

Санкт-Петербургский государственный университет

Винерцев Егор Алексеевич

Выпускная квалификационная работа

***Перспективы цифровизации выборов депутатов региональных
представительных органов в России***

Уровень образования: бакалавриат

Направление 41.03.04 «Политология»

Основная образовательная программа СВ.5027* «Политология»

Научный руководитель:
профессор, доктор политических наук,
Гришин Николай Владимирович

Рецензент:

кандидат политических наук, доцент РГУ им. С.А. Есенина
Морозова Оксана Сергеевна

Санкт-Петербург

2023

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	1с.
ГЛАВА 1. Процесс цифровизации выборов как общемировая тенденция	
1.1. Международные тенденции процесса цифровизации выборов....	11с.
1.2. Законодательные основания цифровизации выборов депутатов региональных представительных органов в России	14с.
ГЛАВА 2. Процесс цифровизации выборов в Российской Федерации	
2.1. Опыт цифровизации выборов и электронного голосования в регионах РФ	35с.
2.2. Перспективы цифровизации выборов в РФ	41с.
Заключение	46с.
Список использованной литературы.....	49с.
<i>Приложение 1</i>	<i>54с.</i>
<i>Приложение 2</i>	<i>55с.</i>

Введение

Актуальность исследования. Актуальность данного исследования составляет: научно-теоретический аспект - выявленные тенденции в научной литературе по поводу электронного голосования; практический аспект – описание процесса проведения цифровизации выборов и их легитимизации, имевших место в Российской Федерации.

Моя работа посвящена перспективам цифровизации выборов депутатов региональных представительных органов в России.

Структурно работа поделена на 2 главы. В первой я рассматриваю процесс цифровизации выборов как общемировую тенденцию. И в первую очередь обращаюсь к законодательным тенденциям и практическому опыту европейских стран в области цифровизации выборов. Особенно в этом плане интересен опыт Эстонии и стран старой демократии типа Германии, Нидерландов и других. Сравнение истории становления института электронных выборов представляет огромный научный интерес и перспективы исследования этой темы в дальнейшем, не только в силу объективных процессов цифровизации разных сфер нашей жизни, но и в силу различности векторов развития электронного голосования в разных странах: полноценной институционализации в одних и полного отказа от цифровизации выборов других в силу рисков для самого института выборов. Я рассматриваю также два базовых федеральных закона РФ, регламентирующих электронное голосование в России и особенно то, что касается поправок к ним. Речь о 67 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», принятого 2002 году и поправок к нему, принятых в третьем чтении Госдумой в марте 2022 года, а также 103 ФЗ от 29 мая 2019 года "О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва". Этот ФЗ, собственно, и положил начало

ДЭГ в России. Я не могу претендовать на всеобщий охват этих законов, а опираюсь лишь на базовые его понятие и делаю акцент на поправках, касающихся электронного голосования.

Во второй главе я рассматриваю непосредственно процесс цифровизации выборов в России. В частности, я рассматриваю кейсы субъектов РФ, где подобная практика была. В первую очередь, кейсы, связанные с Москвой, так как этот регион традиционно был лидером в процессе цифровизации по стране и представлял особый интерес с точки зрения политической конкуренции. Источником нашей работы послужили описания судебных процессов, материалы с сайта «Голос» - общественной организации, специализирующейся на выборах в России и электронном голосовании, в частности.

Далее я анализирую официальные материалы ЦИК, интервью её председателя и её заместителя, позиции политических партий РФ, озвученных в выступлениях её членов и лидеров, а также отношение граждан нашей страны к институту электронного голосования, измеренное такими организациями, как ВЦИОМ и Левада-Центр.

Казалось бы, очевидно, но тем не менее считаю необходимо подчеркнуть, что доверие к ДЭГ находится в непосредственной зависимости от доверия избирателей к функционированию избирательной системы в целом. Здесь тоже кроются свои риски.

На наш взгляд, электронное голосование действительно никуда не уйдет, но его применение требует работы законодателя и ЦИК в практике применения.

Выборы 2023 года станут серьезным маркером доверия к электронному голосованию в регионах РФ. Часть регионов, участвующих в этих выборах, отмечены протестным голосованием в 2018 году, которое было последним в этом электоральном цикле.

Совмещение риска протестного голосования в регионах и рисков, связанных с малым объемом опыта работы системы ДЭГ и продемонстрированным недоверием к ДЭГ в рамках предыдущих кампаний, могут способствовать компрометации самой системы электронного

голосования. В результате ЕДГ 2023 года безусловно повлияет на будущее электронного голосования в РФ и покажет перспективы использования ДЭГ на президентских выборах 2024 года и судьбу ДЭГа в целом.

Объектом данного исследования является процесс цифровизации в РФ, а **предметом** опыт непосредственного внедрения электронного голосования в ряде регионов РФ.

Цель – определить перспективы процессов цифровизации выборов на примере выборов представительных органов власти субъектов РФ.

Задачи:

- 1) Проанализировать законодательные тенденции в рамках международного опыта в области цифровизации выборов
- 2) Проанализировать законодательную базу процесса электронного голосования РФ
- 3) Собрать информацию о региональных выборах 2019 и 2021 гг, систематизировать и описать опыт проведения голосования
- 4) Сделать выводы о перспективах, плюсах и минусах введения электронного голосования в РФ

Методология: В качестве методологии был выбран сравнительно-исторический подход, который был использован американским правоведом и политологом Джон Фереджоном, чьи работы послужили основой методологического подхода в данной выпускной работе. Суть данного подхода состоит в том, что анализируются как внешние, так и внутренние факторы, влияющие на политический процесс, соотношение которых изначально не ясно. Особенно это работает в ситуации, когда нет четкого понимания, какой из факторов является преобладающим. Таким образом, автор различает внутренние и внешние объяснения (external and internal explanations) политического события¹. Внешние объяснения имеют причинно-следственную связь, структурные основания и нивелируют фактор агента, способного влиять

¹ John Ferejohn (2004). External and internal explanation. In I. Shapiro, R. Smith, & T. Masoud (Eds.), *Problems and Methods in the Study of Politics* (144-164). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9780511492174.007.

на происходящее изнутри. Внутренние же объяснения как раз обращают внимание на внутреннюю логику процессов и влияние акторов, преследующих свои собственные интересы, а не исходящих из объективной реальности.

Степень научной разработанности:

Степень изученности электронного голосования в отечественной политической науке недостаточен, хотя наблюдается возрастающий интерес.

Одно направление исследований посвящено исследованию западного опыта. Это понятно, так как он накоплен достаточно большой. Интерес представляют работы таких авторов, как Д.М. Худoley, К.М. Худoley и др.²

В статье Н.В. Гришина и О.В. Поповой³ сравнивается протестный опыт, с одной стороны, Германии и Нидерландов, с другой стороны - России. Если в Германии и Нидерландах протестные общества состояли из айтишников, которые профессионально видели возможность раскрытия тайны голосования и даже подтасовки результатов и в своем протесте дошли до Конституционного суда, то в России подобной активности со стороны структур гражданского общества не наблюдалось. В обоих случаях с европейскими государствами суд принял во внимание их аргументы, а результатом стал отказ от продолжения эксперимента с электронным голосованием.

В России ситуация сложилась иная. В России против голосования выступили такие партии, как КПРФ и Яблоко, но как замечают авторы, они не предприняли шагов к судебному разбирательству принципиального использования голосования. Их протест ограничивался судебным разбирательством относительно тех участков, на которых проиграли их кандидаты.

² Худoley Д. М., Худoley К. М. Электронное голосование в России и за рубежом // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2022. Вып. 57. С. 476–503.

³ Гришин Н.В., Попова О.В. Потенциал и перспективы движения за ограничение интернет-голосования: оценка российской ситуации в контексте мирового опыта // Государство и граждане в электронной среде. Выпуск 6 (Труды XXV Международной объединенной научной конференции «Интернет и современное общество», IMS-2022, Санкт-Петербург, 23–24 июня 2022г. Сборник научных статей). – СПб.: Университет ИТМО, 2022. С.24–33.

Другой любопытной статьей по выборам в России является статья Олега Реута «Великолепная пятерка и Москва»⁴. Автор - один из немногих, кто разбирает тему проведения электронных выборов в регионах. Главная его тема статьи – это вопрос о выборе регионов для электронного голосования. Статья носит обзорный характер. Автор называет 11 регионов, которые подали заявки на выборы 2021 года. Это Удмуртия, Воронежская область, Ярославская, Курская, Мурманская, Нижегородская, Вологодская, Рязанская области, Бурятия, Северная Осетия-Алания и Севастополь. Из этих кандидатов была выбрана «великолепная пятерка»: Ярославская, Курская, Мурманская, Нижегородская области и Севастополь. Автор обращает внимание на то, что уровень цифровизации в этих регионах не самый высокий. Они не входят в двадцатку регионов с высоким уровнем цифровизации, и тем не менее были отобраны. Автор не обнаруживает критериев, по которым одни регионы были выбраны, а другим было отказано.

Они только подбираются к этой теме, что естественно, так как практического материала, который можно проанализировать, ещё недостаточно. Среди признанных экспертов в области избирательного законодательства, таких как А.В. Кынев, который скептически относится к этому методу голосования, потому что вопрос доверия граждан к процедуре дистанционного голосования является первоочередным и основополагающим: «Вначале граждане должны полностью доверять избирательной системе, и лишь затем возможны любые технические эксперименты»⁵.

Встречаются среди российских исследователей и те, кто положительно относятся к процессу введения дистанционного электронного голосования. По мнению таких специалистов, электронное голосование является довольно таки прозрачной процедурой, которая способствует соблюдению демократичности выборов, так как расширяет для избирателей возможности реализации своего

⁴ Великолепная пятерка и Москва. - Общероссийское общественное движение в защиту прав избирателей «Голос». – 1 апреля 2021 года. – [Электронный ресурс]. URL: <https://golosinfo.org/articles/145111>

⁵ Почему в России рано вводить интернет-голосование. – РБК. – 13 марта 2019. – [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/newspaper/2019/03/14/5c876b729a7947196e8dca95>

активного избирательного права, и сосредоточена на применении новых технологий, которые способствуют укреплению механизмов демократического принятия решений, электронного голосования и электронного участия⁶. Реализация электронных демократических процессов характеризуется онлайн-проведением различных кампаний, достаточно высоким уровнем самоорганизации онлайн-сообществ, а также тем, что онлайн-среда становится площадкой для распространения политической информации⁷.

