень своего развития, в тоже время, так и не решив до конца проблему защиты избирательного бюллетеня на современном этапе.

This paper discusses the changes in the system of security and the form of the ballot on the territory of the Russian Federation in the period of radical change in this area (1990s – 2000s). The author focuses on the specifics of electoral law development and its effect on the change of the ballot as a major form of will exposition in the course of voting in federal, regional and municipal elections of Russian citizens. The main features of changes in ballot security levels in some areas and regions of Russia are highlighted. The author concludes that the legislation governing the elections procedure, which does not describe the obligatory degrees of ballot security, has led to a gradual increase in the level of its security. The introduction of ballot processing complexes in 2010 improved ballot security and electoral procedure to a new level, still without completely solving the problem of ballot security at the contemporary stage.

Ключевые слова: избирательные кампании, избирательный бюллетень, комплекс обработки избирательных бюллетеней, избирательное право Российской Федерации.

Keywords: election campaigns, ballot, ballot processing complex, election law of the Russian Federation.

За период постсоветского государственного строительства в Российской Федерации произошли серьезные изменения во всех сферах жизнедеятельности государства, в том числе и в избирательной системе. Переход на новые демократические основы после 1991 года привел к серьезным изменениям в выборной системе. Наиболее крупные сдвиги в этой сфере произошли после принятия Конституции 1993 года, когда был создан ряд важнейших законодательных актов, регулирующих порядок федеральных и региональных выборов. Участниками прошедших выборов был накоплен значительный опыт в применении политических технологий в разных сферах избирательного процесса, закономерным итогом чего стало повышение степени защищенности избирательного процесса и избирательной документации от подделок и подтасовок на выборах. К сожалению, в российской науке практически отсутствуют полноценные научные работы, в которых можно проследить за всеми перипетиями развития системы избирательного права в РФ с точки зрения технической защищенности избирательного процесса. Конечно, напрямую проблемами защиты избирательных бюллетеней в первую очередь были озабочены председатели центральной избирательной комиссии РФ. Начиная с первого председателя ЦИК постсоветской России Н. Т. Рябова, каждый из его предшественников, так или иначе, рассматривал проблему защиты избирательного бюллетеня, как средства осуществления открытого и

демократического голосования [1]. Однако в целом, эта значимая проблема не получила должного освещения в российской литературе, что вероятно связано, как считает автор, с большим интересом специалистов к освещению работы избирательного процесса как такового и технические вопросы в этом отношении являются вторичными, так как при исследованиях ставилась совершенно иная цель.

На выборах в Федеральное собрание Российской Федерации 12 декабря 1993 года отсутствовало единое Постановление, где было бы четко прописан внешний вид и степень защиты избирательного бюллетеня. Это было связано с тем, что перестройка государственных структур еще продолжалась и система советов продолжала действовать в русле законодательства СССР. В связи с этим для выборов в декабре 1993 года было изготовлено 3 вида избирательных бюллетеней [2].

1. Для избрания депутатов Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации по одномандатному округу, внешний вид которого закреплялся Постановлением Центральной избирательной комиссии по выборам в Совет Федерации и по выборам в Государственную Думу Федерального Собрания РФ № 39 от 10 ноября 1993 года «Об утверждении формы избирательного бюллетеня по выборам депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по одномандатному избирательному округу».

2. Для избрания депутатов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по двухмандатному избирательному округу. Форма избирательного бюллетеня закреплялась в Постановлении ЦИК по выборам в Совет Федерации и по выборам в Государственную Думу Федерального Собрания РФ № 38 от 10 ноября 1993 года «Об утверждении формы избирательного бюллетеня по выборам депутатов Совета Федерации ФС РФ по двухмандатному избирательному округу».

3. Для избрания депутатов по выборам Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по общефедеральному избирательному округу. Форма избирательного бюллетеня утверждалась Постановлением № 52 от 13 ноября 1993 года.