Очевидно, что тема цифровых нововведений на избирательных кампаниях различного уровня остается в научном дискурсе довольно дискуссионной. В силу этого актуальность не вызывает сомнения, а новизну данной работы составляет выявление тенденций цифровизации электронного голосования. Методами данного исследования выступили анализ литературы, документов.

Рассматривая зарубежный опыт, особый интерес российские исследователи проявляют к онлайн-голосованию в Эстонии. Это происходит сразу по нескольким причинам.

Во-первых, это единственная страна, которая ввела эту систему на общенациональный уровень. При этом Эстония относится к постсоветскому пространству и не является страной «старой» демократии, что требует объяснения причин введения интернет-голосования.

В целом российские авторы положительно оценивают этот опыт. По их мнению, в Эстонии за постсоветский период смогла сформироваться такая политическая культура, которая позволила в 2005 году провести первое общенациональное голосование в электронном формате. Если в 2005 году это были практически единичные случаи использования электронного голосования, то на выборах 2019 процент голосовавших электронным способом составил почти половину от всех проголосовавших.

⁶ Антонов Я. В. Электронное голосование: понятие, правовые особенности и перспективы // Особенности Конституционной Экономики в Свете Общих Принципов Права, LAP Lambert Academic Publishing, 2013. С. 12.

⁷ Телешина Н.А. Понятие и сущность электронной демократии // Право и государство: теория и практика. 2013. №12 (108). С. 129

В зарубежной политической науке эта тема хорошо исследована в связи с тем, что европейские страны уже давно идут по пути внедрения электронного голосования. Однако практика последних 20 лет показала, что рисков и недочетов в такой системе куда больше, чем потенциальных преимуществ в виде более оперативного подсчёта голосов и комфорта избирателей в формате голосования вне избирательных участков при помощи Интернета.

Исследователи сосредоточены на таких проблемах, как утечка данных избирателей, степень безопасности, принцип тайны голосования. Работы базируются на массовых опросах, экспертных опросах и единого мнения нет.

Среди известных имен, которые давали экспертную оценку на эту тему, можно назвать Д.В. Нестерова, Б.В. Овчинникова. Особый интерес представляет их мнение в рамках комплексного экспертного опроса, размещенного в электронном журнале «Electoral politics»⁸.

По сути дела, это экспертное интервью ведущих специалистов в области ДЭГ, которые отвечают на следующие вопросы: как оценивается опыт зарубежных стран в развитии и продвижении ДЭГ, как оценивается опыт на московской платформе, как оценивается ДЭГ на федеральном уровне, сравнение платформ.

В этой дискуссии разбираются возможности фальсификации, возможности соблюдения принципа тайны голосования, возможность точного подсчета голосов, как минимизировать контроль за зависимыми категориями избирателей и их подкуп, как обеспечить эффективный общественный контроль, как обезопасить процесс проведения ДЭГ от воздействия извне.

По сути дела, это тот круг вопросов, которые решают для себя все страны при внедрении электронного голосования.

Что касается опыта зарубежных стран, большинство авторов сослалось на опыт Эстонии как самый успешный, в котором не возникла проблема

⁸Дистанционное электронное голосование: опыт и перспективы. - Electoral Politics. – 14.11.2021. – [Электронный ресурс]. URL: <http://electoralpolitics.org/ru/articles/distantsionnoe-elektronnogo-golosovanie-opyt-i-perspektivy/>

неподконтрольности процесса голосования и подсчёта голосов. Единственный, кто не разделил всеобщего оптимизма, был господин Рыбин, который считал, что в Эстонии стоят эти проблемы. И он оказался частично прав, так как последние события в марте 2023 года (выборы в парламент Эстонии) показали, что такая проблема существует.

В вопросах оценки по поводу ДЭГ на московской платформе эксперты сошлись в том, что опыт скорее негативный, либо, в лучшем случае, недостаточно эмпирического материала для его анализа.

Голосование на платформе ЦИК был оценено экспертами также неоднозначно. Наиболее интересное мнение, которое мне показалось наиболее профессиональным и значимым, было высказано господином Нестеровым. Он увидел несомненным плюсом то, что неплохо была реализована система подтверждения приёма электронного бюллетеня избирателя и что описание самой концепции было выложено в публичный доступ. Но значимым минусом он считает отказы от реализации полноценной проверки собственного голоса избирателем и внедрения проверяемой процедуры переголосования. Собственно, здесь эксперты сходятся в оценках. В итоге, общее мнение относительно безопасности выборов через российскую систему ДЭГ было высказано отрицательное.

Более детально Нестеров рассматривает процесс введения интернет-голосования в Эстонии. Основные выводы об успешности внедрения электронных выборов в Эстонии заключается в том, что граждане этой страны имеют позитивный опыт в связи с введением политики электронного государства и, в частности, ID-карт. Никакой утечки информации и скандалов не было, что способствовало формированию доверия и укреплению института выборов. Кроме того, Нестеров детально рассматривает систему сдерживания и противовесов в эстонской системе подсчета голосов. Он детально рассматривает сферу ответственности каждой из структур, отвечающих за выборы, какие они имеют функции и кем контролируются.

Вопрос обеспечения тайны голосования рассматривался в той плоскости, что технически это возможно, но на практике это не осуществляется и причиной этого эксперты видят влияние «воли администраций и иных вовлеченных в процесс акторов». К проблеме тайны голосования примыкает вопрос минимизации зависимых категорий избирателей и их подкупа. Для большинства экспертов очевидно, что проблема не в ДЭГе как форме голосования, а в проявлении гражданской ответственности и развитии политической культуры. Учитывая, что в России электоральная культура по историческим меркам имела очень короткую историю (менее 50 лет), то вопрос встаёт о необходимости её формирования такими акторами как партии, депутатский корпус, СМИ и т.д. В русле этой перспективы представляются интересными предложения Овчинникова ограничить выборы только выходными днями и вводить в интерфейсе информацию об административной и уголовной ответственности за принуждение к голосованию и контролем волеизъявления граждан. По нашему мнению, это предложение разумно и заслуживает внедрения.

Проблема общественного контроля также относится к проблеме развития политической культуры и электорального поведения граждан. Эта проблема большинством экспертов сводится к проблеме «уровня развития общества, политической сферы, гражданской сознательности», которая, по их мнению, не на должном уровне для электронного голосования.

Аргументация этих экспертов представляются очень важной, так как они обозначают все болевые точки внедрения ДЭГ в мировой практике с описанием специфики РФ.

Также, как и российские исследователи, зарубежные эксперты большое внимание уделяют Эстонии, так как это единственная страна, которая проводит на регулярной основе выборы в цифровом формате. Что самое странное, Эстония не относится к странам старой демократии, что делает её феномен ещё более интересным с исследовательской точки зрения. В то же самое время Великобритания, Франция, США, Канада, Германия (со состоявшейся

политической культурой) имеют не столь однозначный опыт, что исследуется учеными этих стран.

В итоге, часть стран отказалась от проведения цифровизации процесса голосования (Германия, Нидерланды, Великобритания). Другие продолжают практику на выборах разного уровня, оценивают их как неоднозначные и находится на распутье (Швейцария). Ученые этих стран разбираются в причинах неудачи и проблемах технического и политического характера. Ученые в этих странах исследуют влияние таких факторов, как сложившиеся традиции в сфере выборов, уровень цифровизации, отношение к процессу, опасения и страхи избирателей.

Исследования базируются на отчетах избирательных комиссий и массовых опросов, которые достаточно объективно рисуют ситуацию в стране.

ГЛАВА 1. Процесс цифровизации выборов как общемировая тенденция

1.1. Законодательные тенденции и международный практический опыт в области цифровизации выборов

На основе анализа доступных нам исследований и информации о практическом применении разных видов электронного голосования можно выявить следующую тенденцию. Но прежде уточним термины. Необходимо различать электронное голосование и дистанционное электронное голосование.

Электронное голосование – это термин более общего порядка, который означает использование электронных средств, сканирующих избирательные бюллетени и обеспечивающих подсчет голосов избирателей на участках. Речь в данном случае идет в первую очередь о применении КОИБов (комплексов обработки избирательных бюллетеней). Они облегчают работу избирательных комиссий. Вопрос доверия к этим устройствам не сразу был разрешен. Со стороны оппозиции, и в особенности со стороны КПРФ, были высказаны претензии о возможности подтасовывать результаты. Однако повышение технологической грамотности и тот факт, что результаты КОИБов можно опротестовать, а бюллетени пересчитать вручную (что и делалось в ряде случаев), доказали, что это надежная и удобная техническая новинка. То, что КОИБы не стали повсеместным и обязательным средством подсчёта голосов, определилось их дороговизной и технической неготовностью некоторых регионов.

Второй термин более конкретный. Электронное голосование означает голосование через интернет. На данном этапе процесса цифровизации этот термин получил более широкое распространение.

В зарубежной практике аналоги средств для электронного подсчёта голосов (аналоги наших КОИБов и КЭГов) неуклонно распространяются и к ним есть определенное доверие. В то время как к онлайн-голосованию есть серьезные претензии.

Рассмотрим по странам. Большинство стран старой демократии после ряда экспериментов в самом начале 21 века категорически отказались от использования голосования через Интернет. Во Франции сделали исключение для граждан, физически находящихся за границей. С таким же подходом как с необходимостью согласились Мексика, Панама, Новая Зеландия.

Германия ещё в 2009 году отказалась от проведения электронного голосования в любой форме из-за непрозрачности процедуры и отсутствия гарантий тайны голосования. Такое решение вынес Федеральный конституционный суд ФРГ. Что касается перспектив использования онлайн-голосования на выборах в Германии, то они отсутствуют на данном уровне технологического развития. Как показывает практика, доверия эта процедура не вызвала в первую очередь у рядовых граждан и структур гражданского общества, что подтверждается тем фактом, что иск в конституционный суд страны подал представитель IT-специальности при широкой общественной поддержке и широком освещении СМИ.

В Нидерландах подобный инцидент произошел ещё раньше. Там в 2007 году группа инициативных граждан потребовала отмены дистанционного голосования из-за скандала на муниципальных выборах в этой стране, так как одному хакеру удалось продемонстрировать избирателям изъяны системы в прямом эфире. Таким образом идея была скомпрометирована и с 2008 года в Нидерландах голосование проводится исключительно посредством бумажных бюллетеней.

Швейцария долго тестировала систему онлайн-голосования и даже выделила деньги на её взлом профессионалам. Взлом успешно осуществили хакеры, после чего систему отправили на доработку и от идеи временно отказались. Лишь в марте текущего года правительство Швейцарии разрешило проведение дистанционного голосования в рамках контролируемого эксперимента: было дано разрешение проведение этой процедуры только в трех

кантонах на референдуме по принятию закона по климату в июне 2023 года. И по результатам этого пилотного проекта будет принято решение.

Таким образом, мы видим, что страны «старой демократии» довольно скептически относятся к голосованию и особых перспектив у неё нет.

Среди стран «новой демократии» стоит особо выделить Эстонию, которая является единственной страной, которая приняла процедуру электронного голосования на всех уровнях выборов. По нашему мнению – это результат нескольких факторов. Первое – это масштаб страны, население которой насчитывает чуть больше 1,3 млн человек, а избирателей и того меньше. Второе – это сформировавшаяся за постсоветские годы политическая культура. Третье – принятая в стране система взаимной проверки голосования с привлечением независимых государственных, коммерческих и гражданских структур, что сильно повышает уровень доверия. Таким образом, Эстония является мировым лидером развития электронной демократии.

Электронная демократия – это новый термин, который обозначает, по мнению ученых Рейнемен и фон Лак, «электронное представление демократических процессов»⁹.

⁹ Von Lucke, J., Reiner mann, H.: Speyerer Definition von Electronic Government, 2004. [Электронный ресурс] URL: <http://foev.dhv-speyer.de/ruvii> accessed on 2004-04-28 (Дата обращения: 19.05.2023).

1.2. Законодательство РФ в области цифровизации выборов

Законодательную базу ДЭГ составляют федеральные законы и поправки к ним. Основой служит ФЗ 67 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002. Этот закон определяет основные принципы избирательного процесса в РФ, сам процесс выборов и референдумов, а также структуру избирательных органов. В том числе он включает в себя отдельные статьи по ДЭГу. Рассмотрим их. На наш взгляд ключевой составляющей этого закона является статья 64.1 «Дистанционное электронное голосование».

Первый пункт определяет, что соответствующая уровню выборов избирательная комиссия может принимать решение о проведении выборов и референдумов, а также право избирателя принимать участие в электронном голосовании (нет точной регламентации на каких условиях и какие избирательные комиссии могут принимать это решение, а также возможность для избирателя выбора способа голосования).

Второй пункт гласит, что принимает решение по проведению ДЭГ ЦИК РФ. (Как мы видим, второй пункт противоречит первому и создает известный конфликт интересов).

Третий пункт определяет ситуацию совмещения выборов разного уровня (референдумов). В этой ситуации решение принимает ЦИК РФ при согласовании с региональными комиссиями.

Четвертый пункт посвящен только региональным выборам. Инициатива проведения ДЭГ должна исходить от региональных ИК при обязательном согласовании с ЦИК РФ.

Пятый пункт позволяет тем регионам, в которых имеется опыт проведения выборов через ДЭГ, что позволяет проводить выборы при двух условиях: применении проверенной ранее государственной информационной системы и информировании ЦИК.

Шестой пункт вносит конкретику, так как унифицирует использование ГИС для всех регионов. К ним выдвигаются следующие требования: о сертификации и соответствии требованиям ЦИК, изложенным в её постановлении от 08.06.2022 N 86/715-8 "О Требованиях к проведению дистанционного электронного голосования".

Седьмой пункт констатирует тот факт, что «на выборах в федеральные органы государственной власти, на референдуме Российской Федерации для проведения дистанционного электронного голосования могут использоваться федеральные и региональные государственные информационные системы».

Восьмой пункт расширяет спектр субъектов, имеющих право использовать ДЭГ. Среди них теперь названы органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органы публичной власти федеральной территории, органы местного самоуправления.

Девятый пункт определяет властные полномочия ЦИКа путем предоставления её исключительного права утверждения порядка проведения ДЭГ.

Десятый пункт является дополнением к девятому и дает возможность ИК субъектов РФ высказать свои пожелания и аргументировать свои предложения по ДЭГу.

Одиннадцатый пункт вновь дополняет девятый в вопросе проведения региональных выборов, а именно он определяет использование федеральных ГИС.

Как нам представляется, этот закон подлежит существенной доработке. В нём много повторов и противоречий (смотри пункт 2 и 3), а главное он не дает четкого алгоритма проведения выборов. Неясно как должен быть организован процесс наблюдения за выборами, не совсем понятно, как гарантируется безопасность волеизъявления граждан, и, стало быть, данный закон не формирует доверия к этим выборам. И поэтому неудивительно, что этот закон неоднократно подвергался корректировке и получил огромное количество поправок, которые рассмотрены ниже.

Законодательная база по ДЭГ:

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

Подробнее:

Основные поправки в федеральный закон № 67-ФЗ в области ДЭГа:

- поправка в статью 17 Составление списков избирателей:
 - п. 6: В случае составления списка избирателей в электронном виде допускается применение электронной графической подписи в порядке, определенном ЦИК России (либо с учетом требований, установленных ЦИК России)
 - п. 152: Список избирателей может составляться, уточняться и использоваться в электронном виде
- поправка к статье 26 «Порядок формирования и полномочия ТИК»:
 - п. 8: ЦИК России (ИК субъекта РФ по согласованию с ЦИК России) вправе сформировать одну или несколько ТИК для обеспечения проведения ДЭГ
- поправка в статью 64 Порядок голосования:
 - п. 6: В случае составления списка избирателей в электронном виде допускается применение электронной графической подписи в порядке, определенном ЦИК России (либо с учетом требований, установленных ЦИК России)
 - статья 64¹ Дистанционное электронное голосование:
 - Установлены субъекты принятия решения о проведении ДЭГ, требования к решению соответствующей избирательной комиссии о проведении ДЭГ (сроки, используемые ГИС (геоинформационные системы), условия участия в ДЭГ)
 - ДЭГ проводится с использованием ГАС «Выборы», а также иных ГИС, в т.ч. региональных ГИС, прошедших сертификацию и соответствующих требованиям ЦИК России

Порядок ДЭГ утверждает ЦИК России в случае: проведения выборов в федеральные органы государственной власти, совмещения дней голосования с днями голосования на иных выборах, при проведении выборов в органы государственной власти субъекта РФ, органы публичной власти федеральной территории с использованием федеральных ГИС. Установлены требования к содержанию порядка ДЭГ. Порядок ДЭГ утверждает избирательные комиссии субъекта РФ: при проведении выборов с использованием региональных ГИС

Дополнением к законодательству по дистанционному голосованию служат:

- Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (часть 17 статьи 81);
- Законы субъектов Российской Федерации о выборах, референдуме.

Таким образом, вся законодательная база ДЭГ состоит, по сути дела, из основного закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», принятого в 2002 году и поправок к нему, которые были приняты в третьем чтении 11 марта 2022 года¹⁰. Кроме этого к законодательной базе ДЭГ можно отнести ФЗ "О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва" от 29.05.2019 N 103-ФЗ, а также ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и законы субъектов федерации, которые призваны упорядочить и привести в соответствие с федеральным законодательством.

Таким образом, законодательная база в рамках развития избирательного процесса складывалась достаточно ситуативно. Доказательством этого вывода может послужить предлагаемая автором периодизация ряда комплексных волн изменений, которые существенно меняли «правила игры». Что характерно, эти изменения объяснялись не поступательным процессом внедрения выборов в жизнь граждан и повышения к ним доверия (об этом говорит стабильно

¹⁰ <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40921-8> (дата обращения: 13.05.2023)

снижающаяся явка на выборах разного уровня), а конъюнктурными целями действующих политических акторов в лице органов исполнительной ветви власти.

Мы можем выделить следующие волны комплексных изменений избирательного законодательства в РФ:

- 1) *Первая волна (1993-1995)*
- 2) *Вторая волна (2002-2006)*
- 3) *Третья волна (2011-2012)*
- 4) *Четвертая волна (2019-н.в.)*

Основанием выделения *первой волны* послужили следующие факты:

1. Конституционная реформа (1993 года) и законодательные акты, связанные с ней, а именно:

Указ Президента РФ от 21 сентября 1993 года № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» (Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 39. Ст. 3597)

Указ Президента РФ от 1 октября 1993 года № 1557 «Об утверждении уточненной редакции Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году и внесении изменений и дополнений в Положение о Федеральных органах власти на переходный период» (Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 41. Ст. 3907)

Указ Президента РФ от 11 октября 1993 года № 1626 «О выборах в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 42. Ст. 3994)

Указ Президента Российской Федерации от 15 октября 1993 года № 1633 «О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации» (Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 42. Ст. 3995)

Указ Президента РФ от 27 октября 1993 года № 1765 «Об утверждении Основных положений о выборах в представительные органы государственной власти края, области, города федерального значения, автономной области,

автономного округа» (Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 44. Ст. 4189)

Указ Президента РФ от 29 октября 1993 года № 1797 «Об утверждении Основных положений о выборах в органы местного самоуправления» (Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 44. Ст. 4197)

Указ Президента РФ от 6 ноября 1993 года № 1846 «Об уточнении Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году и Положения о выборах депутатов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в 1993 году» (Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 45. Ст. 4333)

Принятие Конституции 1993 года задало вектор развитию не только избирательной системы, но и законодательству РФ в целом

2. Особенно стоит отметить два указа президента РФ, которые особенно интересны в рамках данной работы, так как они заложили начало процесса цифровизации выборов. Это

Указ Президента Российской Федерации от 23 августа 1994 года № 1723 «О разработке и создании Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» (Собрание законодательства РФ. 1994. № 18. Ст. 2067).

Он положил начало созданию ГАС «Выборы», который позволяет

Речь не идет о процедуре выборов, а касается только перевода данных об избирателях в электронный формат. То есть речь о технологизации выборов без всякого влияния на саму процедуру.

Указ Президента Российской Федерации от 28 февраля 1995 года № 227 «Об обеспечении создания, функционирования и развития Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» (Собрание законодательства РФ. 1995. № 10. Ст. 861).

Этот указ обязывал обеспечить материальной базой избирательные комиссии для реализации этого процесса. То есть предоставить помещения для избирательных комиссий и выделить средства на эту работу.

Окончание данной волны мы обозначаем по следующим причинам: принятие ряда ФЗ, касающихся выборов депутатов Госдумы, президента РФ, процедуры проведения референдума в РФ

Федеральный закон от 17 мая 1995 года № 76-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 1995. № 21. Ст. 1924)

Федеральный закон от 21 июня 1995 года № 90-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 1995. № 26. Ст. 2398)

Федеральный конституционный закон от 10 октября 1995 года № 2-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 1995. № 42. Ст. 3921)

Итоги первой волны: таким образом, в ходе первой волны была создана база для развития законодательства. После многих лет отсутствия реальных выборов в советское время была создана база для формирования и развития демократических выборов.