Необходимо отметить, что в первоначальной редакции Постановления ЦИК по выборам в Совет Федерации и по выборам в Государственную Думу Федерального Собрания РФ № 52 от 13 ноября 1993 года «Об установлении формы и утверждении текста избирательного бюллетеня по выборам депутатов ГД Федерального Собрания РФ по общефедеральному избирательному округу» устанавливалось, что избирательные бюллетени изготавливаются с размещением текста на лицевой и оборотной сторонах, формата 210*297 мм (А4). Текст избирательного бюллетеня утверждался по каждому субъекту Российской Федерации с указанием фамилии, имени, отчества первых трех кандидатов в депутаты из зарегистрированных общефедеральных списков и первых трех кандидатов, отнесенных в указанных списках в соответствующую региональную группу кандидатов. Изготовление избирательных бюллетеней по общефедеральному списку было организовано непосредственно в субъектах Федерации.

Однако несколькими днями позже в окружные избирательные комиссии пришло новое Постановление Центральной избирательной комиссии, взамен уже разосланного, с тем же порядковым номером, но уже с внесенными изменениями и некоторыми пояснениями. В новой редакции Постановления устанавливалось, что избирательные бюллетени изготавливаются на бумаге форматом 420*297 (А3). На первой странице бюллетеня должна была печататься титульная часть, на развороте страниц два и три печатались наименования избирательных объединений и фамилии, имена, отчества кандидатов в депутаты. Размещение текста допускалось также на четвертой странице. В изготовленном виде бюллетень складывался пополам в виде брошюры из четырех страниц. Данные изменения были внесены в связи с большим количеством избирательных объединений, заявивших о своем желании принять участие в выборах, что говорит о техническом контексте возникших изменений.

Необходимо отметить, что после выборов 1993 года и до настоящего момента расположение текста на оборотной стороне избирательного бюллетеня больше не допускалось.

На всех трех видах избирательных бюллетеней по выборам в Федеральное Собрание 1993 года для обеспечения защиты избирательного бюллетеня и помощи в выявлении бюллетеней неустановленной формы в правом верхнем углу располагалось место

для печати окружной или участковой избирательной комиссии, либо для подписи двух членов участковой избирательной комиссии, без уточнения полномочий члена избирательной комиссии. То есть не было четкого определения того, кто должен заверять избирательные бюллетени или каким образом это необходимо делать. В этом контексте важен сам факт попытки усложнения системы защиты избирательного бюллетеня.

По итогам выборов 1993 года, в ноябре 1995 года вышло Постановление (4 ноября 1995 г.) № 40/334-II «О форме избирательного бюллетеня для выборов депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации второго созыва по одномандатному избирательному округу», где утверждались небольшие уточнения, касающиеся вида избирательного бюллетеня [3]. Теперь текст избирательного бюллетеня предполагалось размещать только на одной стороне избирательного бюллетеня и печатать на бумаге белого цвета. В свою очередь избирательный бюллетень заверялся подписями двух членов участковой избирательной комиссии и печатью участковой избирательной комиссии. Эта же форма и вид избирательного бюллетеня была утверждена Постановлением избирательной комиссии Российской Федерации от 16 мая 1996 года № 95/776-II на выборы Президента Российской Федерации 1996 года. Однако фактически, вся степень защиты избирательного бюллетеня на выборах в органы государственной власти в этот период, свелась лишь к подписям двух членов участковой избирательной комиссии и печати участковой комиссии.

В феврале 1998 года Постановлением Центральной избирательной комиссии РФ от 27 февраля 1998 года № 140/1009-II «О мерах по проведению эксперимента по установлению степени защиты и использованию защищенных избирательных документов» [4] было признано целесообразным проведение эксперимента по установлению степени защиты и применению защищенных списков избирателей и избирательных бюллетеней при проведении дополнительных выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по Чукотскому одномандатному избирательному округу № 223, Чукотский автономный округ, назначенных на 31 мая 1998 года, и Северо-Осетинскому одномандатному избирательному округу № 21, Республика Северная Осетия – Алания, назначенных на 21 июня 1998 года. В рамках эксперимента в качестве способа защиты избирательных бюллетеней планировалось использовать специальную бумагу, защищенную по всему полю водяными знаками.

Члену Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Р. Т. Биктагирову, Управлению документационного обеспечения, Административно-хозяйственному управлению, Территориальному управлению, Правовому управлению было поручено обобщить результаты эксперимента и представить Центральной избирательной комиссии Российской Федерации соответствующую записку, подготовить проекты инструкции Центральной избирательной комиссии Российской Федерации по применению организационных и технических способов защиты избира-

тельных документов, документов референдума при их изготовлении и использовании, рекомендаций по установлению степени защищенности избирательных документов по выборам в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, представительные органы и выборных должностных лиц местного самоуправления, а также документов референдума субъекта Российской Федерации и местного референдума [5].