Основанием для выделения *второй волны* выступили следующие факты:

Приведение в порядок федерального законодательства о выборах, преследовавших сначала чисто технические и правовые цели, ставшее в дальнейшем основой для выстраивания вертикали власти. Налицо процесс предоставления льгот действующим партиям и установление дополнительных барьеров для потенциальных новых участников избирательного процесса.

Федеральный закон от 21 марта 2002 года № 31-ФЗ «О приведении законодательных актов в соответствие с Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц» (Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 12. Ст. 1093)

Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253)

Не менее половины депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ должны избираться по

пропорциональной системе (норма начала действовать с июля 2003 года). Выборы глав субъектов РФ должны проходить по мажоритарной системе абсолютного большинства. Установлен «рамочный» порог явки (20%) с правом его повышать законом для федеральных и региональных выборов и с правом не устанавливать порог явки для выборов депутатов представительных органов местного самоуправления. Окружные, территориальные и участковые избирательные комиссии формируются вышестоящими комиссиями, их председатели также назначаются вышестоящими комиссиями. Таким образом для муниципалитетов была установлена норма, позволяющая проводить выборы на этом уровне без учета минимального количества избирателей, посетивших участки.

В вопросе состава избирательных комиссий были установлены следующие нормы:

1. В состав избирательных комиссий субъектов РФ и муниципальных образований должно быть назначено по два члена по представлению вышестоящей комиссии, их председатели избираются также по представлению вышестоящей комиссии.

2. Обязательная доля представителей парламентских партий в избирательных комиссиях увеличена с одной трети до одной второй. (Всё это говорит о том, что произошло установление неравенства между представителями парламентских партий и иных участников избирательного процесса (непарламентских партий, избирательных блоков)

3. Также в рамках этого закона избиратели и группы избирателей исключены из числа субъектов выдвижения кандидатов. Кандидаты и списки кандидатов, выдвинутые партиями и избирательными блоками, допущенными к распределению депутатских мандатов на выборах в Государственную Думу, освобождены от необходимости сбора подписей или внесения залога (норма начала действовать после выборов 2003 года). Очевидно, что в рамках законодательного процесса того времени были предоставлены привилегии для парламентских партий.

На мой взгляд этот закон максимально усложнил процедуру избрания для независимых кандидатов и парламентских партий. Кандидаты в депутаты по мажоритарной системе таким образом вытеснялись на периферию процесса. Это сильно повлияло на избирательный процесс, так как в думе появились депутаты, которые в большей степени зависели от своей партийной структуры, нежели от избирателя).

Перечни оснований для отказа в регистрации и отмены регистрации сокращены (в частности, из них исключена недостоверность сведений о доходах и имуществе) и сделаны закрытыми. Решение об отмене регистрации может принять только суд. Заявление об отмене регистрации может быть подано не позднее чем за 8 дней до дня голосования, а решение может быть принято не позднее чем за 5 дней. Круг лиц, которые могут обращаться в суд с таким заявлением, ограничен избирательными комиссиями и кандидатами. Уточнено определение понятия «предвыборная агитация» (под него не подпадают действия, влияющие на явку избирателей).

Согласно этому же закону предвыборная агитация могла начинаться только после выдвижения кандидата (а не после его регистрации, как в прежнем законе). На наш взгляд, это не было удобно для кандидатов в депутаты, больше формализовало процесс и ставило дополнительные условия для кандидатов. Отменено досрочное голосование на федеральных и региональных выборах. Введено право в порядке эксперимента голосовать по почте на региональных выборах. Уточнен порядок подсчета голосов.

Федеральный конституционный закон от 27 сентября 2002 года № 5-ФКЗ «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2002. № 39. Ст. 3641)

(Запрещено проведение референдума РФ в период федеральной избирательной кампании и в последний год полномочий Президента РФ и Государственной Думы. Запрещено выступать с инициативой проведения референдума в период федеральной избирательной кампании.)

Федеральный закон от 20 декабря 2002 года № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2002. № 51. Ст. 4982)

Основные новеллы: Число региональных групп в списке кандидатов должно быть не менее 7. Кандидаты и списки кандидатов, выдвинутые партиями и избирательными блоками, допущенными к распределению депутатских мандатов на выборах в Государственную Думу, освобождены от необходимости сбора подписей или внесения залога (норма начала действовать после выборов 2003 года). Кандидаты, выдвинутые по одномандатным округам партиями и блоками, чьи списки зарегистрированы на основании подписей избирателей, регистрируются без подписей и залога. Предельные размеры расходования средств избирательных фондов увеличены для кандидатов, баллотирующихся по одномандатным округам, в 6 раз, для политических партий и избирательных блоков в 10 раз; при этом размер избирательного залога увеличен соответственно в 9 и 15 раз. Минимальное число списков, которые должны быть допущены к распределению депутатских мандатов, увеличено с двух до трех (для следующих выборов – до четырех). Для следующих выборов заградительный барьер увеличен до 7%.

На наш взгляд, этот закон продолжил тенденцию усложнения и формализации процесса выборов. Данный закон регламентировал финансовую сторону избирательного процесса, в частности предоставлял новые возможности для тех кандидатов и блоков, которые смогли зарегистрироваться и делал невозможным вход в этот закрытый клуб для всех остальных.

Федеральный закон от 10 января 2003 года № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2003. № 2. Ст. 171)

Основные новеллы: Кандидаты, выдвинутые политическими партиями и избирательными блоками, которые были допущены к распределению мандатов в Государственной Думе, регистрируются без сбора подписей избирателей. Численность группы избирателей, которая должна быть создана в поддержку

самовыдвижения кандидата, увеличена со 100 до 500 человек. Необходимое число подписей избирателей увеличено с одного до двух миллионов. Кандидаты освобождены от представления сведений о доходах и имуществе своих детей. Предельная сумма расходов средств избирательного фонда кандидата увеличена примерно в 8 раз. Предусмотрено предоставление политическим партиям и избирательным блокам, выдвинувшим кандидатов, бесплатного эфирного времени на каналах общероссийских государственных организаций телерадиовещания и бесплатной печатной площади в общероссийских государственных периодических печатных изданиях дополнительно к бесплатному эфирному времени и бесплатной печатной площади, предоставляемой самим кандидатам.

Как мы видим, этот закон продолжил тенденцию на деление кандидатов на пост президента РФ на тех, кто избирается от партий, так как они освобождались от многих формальных процедур, и самовыдвиженцев, которые были обязаны пройти все эти процедуры.

Лето 2003 года было отмечено принятием блока федеральных законов, которые продолжили формировать избирательный процесс.

Федеральный закон от 23 июня 2003 года № 82-ФЗ «О внесении изменений в пункт 2 статьи 5 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2003. № 26. Ст. 2571)

Внесен депутатами А.Г. Аксаковым, М.Е. Бугерой, К.И. Косачевым, Б.Е. Немцовым, В.А. Пехтиным.

Изменена дата выборов со второго на первое воскресенье декабря.

Федеральный закон от 23 июня 2003 года № 83-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в подпункт «ж» пункта 5 статьи 40 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и подпункт 8 пункта 4 статьи 49 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы

Федерального Собрания Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2003. № 26. Ст. 2572)

Внесен депутатами А.Г. Аксаковым, М.Е. Бугерой, К.И. Косачевым, В.А. Пехтиным.

Расширен перечень признаков использования преимуществ должностного или служебного положения.

Федеральный закон от 23 июня 2003 года № 84-ФЗ «О внесении дополнений в подпункт 2 пункта 4 статьи 98 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2003. № 26. Ст. 2573)

Внесен депутатами А.Г. Аксаковым, М.Е. Бугерой, К.И. Косачевым, В.А. Пехтиным.

Уточнены нормы, связанные с задолженностью избирательных объединений и блоков перед СМИ.

Федеральный закон от 23 июня 2003 года № 85-ФЗ «О внесении изменения в статью 36 Федерального закона «О политических партиях» и внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2003. № 26. Ст. 2574)

Внесен депутатами А.Г. Аксаковым, М.Е. Бугерой, К.И. Косачевым, В.А. Пехтиным.

Введены дополнительные ограничения на участие общественных объединений в составе избирательных блоков.

Федеральный закон от 4 июля 2003 года № 94-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального Закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2003. № 27. Ст. 2708)

Внесен Президентом РФ.

Внесены изменения в Федеральные законы «О средствах массовой информации», «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», Уголовный кодекс РФ, Уголовно-процессуальный кодекс РФ и Кодекс РФ об административных правонарушениях. В частности: Предусмотрена возможность приостановления выпуска средства массовой информации за нарушение законодательства РФ о выборах и референдумах. Изменена редакция одной статьи Уголовного кодекса РФ, другая статья разделена на две; введена новая статья, касающаяся нарушения порядка финансирования избирательной кампании, кампании референдума. Изменена редакция 13 статей Кодекса РФ об административных правонарушениях и добавлены 8 новых статей.

Федеральный закон от 4 июля 2003 года № 97-ФЗ «О внесении изменений в статьи 2 и 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2003. № 27. Ст. 2711)

Внесен депутатами А.Г. Аксаковым, М.Е. Бугерой, К.И. Косачевым, В.А. Пехтиным.

На период до 1 января 2004 года ограничено, а с 2004 года запрещено участие общественных объединений в составе избирательных блоков.

Федеральный закон от 4 июля 2003 года № 102-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в статью 18 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2003. № 27. Ст. 2716)

Внесен депутатами А.Г. Аксаковым, М.Е. Бугерой, К.И. Косачевым, В.А. Пехтиным.

Расширены возможности для образования избирательных округов с большими отклонениями численности избирателей от средней нормы представительства.

В этом блоке законов нам представляется важным закон ФЗ «О политических партиях» и внесении изменений и дополнений в Федеральный

закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», который ограничил участие общественных объединений в выборах.

На наш взгляд, федеральный закон от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2005. № 21. Ст. 1919) сыграл ключевую роль в рамках второй волны комплексных изменений избирательного законодательства.

Основные новеллы: Введена полностью пропорциональная избирательная система, т.е. отменены выборы по одномандатным избирательным округам. Максимальный размер центральной части списка кандидатов сокращен с 18 до 3. Минимальное число региональных групп увеличено с 7 до 100. Подтверждено увеличение заградительного барьера до 7%. Минимальное число списков, допущенных к распределению мандатов, сокращено до двух. Минимальная доля голосов, которую должны в совокупности получить списки, допущенные к распределению мандатов, увеличена с 50 до 60%. Отменены избирательные блоки. Предусмотрена возможность создания собственных избирательных фондов региональными отделениями политических партий; с учетом этого общий максимальный размер расходования партией средств увеличен примерно в 9 раз. Отменены любые санкции в отношении партии за отказ избранного кандидата от мандата. Введено правило, согласно которому при отказе партии от участия в дебатах общее время на дебаты сокращается, а партия получает свою долю времени для проведения индивидуальной агитации. Отменено право общественных объединений направлять наблюдателей.

В результате сложилась практика, когда центральная часть списка кандидатов, и, по сути дела, фронтмены партии выводили партию в лидеры, привлекая к ней внимание избирателя, а затем благополучно сдавали свои мандаты членам своей партии, что стало возможно в рамках данной волны изменений в избирательном процессе.

Закон определил максимальный размер расходования партийных средств, увеличив его в 9 раз. Также был увеличен электоральный барьер попадания партий в парламент до 7 %. Все малые группы, которые рассчитывали хотя бы на представительство в политическом поле, лишились такой возможности. Также минимальное число региональных групп увеличивалось с 7 до 100, что требовало больших мобилизационных ресурсов (как финансовых, так и человеческих), которыми многие партии не обладали. Таким образом, мы можем расценить эту ситуацию, созданную нововведениями как целенаправленную политику по упрощению и примитивизации избирательного процесса, что создало возможности для создания ограниченного круга «избранных» партий, в интересах которых уже было никого не допускать в свой клуб. Тем самым, избирательный процесс в Россия блестящим образом подтвердил вывод, сделанный в 1911 году немецким социологом Р.Михельсом, который он назвал железный закон олигархии.

Следуя логике Михельса, российские политические партии на тот момент создали свой олигархический клуб.

Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2005. № 30. Ст. 3104)

Введен единый в году день голосования (второе воскресенье марта) и второй дополнительный день голосования (второе воскресенье октября). Отменены избирательные блоки. Ужесточены нормы, связанные с регистрацией кандидатов и списков кандидатов (сокращен допустимый процент «брака» в подписных листах, запрещено одновременное представление подписей и внесение залога). Нарушение законодательства об интеллектуальной собственности причислено к основаниям для отмены регистрации. Максимально возможная величина заградительного барьера на выборах депутатов законодательных органов субъектов РФ установлена на уровне 7%. Разрешено исключение законом субъекта РФ из избирательного

бюллетеня строки «против всех» на региональных и муниципальных выборах. Допустимая доля государственных и муниципальных служащих в избирательных комиссиях увеличена с одной трети до одной второй. Отменена обязанность уходить в отпуск кандидатов, замещающих государственные должности категории «А». Отменено право общественных объединений направлять наблюдателей на федеральных выборах; субъектам РФ предоставлена возможность такой же отмены на региональных и муниципальных выборах.

Федеральный закон от 12 июля 2006 года № 106-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения порядка выдвижения кандидатов на выборные должности в органах государственной власти» (Собрание законодательства РФ. 2006. № 29. Ст. 3124)

Политическим партиям запрещено выдвигать в качестве кандидатов (в том числе в составе списка кандидатов) членов иных партий.

Федеральный закон от 12 июля 2006 года № 107-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)» (Собрание законодательства РФ. 2006. № 29. Ст. 3125)

Отменены на всех выборах голосование «против всех» и соответствующие условия признания выборов несостоявшимися.

Федеральный закон от 5 декабря 2006 года № 225-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 2006. № 50. Ст. 5303)

Отменен порог явки на любых выборах. Запрещена агитация против соперников на телеканалах. Установлена обязанность избирательной комиссии не позднее чем за три дня до дня заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата, списка

кандидатов, извещать кандидата, избирательное объединение о выявленных неполноте сведений о кандидатах или несоблюдения требований закона к оформлению документов.

Вывод: постоянное изменение законодательства привело к тому, что люди психологически не успевали адаптироваться к новым нормам и правилам и после всеобщего воодушевления начался процесс утраты доверия.

Основанием выделения *третьей волны* послужили следующие факты:

Федеральный закон от 20 марта 2011 года № 38-ФЗ «О внесении изменений в статьи 35 и 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с применением пропорциональной избирательной системы на выборах депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов»(Внесен Президентом РФ)

Установлено, что не менее половины депутатских мандатов в избираемом на муниципальных выборах представительном органе муниципального района, городского округа с численностью 20 и более депутатов должно замещаться по пропорциональной системе. При этом заградительный барьер не может быть больше 5%. Партии, допущенные к распределению мандатов в представительном органе муниципального образования, и кандидаты от этих партий освобождаются от сбора подписей на следующих выборах в этот орган. Установлено, что депутаты, избранные в представительный орган муниципального образования в составе списка кандидатов, образуют в этом органе фракцию. К членству во фракции в представительном органе муниципального образования установлены те же требования, что и для фракций в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов РФ.

Федеральный закон от 23 июля 2011 года № 259-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Политические партии и их структурные подразделения освобождены от представления копии устава партии при выдвижении кандидатов и списков кандидатов. В случае, если избирательным объединением выдвинуты кандидаты по нескольким одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам, документы, относящиеся к этому избирательному объединению, разрешено представлять в избирательную комиссию, осуществляющую регистрацию кандидатов, один раз. Установлены единые для региональных и муниципальных выборов и референдумов формы подписных листов (в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» добавлено 6 новых приложений), а также единые правила заверения подписных листов и проверки подписей (в том числе единые основания для признания подписи недействительной).

Федеральный закон от 20 октября 2011 года № 287-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи со снижением минимального процента голосов избирателей, необходимого для допуска к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации» (Внесен Президентом РФ)

Внесены изменения в федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «О выборах Президента Российской Федерации», а также «О политических партиях», «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами».

Заградительный барьер на выборах депутатов Государственной Думы снижен до 5% голосов. Это положение начнет действовать с выборов седьмого созыва. Из законов удаляется сложная конструкция, введенная ранее для

партий, получивших на выборах депутатов Государственной Думы от 5 до 7% голосов.

Федеральный закон от 2 мая 2012 года № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». (Внесен Президентом РФ)

Восстановлены прямые выборы высших должностных лиц субъектов РФ (по системе абсолютного большинства). Для этих выборов предусмотрен новый механизм поддержки выдвижения кандидатов: сбор подписей депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований. Региональным законодателям предоставлено право разрешать или не разрешать на этих выборах самовыдвижение, при этом от самовыдвиженцев помимо подписей муниципальных депутатов и (или) глав требуется сбор подписей избирателей в размере 0,5–2% от числа избирателей в регионе. Для остальных региональных, а также муниципальных выборов максимальный размер необходимого числа подписей депутатов снижен с 2 до 0,5%. Одновременно на всех выборах еще более ограничено пассивное избирательное право: его лишили пожизненно лиц, осужденных когда-либо к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений.

Противоречивость закона заключалась в том, что поддержание прежней системы с преобладающей ролью парламентских партий в избирательном законодательстве, сопровождалось некоторой либерализацией требований к новым участникам выборов.

Федеральный закон от 2 мая 2012 года № 41-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с освобождением политических партий от сбора подписей избирателей на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской

Федерации, в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления» (Внесен Президентом РФ)

Внесены изменения в федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «О выборах Президента Российской Федерации».

Отменен сбор подписей избирателей в поддержку кандидатов и списков кандидатов, выдвинутых любыми политическими партиями (за исключением выборов Президента РФ). На выборах Президента РФ необходимое число подписей для кандидата-самовыдвиженца снижено с 2 млн. до 300 тыс., а для кандидата, выдвинутого непарламентской партией, до 100 тыс.

Таким образом, третья волна изменений вновь объяснялась сиюминутными обстоятельствами: на фоне массовых протестов общества в 2011-2013 гг. произошла частичная либерализация требований к выдвижению как независимых кандидатов, так и непарламентских партий, что стабилизировало политическую ситуацию того времени. Однако в дальнейшем, по мере спада этой активности, вновь произошло ужесточение законодательства в области возможностей как для самовыдвиженцев, так и для малых партий, число которых стало неуклонно снижаться. Дополнительным препятствием для таких политических субъектов стало введение электронного голосования.

На наш взгляд, в данный момент происходит очередные изменения в российском избирательном законодательстве, которые могут быть рассмотрены как 4 волна комплексных изменений избирательной системы.

Основанием выделения *четвертой волны* послужили следующие факты:

- Введение дистанционного электронного голосования стало очередным барьером в рамках обеспечения прозрачности и подконтрольности выборов, так как при организации этого голосования были выявлены проблемы не только технико-правового характера, но и политико-культурный фактор:

далеко не все граждане РФ оказывают доверие традиционному голосованию с помощью бумажных бюллетеней, тогда как к новому способу голосования возникает ещё больше вопросов. Очевидно, эти риски не лучшим образом сказываются на институте выборов в целом.

- Резко возросшая интенсивность цифровизации выборов и поспешное внедрение новых правовых норм в этой связи не позволяют должным образом донести суть изменений до рядовых граждан.

- В сознании граждан теряется важность и значимость процедуры выборов из-за введения дистанционного голосования, так как оно не даёт эффекта личного присутствия и превращает выборы в обыденную часть жизни, лишённую какой-либо значимости.

ГЛАВА 2. Процесс цифровизации выборов в Российской Федерации

2.1. Опыт проведения электронного голосования в РФ

В 2019 году первая избирательная кампания, включившая в себя элементы электронного голосования, произошла в Москве. Москва как субъект РФ был и до сих пор остается в первых рядах введения электронного голосования.

По сути дела, Москва как субъект федерации является регионом, на котором отработывалась процедура электронного голосования, начиная с 2019 года. Это не удивительно, так как в силу её статуса, кадрового потенциала и технической оснащённости, она лидирует в области электронного голосования с большим отрывом от остальных регионов.

Законодательной основой самого первого в РФ электронного голосования послужил ФЗ, подписанный президентом РФ в мае 2019 года («О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва" от 29.05.2019).

Выборы прошли в трех округах. По имеющейся у автора информации они прошли неоднозначно, потому что позиция ЦИК заключалась в том, что тестирование системы прошло успешно¹¹.