Во исполнение Постановления Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 27 февраля 1998 г. № 140/1009-II «О мерах по проведению эксперимента по установлению степени защиты и использованию защищенных избирательных документов» при проведении дополнительных выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по Чукотскому № 223 и Северо-Осетинскому № 21 одномандатным избирательным округам была апробирована в качестве защиты избирательных бюллетеней специальная бумага с водяными знаками по всему полю бланка избирательного бюллетеня [6].

При проведении в 1997 – 1998 годах выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления избирательными комиссиями в 30 субъектах Российской Федерации были применены различные способы защиты избирательных бюллетеней [7].

В связи с развитием во второй половине 1990-х гг. копировальной техники в стране, в Республике Башкортостан, Чувашской Республике, Красноярском крае в бюллетень стал вноситься дополнительный текст, нанесенный мелким шрифтом, который не печатался при копировании. В Республике Тыва на избирательный бюллетень наносилась трехцветная защитная сетка. В Республике Бурятия на обратной стороне избирательного бюллетеня по углам были проставлены четыре дополнительные печати участковых избирательных комиссий. В Вологодской и Нижегородской областях применялось нанесение на бумагу мелкой сетки. В Орловской области использовали бумагу с водяными знаками. В Смоленской области применяли цветные печати участковых избирательных комиссий, а подписи двух членов избирательных комиссий ставились разноцветными ручками.

В отдельных субъектах Российской Федерации при проведении выборов использовалось сразу несколько степеней защиты избирательных бюллетеней. В частности в Краснодарском крае использовалась бумага с водяными знаками, микрошрифт и надписи, светящиеся в ультрафиолетовом свете. В Ростовской области на избирательный бюллетень наносилась цветная сетка и тройная рамка, применялся микрошрифт. В Саратовской области применялся микрошрифт, оригинальная фоновая сетка и бумага, которую невозможно использовать офисной множительной техникой.

В целом, примененные способы лишь частично усилили меры обеспечения защиты избирательных бюллетеней.

Продолженная в ходе эксперимента при проведении выборов в органы государственной власти, а также в органы местного самоуправления субъектов Рос-

сийской Федерации работа по установлению степени защиты и использованию защищенных избирательных документов позволила определить основные юридические, финансовые и организационно-технические действия, обеспечивающие решение этих вопросов, а также проверить эффективность примененных способов защиты избирательных документов.

Постановлением ЦИК РФ от 25 декабря 1998 г. № 158/1079-II «Об установлении степени защиты и использовании защищенных избирательных документов» было предложено избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации до 1 февраля 1999 года утвердить порядок установления степени защиты избирательных документов по выборам в органы государственной власти субъекта Российской Федерации и в органы местного самоуправления, документов референдума субъекта Российской Федерации и местного референдума, предусматривавший требования по их изготовлению использованию [8]. Кроме того, избирательные комиссии должны были определять перечень подлежащих защите избирательных документов и документов референдумов, а также способов их защиты, исходя из имеющихся технических и финансовых возможностей. Кроме того, в Приложении № 1 к Постановлению от 25 декабря 1998 г. № 158/1079-II был утвержден «Примерный перечень степеней защиты избирательных бюллетеней, бюллетеней для голосования на референдуме». Согласно данному Приложению при изготовлении избирательных бюллетеней, бюллетеней для голосования на референдуме допускалось применение 7 основных степеней защиты:

1) нанесение типографским способом на лицевую, либо обратную сторону бюллетеня цветного фона, либо защитной сетки (без ограничений в выборе конфигурации рисунка защитной сетки, цвета, его интенсивности и контрастности);

2) использование специальной бумаги (бумага определенной плотности, исключающая ее использование офисной множительной техникой; бумага с водяными знаками без ограничений в рисунке; цветная бумага);

3) нанесение типографским способом надписи на бланк бюллетеня либо одного или нескольких знаков в текст бюллетеня (кроме текста о баллотирующихся кандидатах или о вопросах референдума) с применением специальных красителей;

4) изменение размера шрифта знака препинания в тексте бюллетеня (кроме текста о баллотирующихся кандидатах или о вопросе референдума);

5) нанесение типографским способом надписи на бланк бюллетеня микрошрифтом;

6) проставление на лицевой или обратной стороне бюллетеня дополнительной печати, либо дополнительных печатей участковой избирательной комиссии, комиссии референдума;

7) проставление на лицевой или обратной стороне бюллетеня подписей членов участковой избирательной комиссии, комиссии референдума, в том числе различным цветом.