Рекомендации ЦИК РФ использовать ДЭГ объяснялись следующими причинами:

- 1) Удобство для избирателя, который может проголосовать вне дома и даже за пределами своего региона, находясь в отпуске, на даче и т.д.
- 2) Также это решало очень болезненную проблему – явку избирателей. Особенно молодого поколения, которое по расчетам экспертов ЦИК больше привыкли действовать дистанционно. И поэтому предполагалось,

¹¹ <http://www.cikrf.ru/news/cec/45204/> (дата обращения 13.05.2023)

что они с большим удовольствием примут участие в выборах. Забегая вперед, стоит отметить, что это экспертное мнение оказалось не совсем верным, так как на когорте 18-25 это не сработало¹².

- 3) Проблема абсентеизма оказалось более сложной, потому что на молодую когорту сильное влияние оказали как представители общественных организаций по наблюдению за выборами (Г.Мельконьянц), так и оппозиция. Последняя также распространяла свои призывы в интернете¹³. Среди неё были как действующие депутаты в Мосгордуме (Е.Янчук, М.Тимонов), так и на тот момент кандидаты в депутаты Мосгордумы VII созыва (Р.Юнеман, Ю.Дашков).
- 4) Следующий аргумент состоял в том, что подсчёт в электронном голосовании проходит автоматически, исключает «человеческий фактор» и делает подсчёт голосов более объективным.

Но было противоположное мнение. Одним из самых энергичных критиков оказался господин Р.А.Юнеман, который на тот момент был малоизвестным региональным политиком, находящимся в оппозиции. Кандидат в депутаты Мосгордумы Роман Юнеман баллотировался в 30 округе Москвы. Он потерпел поражение и довольно оперативно сделал анализ ситуации. Он подал иск в суд, оспаривая результаты выборов. И таким образом он сделал видимым недостатки системы электронного голосования. В частности, он обратил внимание на несовершенство технического процесса голосования: это выражалось в том, что одновременный вход в систему голосования энного колва избирателей приводил к блокировке системы, после чего эти избиратели не могли войти в неё на протяжении нескольких часов. Часть избирателей была таким образом потеряна.

¹² Дистанционное электронное голосование. Сайт ЦИК:

<file:///F:/%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F-%D0%94%D0%AD%D0%93.pdf> (дата обращения: 13.05.2023)

¹³ Участники круглого стола потребовали проверить результаты экспериментального электронного голосования на выборах в Мосгордуму. <https://duma.mos.ru/ru/0/news/novosti-fraktsiy/uchastniki-kruglogo-stola-potrebovali-proverit-rezultatyi-eksperimentalnogo-elektronnogo-golosovaniya-na-vyiborah-v-mosgordumu> (дата обращения: 13.05.2023)

Второе, на что обратил внимание господин Юнеман: на одновременное появление в системе аномального числа избирателей. Этот факт он связал с давлением на избирателей на закрытых избирательных участках и тем самым выявил категорию зависимого электората, который с высокой долей вероятностью голосовал за указанных кандидатов. Так, например, в одном психоневрологическом диспансере, на котором находился избирательный участок, наблюдался существенный перевес по голосам, не характерный для участков, расположенных рядом (Смотри Приложение 1)¹⁴. Массированный вход избирателей проходил с 9 до 12 часов (начало рабочего дня), когда, по мнению Юнемана и подтвержденным данным наблюдателей, избиратели приходили на работу и получали установку проголосовать определенным образом¹⁵ (Смотри приложение 2). Также Юнеман подверг критике законодательные основания выбора округов, так как была использована платформа «Активный гражданин», которая администрируется московской мэрией, а не является платформой ЦИК РФ.

Таким образом, команда Юнемана проанализировала итоги выборов как в цифровом формате, так и на традиционных участках с использованием бумажных бюллетеней. Анализ полученных голосов показал странное распределение между электронным и традиционным голосованием. А именно, на избирательных участках, где избиратели голосовали «вживую» Юнеман обгонял свою основную конкурентку, а на электронных участках была ровно обратная ситуация. Его основная конкурентка – М.Н. Русецкая - обходила его на несколько пунктов. В итоге, она выиграла выборы и объяснить такое странное распределение голосов нельзя было иначе, как использованием голосованием в закрытых учреждениях для проведения провластных кандидатов. Юнеман подал в суд и его проиграл, но для ЦИК это был важный прецедент, так он выявил слабые места системы, а также показал возможность контроля за электоральным процессом.

¹⁴ Электронное голосование. Риски и уязвимости: <https://evoting.ru/> (дата обращения: 13.05.2023)

¹⁵ Там же.

ВЫВОДЫ: таким образом, выборы в Мосгордуму 2019 году показали плюсы и минусы новой системы голосования, и необходимость дальнейшего её совершенствования. В частности, ЦИК предпринял следующие шаги: принял критику насчёт отсутствия собственной платформы и заказал разработать собственную федеральную платформу у компании «Ростелеком». Руководство ЦИК увидело плюс в этом казусе и по факту установило обратную связь с наблюдателями, предоставляя им документы и отвечая на соответствующие запросы.

Эксперимент с дистанционным электронным голосованием был продолжен в 2021 году на региональных выборах в 5 регионах. Это были Ярославская, Нижегородская, Курская, Мурманская области и Севастополь, а также Ростовская область, добавленная позже. ЦИК выдвинул 3 критерия для регионов, желавших провести электронное голосование. Это доля граждан, имеющих учетные записи на порталах госсервисов; количество активных пользователей этими сервисами; готовность общественной палаты организовывать наблюдение за этими выборами.

Если два первых требования были вполне измеримы, то третий не был формализован и по каким критериям можно было оценивать эту готовность – осталось неясным. Было подано 11 заявок. Отобрано было 5 регионов по не совсем понятным критериям. Что интересно, петербургская избирательная комиссия готовилась к подаче заявки, но оказалась не готова к участию по причине неподготовленности системы «Мобильный избиратель». При этом на портале «Закс.ру» утверждалось, что петербургская избирательная комиссия заявку не отзывала. История осталась не проясненной, но Петербург не оказался в числе участников этого пилотного проекта. Позже к этим пяти регионам добавилась Ростовская область. Необходимо добавить, что на всю эту ситуацию наложилась эпидемия коронавируса. Динамика заболеваемости повлияла на выбор ЦИКом регионов для голосования. Кроме того, требования были дополнены следующими параметрами:

- количество жителей, зарегистрированных на портале госуслуг, чьи данные сопоставлены с данными системы ГАС «Выборы»;
- количество жителей региона, которым технически будет одобрено заявление на участие в ДЭГ;
- количество Интернет-пользователей среди избирателей;
- возможность региона обеспечить широкую разъяснительную работу среди граждан и обучение комиссий по вопросам ДЭГ;
- готовность региональных общественных палат обеспечить наблюдение за ДЭГ.¹⁶

Эксперты движения в защиту прав избирателей «Голос» (внесено в реестр иностранных агентов) предоставили интересную аналитику, сделанную на основании своей базы данных и доступную на их сайте¹⁷. Исследователи логично сделали следующий вывод, «что основания отбора регионов хотя и уточнялись, но остались не в полной мере верифицируемыми».¹⁸ Более того, по рейтингу Министерства экономического развития РФ эти регионы не являлись лидерами в области цифровизации. Эксперт движения «Голос», Олег Реут, указывает на то, что существует много подводных камней в реализации и оценке эффективности местных избирательных комиссий.

В первую очередь было отмечено, что не существует разработанного инструментария учёта количества Интернет-пользователей. Статистические данные всегда расходятся между данными, полученными от провайдеров, и данными, полученными в ходе социологических опросов. Также указана зависимость между возможностями регионов проводить разъяснительную работу и федеральным финансированием на эти цели. Последнее мне представляется известным упрощением. Организация пропагандистской кампании определяется далеко не только финансированием.

¹⁶ <https://nom24.ru/> (дата обращения: 04.05 2023)

¹⁷ <https://www.golosinfo.org/> (дата обращения: 04.05.2023)

¹⁸ Великолепная пятерка и Москва. - Общероссийское общественное движение в защиту прав избирателей «Голос». – 1 апреля 2021 года. – [Электронный ресурс]. URL: <https://golosinfo.org/articles/145111>

Прогнозы исследователей о том, что выборы 2021 года будут сложными, мотивированными и не решат проблему доверию, по нашим данным, оправдались. Особый интерес представляет включение Ростовской области в перечень регионов, участвующих в голосовании, в последнюю очередь.

Своеобразие Ростовской области заключается в том, что в выборах участвовали люди, недавно принявшие российское гражданство из ДНР и ЛНР. Сама Ростовская область была включена в список регионов, голосующих в дистанционном формате, не просто последней в очереди, но и практически после окончательно сформированного списка регионов, которым одобрили участие в дистанционном электронном голосовании. Она получила в качестве избирателей N-ое число новых граждан РФ, которых можно квалифицировать как специфическую категорию избирателей. Этому процессу включения новых граждан и избирателей сопутствовал процесс интенсификации приёма в гражданство РФ при помощи упрощенной схемы и то, что местный оператор мобильной связи перешел на российский формат телефонного номера, что дало возможность зарегистрироваться на Госуслугах и соответственно участвовать в голосовании этой особой категории граждан. Результаты голосования избирателей этих регионов (ДНР и ЛНР), которые ещё будучи в составе Украины, демонстрировали достаточно высокую гомогенность и ориентированный на Россию политический выбор, оказались довольно предсказуемыми. Таким образом, Ростовская область получила дополнительный электорат, мотивированный голосовать за представителей «Единой России». Никаких судебных разбирательств и сомнений в релевантности результатов не было.

2.2. Перспективы цифровизации выборов в РФ

Все партии легитимно участвующие в электоральном процессе можно разделить на три группы. Было рассмотрено отношение к ДЭГ парламентских партий, а также партий, которые активно принимали участие в обсуждении ДЭГ и его перспектив. К ним относятся: «Единая Россия», КПРФ, ЛДПР, «Справедливая Россия», «Новые люди» (парламентские партии); «Яблоко», «Партия прямой демократии», «Зеленая альтернатива», «Зеленые» (непарламентские партии). В результате исследования их позиций мы их разделили на следующие группы:

- 1) Противники ДЭГ – КПРФ, Яблоко
- 2) Сторонники ДЭГ – Единая Россия, ЛДПР
- 3) Технооптимисты – Новые люди, Партия прямой демократии
- 4) Сомневающиеся – Справедливая Россия

Опыт ДЭГ показал, что зачастую в нем участвует зависимый электорат (объяснить; Юнеман и Ростовская область). Граждане, которые принимают ДЭГ и пользуются им по разным причинам (Партия прямой демократии). Как поведет себя избиратель – предсказать невозможно. Многое зависит от контекста выборов. Но если не сформировать доверие, то ДЭГ будет рассматриваться как крайняя форма нечестной игры.

Тенденция намечается следующая: процесс введения ДЭГа интенсифицируется, несмотря на недостаточную законодательную базу, непроработку вопроса доверия избирателя к ДЭГу (цитаты Памфиловой). Данный вывод сделан на основе выявленной тенденции – включение ДЭГ в избирательную практику РФ. Если выборы 2019 года были анонсированы как эксперимент и проводились только в Москве, то в 2020 году система ДЭГ применялась при голосовании уже в Москве и Нижегородской области по поправкам в конституцию. Под это был принят отдельный закон "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" от 23.05.2020 N 153-ФЗ, а также в 2020 году были проведены довыборы в

Государственную думу. По нашему мнению, именно в 2020 году ДЭГ перешел из фазы эксперимента в фазу постоянно действующей практики. При этом вопросы легитимности, вопрос доверия избирателя к этой форме голосования не были поставлены и не были решены. Эти вопросы прозвучали на выборах 2019 года (кейс Юнемана), но были объяснены единичностью и пробным характером подобной формы голосования. В 2020 году законодательно был разрешен ДЭГ как форма голосования, но не была прописана процедура и требования к данной форме голосования. Все полномочия по проведению ДЭГ были отданы ЦИКу и определялись его решениями. Это не смогло не отразиться на выборах 2021 года, в ходе которых электронная часть голосования была проведена без достаточной законодательной базы. Тема экспериментальности была уже не актуальна, но оправдывались пандемией. Уже постфактум был принят закон в третьем чтении от 11 марта 2022 года¹⁹ и, на наш взгляд, прежде всего потому, что вопросы легитимности электронного голосования были оспорены в судебном порядке, в первую очередь, кандидатами от КПРФ. При подсчете только в рамках традиционной формы подачи бумажных бюллетеней эти кандидаты выигрывали.

Закон 2022 года существенно уточнил многие понятия и сделал процедуру ДЭГа более конкретной и понятной. Оценивая перспективы внедрения ДЭГ в РФ обратимся к заявлениям председателя ЦИК Э.А. Памфиловой. В своих последних высказываниях она была достаточно противоречива. С одной стороны она утверждала, что отмена традиционного голосования невозможна, но с другой стороны она достаточно жестко заявила, что «ДЭГ есть и будет»²⁰. Эти утверждения прозвучали скорее как лозунг и, к сожалению, без объяснений. Мы абсолютно согласны с главой ЦИК, что отменить традиционное голосование невозможно. Во-первых, по причине наличия пожилого электората, который не может освоить процедуру электронного голосования, и при этом они не могут быть лишены своего

¹⁹ Принят закон о дистанционном электронном голосовании: <http://duma.gov.ru/news/53680/> (дата обращения: 19.05.2023)

²⁰ <http://www.cikrf.ru/news/cec/52022/> (дата обращения: 19.05.2023)

активного избирательного права. Во-вторых, массовое введение электронного голосования требует высокой технической оснащенности, что тоже сложно обеспечить в масштабах страны. В подтверждение этого вывода приведем слова заместителя председателя ЦИК РФ Николая Булаева «108 миллионов избирателей – нет ни одной информационной системы внутри страны, боюсь, даже в мире, которая позволила бы одновременно провести транзакции такому количеству людей. Причем, когда они голосуют еще не по одному бюллетеню, а по девяти, то выдержать такую нагрузку – дело, на мой взгляд, невероятно сложное». Таким образом, мы видим, что введение тотального ДЭГ в ближайшей перспективе невозможно.

Другое заявление из той же речи Памфиловой о то, что «ДЭГ есть и будет» требует объяснений при наличии существенных рисков, которые имеют место быть. Требуются объяснения, почему председатель ЦИК делает такое утверждение при всех существующих ограничениях, о которых сказано выше, и отсутствии доверия у избирателя к дистанционной форме голосования. Мы можем предположить, что эта форма удобна в ситуации развития информационного общества. И поэтому за ним будущее. Но председатель ЦИК не обмолвилась, собирается ли ЦИК решать проблему доверия избирателя к ДЭГ, каким способом и прорабатываются ли уже вопросы законодательной базы ДЭГ. Настораживает тот факт, что она исходит из предпосылки, что это доверие уже есть, в то время как наше исследование показало, что проблема с доверием не решена и только нарастает. Госпожа Памфилова не видит проблемы с осуществлением наблюдения. В частности, она заявила: «У нас проблема не в том, что нет системы наблюдения – она есть и неплохо отработана...» Анализ показывает, что эта проблема существует. Главную проблему председатель ЦИК РФ видит в информировании населения: «Проблема в том, как на простом понятном языке объяснить принципы работы ДЭГ широким общественно-политическим массам, чтобы они не только поняли эти принципы, но и убедились, что применяемая система наблюдения в максимальной степени гарантирует достоверность результатов и соблюдение

тайны голосования при применении дистанционного электронного голосования».

В результате проведенного анализа, мы можем заключить, что законодательство в этой области не проработано, с большими недочетами, неясностью и неточностью формулировок, а также отсутствием четкой процедуры. На наш взгляд, ситуация обостряется тем, что наша огромная страна с большим числом различий в конфессиональной, социальной, этнической, экономической сферах требует разного сочетания традиционного и электронного голосований. То, что возможно проводить в регионах с высокой технической оснащенностью, то для других будет невозможно реализовать в силу психологической неготовности населения перейти от бумажных носителей к виртуальному голосованию.

На наш взгляд, электронное голосование действительно никуда не уйдет, но его применение требует работы законодателя и ЦИК в практике применения. Сдержанный оптимизм по поводу частичного использования электронного голосования в разных пропорциях в разных регионах есть.

На наш взгляд, выборы 2023 года станут серьезным маркером доверия к электронному голосованию в регионах РФ. Причин для этого две. Часть регионов, участвующих в этих выборах, были отмечены протестным голосованием в 2018 году в рамках этого электорального цикла.

Это означает, что баллотироваться в кандидаты будут те же люди, которые успешно или не очень успешно участвовали в выборах 2018 года и составили серьезную конкуренцию кандидатам от власти. Прежде всего, здесь нужно назвать следующие регионы: Архангельская область, Якутия, Иркутская область, Ярославская область, Хакасия. Массовое введение электронного голосования может усугубить ситуацию с легитимностью этих выборов и доверием к народным избранникам. Тем не менее, анализ открытых источников показал, что ЦИК РФ намерен поддержать инициативу тех регионов, которые высказали желание участвовать в ДЭГ. На сегодняшний день известно, что 25 регионов уже подали заявки для проведения выборов в

электронном формате²¹. Безусловно, часть будет отсеяна ЦИК, но велик шанс, что большинство будет согласовано. Этот вывод подтверждает не только анализ интервью членов ЦИК, но и выявленная тенденция. Она заключается в том, что с каждым годом в рамках единого дня голосования (начиная с 2019 года) количество субъектов РФ, которые участвуют в ДЭГ, неуклонно растет. Совмещение риска протестного голосования в регионах и рисков, связанных с неотработанностью системы ДЭГ и продемонстрированным недоверием к ДЭГ в рамках предыдущих кампаний, могут способствовать компрометации самой системы электронного голосования. В результате ЕДГ 2023 года безусловно повлияет на будущее электронного голосования в РФ и покажет перспективы использования ДЭГ на президентских выборах 2024 года и судьбу ДЭГа в целом.

²¹ Голосовать через интернет хотят 25 регионов. – 15 марта 2023. – Российская газета. – [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2023/03/15/zaiavka-na-rekord.html>

Заключение

На протяжении всей исследовательской работы нас интересовали риски для реализации свободы волеизъявления в рамках введения электронного голосования в РФ, учитывая, что развитие технологий так или иначе ведут нас к этому, и какие есть возможности избегания или минимизации этих рисков и, соответственно, повышения доверия. Поэтому на первое место выходит проблема, как сформировать доверие избирателей, как обеспечить честность и прозрачность выборов. Проблема доверия – главная по отношению к выборам и к электронному варианту проведения выборов. Учитывая тот факт, что легитимность власти напрямую зависит от доверия избирателей, этот фактор трудно переоценить. Особенно, учитывая тот факт, что многим избирателям ДЭГ видится более удобным для манипулирования для подтасовки данных, так как не связан с реальным материальным бюллетенем. Главными барьерами для достижения этого доверия и консенсуса политической элиты и избирателей в вопросе электронного голосования оказались:

1. Отсутствие донесения до избирателей системы подсчета голосов, взаимного контроля структур, ответственных за проведение выборов, и распределения между ними функций по подсчету голосов. Таким образом, исключается возможность влияния на результат выборов любой из участвующих в процессе структур, каждая из которых находится под контролем другой.
2. Практика внедрения электронного голосования в режиме «спецоперации» без обсуждения, общественной дискуссии, хотя по факту она всё равно складывается в виде мнений оппозиционных депутатов или таких структур гражданского общества, как «Голос» (иначе бы у меня не было материала). В рамках этой дискуссии задействован очень узкий круг экспертов и отсутствует широкое обсуждение. Рядовые граждане об этой дискуссии не знают, хотя мнение этих экспертов влияет на политику ЦИК и изменение практик. ЦИК не может полностью игнорировать и

отстраниться от мнения экспертов, так как они указывают на болевые точки. В интересах ЦИК эти проблемы решить.

3. Недостаточная развитость политических институтов – тоже один из ключевых барьеров коммуникации власти и общества.
4. Также серьёзным барьером выступают размеры РФ, разница в политическом, экономическом, социальном развитии различных субъектов страны. Поэтому мы предполагаем, что не может быть единой схемы проведения электронного голосования. И каждый регион должен её вводить с учётом своего технологического, финансово-экономического развития и социально-политического положения. Осторожный оптимизм внушает профессиональное мнение профессора, декана экономического факультета МГУ, А.А. Аузана, который утверждает, что «сшить районы России можно, но это тонкая и ювелирная работа...». По его мысли существуют регионы с коллективистским и индивидуалистским типами поведения, которые по-разному относятся к институту выборов, и тем более к включению ДЭГ в процедуру выборов.