Обозначенные степени защиты повысили в будущем защиту избирательных бюллетеней, однако так и не исчерпав до конца возможностей в подделке

бюллетеней. Не последнюю роль в этом сыграло развитие компьютерных технологий конца 1990-х гг.

В рамках описанных степеней защиты предполагалось, что местные избирательные комиссии, по согласованию с ЦИК РФ могут использовать иные степени защиты избирательных бюллетеней. В целом, это позволяет говорить о том, что защита бюллетеня периодически повышалась, однако унификация степеней защиты отсутствовала.

К выборам в Государственную Думу Российской Федерации третьего созыва 1999 года степень защиты избирательного бюллетеня была дополнительно усилена. Очередным постановлением Избирательной комиссии Российской Федерации четко прописывался допустимый размер избирательного бюллетеня, плотность бумаги и впервые на выборах государственного уровня предполагалась печатать на лицевой стороне избирательного бюллетеня в одну краску красного цвета раппортная тангирная сетка [9]. При этом предусматривалось, что защитная сетка будет в каждом регионе своя, чтобы нельзя было изготовить документ в одном месте, а использовать его в другом. На выборах Президента Российской Федерации в 2000 году размер и плотность бумаги оставались такими же, как в выборы в Думу, а раппортная тангирная сетка была нанесена в одну краску синего цвета [10].

В выборы в органы государственной власти 2003 – 2004 гг. новым элементом для усиления защиты избирательного бюллетеня было применено нанесение типографским способом краской установленного цвета на лицевой стороне избирательного бюллетеня для голосования надписи микрошрифтом и защитная сетка [11]. Избирательная кампания в Государственную Думу 2008 года дала новый виток в защите избирательных бюллетеней. Так кроме места для печати и подписей двух членов участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса было предусмотрено место для наклеивания защитной марки [12], что теоретически снижало шансы тех, кто попытался бы сорвать выборы путем использования фальшивых бюллетеней.

Новый этап, связанный с развитием электронных технологий в избирательной сфере пришелся в Российской Федерации на начало 2000-х гг. Речь идет о применении электронных урн, которые официально назывались «комплексы обработки бюллетеней» (КОИБ). Правда, их применение ограничивалось только наиболее продвинутыми в этом плане регионами, как например Москва. Более широкое применение КОИБов относится уже к 2010 году, что не в последнюю очередь можно связать с личностью действующего тогда Президента РФ Д. А. Медведева, стремившегося к более активному продвижению электронных технологий в государственные структуры, в том числе и в избирательную систему. Это привело к тому, что появилась необходимость модернизации избирательных бюллетеней для возможности автоматического считывания данных. Постановлением ЦИК РФ № 19/204-6 от 06 июля 2011 года была утверждена инструкция о порядке использования технических средств подсчета голосов, где четко были прописаны размеры и все параметры избирательных бюллетеней

для использования КОИБ. Кроме того, в постановлении Центральной избирательной комиссии РФ от 19 июля 2011 г. № 19/201-6 «О формах избирательного бюллетеня и требованиях к изготовлению избирательных бюллетеней для голосования на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва» впервые отведено приложение «Требования к изготовлению избирательных бюллетеней для голосования на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва с использованием технических средств подсчета голосов – комплексов обработки избирательных бюллетеней 2010».

Наиболее активное использование системы КОИБ пришлось на избирательную кампанию в Государственную Думу 2011 года и выборы Президента РФ в 2012 года. Для облегчения считывания данных КОИБ на выборах 2011 – 2012 годов по периметру избирательного бюллетеня на расстоянии 5 мм от его краев печаталась в одну линию рамка черного цвета, в избирательном бюллетене части, отведенные каждому кандидату или партии, разделяются прямой линией. Для заверения бюллетеней, обрабатываемых и использованием КОИБ-2010 при голосовании на выборах, была разработана печать прямоугольной формы. Данная печать позволяла распознавать бюллетени только определенной избирательной комиссии, исключая принятие бюллетеней других избирательных комиссий, распознавая их как бюллетени неустановленной формы.