Несмотря на то, что ЦИК всячески дистанцируется от критики как оппозиционных депутатов, проигравших выборы, так и структур гражданского общества, которое специализируется на контроле за проведением выборов, по факту происходит латентное взаимодействие. И ЦИК реагирует и исправляет выявленные и очевидные ошибки. Всё это свидетельствует о том, что система ДЭГ сложно, медленно, но тем не менее выстраивается во взаимодействии со структурами гражданского общества.

Наши рекомендации:

Исследование показало, что поддержание существующих площадок для взаимодействия между ЦИКом и структурами гражданского общества, понимая под этим организации и мероприятия системной и несистемной оппозиции совершенно необходимы для развития и принятия системы ДЭГ и достижения доверия избирателей к этой системе.

Только наличие таких площадок, где обсуждаются профессионально юридические, этические, политические проблемы внедрения электронного голосования, способно решить проблему доверия населения. В связи с этим стоит обратить внимание, что стратегия ухода от проблемы не решает её, а наоборот обостряют её через суды и публичные скандалы и лишний раз подрывают доверие населения к ДЭГ. Поэтому партиям важно создавать свои переговорные площадки, на которых бы обсуждались проблемы ДЭГ, памятуя что во всем мире внедрение электронного голосования испытывает проблемы и широко обсуждается на всех уровнях и со всех сторон как система выборов, которая, безусловно, - дело технологического будущего человечества. И РФ со своим своеобразием должна принять участие в этом процессе.

Казалось бы, очевидно, но тем не менее считаю необходимо подчеркнуть, что доверие к ДЭГ находится в непосредственной зависимости от доверия избирателей к функционированию избирательной системы в целом.

Библиографический список

Научно-исследовательские статьи и монографии:

1. John Ferejohn (2004). External and internal explanation. In I. Shapiro, R. Smith, & T. Masoud (Eds.), *Problems and Methods in the Study of Politics* (144-164). Cambridge: Cambridge University Press.
2. Антонов Я. В. Электронное голосование: понятие, правовые особенности и перспективы // Особенности Конституционной Экономики в Свете Общих Принципов Права, LAP Lambert Academic Publishing, 2013. С. 12.
3. Гришин Н.В., Попова О.В. Потенциал и перспективы движения за ограничение интернет-голосования: оценка российской ситуации в контексте мирового опыта // Государство и граждане в электронной среде. Выпуск 6 (Труды XXV Международной объединенной научной конференции «Интернет и современное общество», IMS-2022, Санкт-Петербург, 23–24 июня 2022г. Сборник научных статей). – СПб.: Университет ИТМО, 2022. С.24–33.
4. Телешина Н.А. Понятие и сущность электронной демократии // Право и государство: теория и практика. 2013. №12 (108). С. 129
5. Худолей Д. М., Худолей К. М. Электронное голосование в России и за рубежом // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2022. Вып. 57. С. 476–503.
- 6.

Материалы Интернет-СМИ и электронные ресурсы:

1. Von Lucke, J., Reinermann, H.: *Speyerer Definition von Electronic Government*, 2004. [Электронный ресурс] URL: <http://foev.dhv-speyer.de/ruvii> accessed on 2004-04-28
2. Великолепная пятерка и Москва. - Общероссийское общественное движение в защиту прав избирателей «Голос». – 1 апреля 2021 года. – [Электронный ресурс]. URL: <https://golosinfo.org/articles/145111>

3. Дистанционное электронное голосование: опыт и перспективы. - Electoral Politics. – 14.11.2021. – [Электронный ресурс]. URL: <http://electoralpolitics.org/ru/articles/distantionnoe-elektronnoe-golosovanie-opyt-i-perspektivy/>
4. Почему в России рано вводить интернет-голосование. – РБК. – 13 марта 2019. – [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/newspaper/2019/03/14/5c876b729a7947196e8dca95>
5. Голосовать через интернет хотят 25 регионов. – 15 марта 2023. – Российская газета. – [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2023/03/15/zaiavka-na-rekord.html>

Правовые документы:

1. Указ Президента Российской Федерации от 23.08.1994 года № 1723 «О разработке и создании Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы»
2. Указ Президента Российской Федерации от 28.02.1995 года № 227 «Об обеспечении создания, функционирования и развития Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы»
3. Федеральный закон от 17.05.1995 года № 76-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»
4. Федеральный закон от 21.06.1995 года № 90-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»
5. Федеральный конституционный закон от 10.10.1995 года № 2-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»
6. Федеральный закон от 21.03.2002 года № 31-ФЗ «О приведении законодательных актов в соответствие с Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц»
7. Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"

8. Федеральный конституционный закон от 27.09.2002 года № 5-ФКЗ «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации»
9. Федеральный закон от 20.12.2002 года № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»
10. Федеральный закон от 10.01.2003 года № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»
11. Федеральный закон от 23.06.2003 года № 82-ФЗ «О внесении изменений в пункт 2 статьи 5 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»
12. Федеральный закон от 23.06.2003 года № 83-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в подпункт «ж» пункта 5 статьи 40 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и подпункт 8 пункта 4 статьи 49 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»
13. Федеральный закон от 23.06. 2003 года № 84-ФЗ «О внесении дополнений в подпункт 2 пункта 4 статьи 98 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»
14. Федеральный закон от 23.06.2003 года № 85-ФЗ «О внесении изменения в статью 36 Федерального закона «О политических партиях» и внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»
15. Федеральный закон от 04.07.2003 года № 94-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального Закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

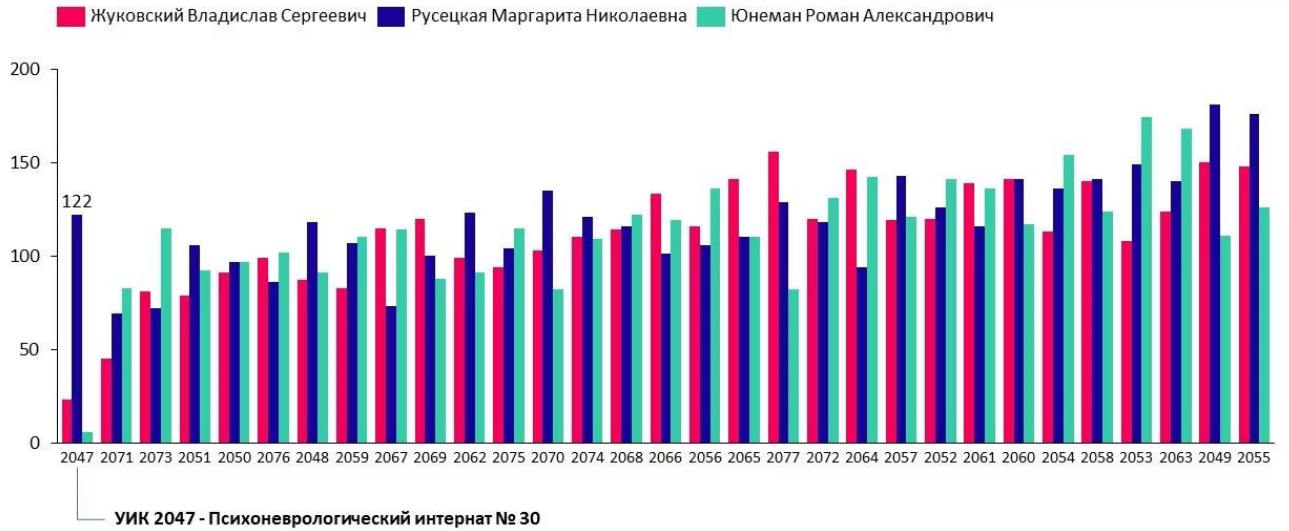
16. Федеральный закон от 04.07.2003 года № 97-ФЗ «О внесении изменений в статьи 2 и 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»
17. Федеральный закон от 04.07.2003 года № 102-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в статью 18 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»
18. Федеральный закон от 18.05.2005 года № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»
19. Федеральный закон от 21.07.2005 года № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации»
20. Федеральный закон от 12.07.2006 года № 106-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения порядка выдвижения кандидатов на выборные должности в органах государственной власти»
21. Федеральный закон от 12.07.2006 года № 107-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены формы голосования против всех кандидатов
22. Федеральный закон от 5.12.2006 года № 225-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации»
23. Федеральный закон от 20.03.2011 года № 38-ФЗ «О внесении изменений в статьи 35 и 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с применением пропорциональной избирательной системы на выборах депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов»

24. Федеральный закон от 23.07.2011 года № 259-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»
25. Федеральный закон от 20.10.2011 года № 287-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи со снижением минимального процента голосов избирателей, необходимого для допуска к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации»
26. Федеральный закон от 2.05.2012 года № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».
27. Федеральный закон от 2.05.2012 года № 41-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с освобождением политических партий от сбора подписей избирателей на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления»
28. Федеральный закон от 29.05.2019 N 103-ФЗ "О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва"

Приложение 1

Роман Юнеман выиграл на 12 из 31 УИКов в Чертаново Центральном, аномально высокое превосходство кандидата от власти зафиксировано на УИК в психоневрологическом интернате №30...

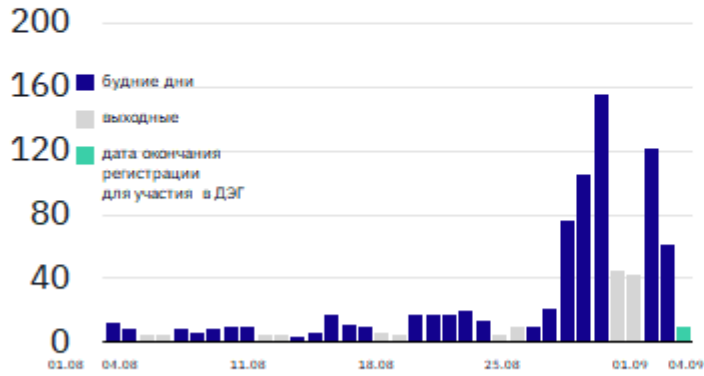
Распределение голосов за топ-3 кандидатов в районе Чертаново Центральное в разрезе УИКов
В голосах; Источник - Мосгоризбирком



Приложение 2

«Бюджетники» были массово зарегистрированы в преддверии дня голосования

К началу сентября резко увеличилось количество новых аккаунтов на госуслугах¹ — но только в будние дни, чел.



Источник: анализ данных баз данных биржевой рабочей группы
 1. Базы персональных данных регистрации федеральных аккаунтов на госуслугах, принимающих участие в ДЭГ

При этом люди регистрировались строго в рабочие часы (с 28.08 по 04.09), чел.