Таким образом, видно, что за период с 1993 года, когда началось формирование собственно российской избирательной системы, по 2012 год, время активного использования комплексов обработки электронных бюллетеней, система защиты избирательного бюллетеня шагнула вперед. Если до 1995 года использовались в основном средства защиты, оставшиеся от советской избирательной системы и выразившиеся в большей степени неполиграфическими способами защиты бюллетеня (проставление печатей и подписи членов избирательных участковых комиссий), то после 1995 года более активное распространение получили именно полиграфические способы (водяные знаки, теснение, микрошрифт и др.). К 1998 году, когда уже были опробованы многие способы защиты и формы избирательного бюллетеня, это позволило на законодательном уровне прописать специфику защиты бюллетеня при проведении последующих федеральных и региональных выборов. В 2000-е гг. начинается новый этап совершенствования защиты избирательного бюллетеня, выразившегося в переходе на электронные системы обработки данных, что позволило резко повысить степень защиты избирательных бюллетеней. Теоретически, это позволяет надеяться, что в будущем более широкое применение найдут именно электронные технологии, как более продвинутые и более защищенные от человеческого фактора. В свою очередь это повысит прозрачность и демократичность проводимых избирательных кампаний, как на федеральном, так и регионально-муниципальном уровне.

Литература

1. Не все бюллетени пролезут в урну. – Режим доступа: // <http://www.gazeta.ru/parliament/articles/43386.shtml> (дата обращения: 16.10.2013); Чуров: 9 ноября все узнают, как будет выглядеть избирательный бюллетень. – Режим доступа: // <http://www.gosbalt.ru/main/2011/08/30/884639.html> (дата обращения: 21.10.2013).
2. ГКУ КО «ГАКО». Ф. 1224. Оп. 1. Д. 1. Л. 21.
3. ГКУ КО «ГАКО». Ф. 1224. Оп. 2. Д. 3. Л. 67 – 69.
4. ГКУ КО «ГАКО». Ф. 1224. Оп. 4. Д. 2. Л. 56 – 57.
5. Личный архив. Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 27 февраля 1998 г. № 140/1009-П «О мерах по проведению эксперимента по установлению степени защиты и использованию защищенных избирательных документов». – Л. 3 – 4.
6. ГКУ КО «ГАКО». Ф. 1224. Оп. 4. Д. 7. Л. 42.
7. Личный архив. Приложение № 2 к Постановлению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 25 декабря 1998 г. № 158/1079-П «Записка о результатах эксперимента по установлению степени защиты избирательных документов при проведении дополнительных выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и использованию защиты избирательных бюллетеней на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления». – Л. 2
8. ГКУ КО «ГАКО». Ф. 1224. Оп. 4. Д. 7. Л. 17.
9. Личный архив. Постановление Центризбиркома РФ от 29.10.1999 № 32/409-3 «О форме и степени защиты избирательного бюллетеня для голосования по одномандатному избирательному округу на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва».
10. ГКУ КО «ГАКО». Ф. 1224. Оп. 5. Д. 4. Постановление Центризбиркома РФ от 13.02.2000 № 82/978-3 «О форме и степени защиты избирательного бюллетеня для голосования на выборах Президента Российской Федерации 26 марта 2000 года». – Л. 9 – 12.
11. Личный архив. Постановление Центризбиркома РФ от 23.07.2003 № 19/133-4 «О формах и требованиях к изготовлению избирательных бюллетеней для голосования по одномандатному и федеральному избирательным округам на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва»; Постановление Центризбиркома РФ от 28.11.2003 № 61/566-4 «О форме и степени защищенности избирательного бюллетеня для голосования на выборах Президента Российской Федерации». – Л. 7.
12. Личный архив. Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 31 мая 2007 года № 13/105-5 «О форме и требованиях к изготовлению избирательных бюллетеней для голосования на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва». – Л. 8.

Информация об авторе:

Тихонова Лариса Евгеньевна – заместитель начальника Управления социальной и воспитательной работы КемГУ, 89059696505, larisatikhonova@inbox.ru.

Larisa E. Tikhonova – Deputy Head of the Department of Social and Educational Work, Kemerovo State University.

Статья поступила в редколлегию 02.09.2013 г.