

ФОРМИРОВАНИЕ РОССИЙСКОЙ МОДЕЛИ ДИСТАНЦИОННОГО ЭЛЕКТРОННОГО ГОЛОСОВАНИЯ

К. Ю. Новикова

Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова

Поступила в редакцию 28 ноября 2023 г.

Аннотация: рассматриваются особенности формирования российской модели дистанционного электронного голосования и ее специфические черты. Выделяются основные коалиционные взаимодействия, складывающиеся в процессе перехода к цифровому формату выборов с использованием интернет-платформ. Качественная трансформация основ политического участия и электорального процесса связана с возникновением в публичном политическом пространстве трех групп влияния: доминирующей, московской и оппозиционной, каждая из которых оказала непосредственное влияние на то, как система дистанционного электронного голосования функционирует в России сегодня. Процесс цифровизации института политических выборов будет продолжаться и в будущем. Основная задача исследователей заключается не только в том, чтобы оценить последствия и риски подобных изменений, но и в том, чтобы расширить список заинтересованных лиц, обладающих необходимыми возможностями и ресурсами влияния на принятие значимых решений по данному вопросу.

Ключевые слова: дистанционное электронное голосование в России, политические коалиции, электоральное участие, политические выборы.

Abstract: the article discusses the peculiarities of the formation of the Russian model of remote electronic voting and its specific features. The main coalition interactions that emerge in the process of transition to the digital format of elections using Internet platforms are highlighted. The qualitative transformation of the foundations of political participation and electoral process is associated with the emergence of three groups of influence in the public political space: dominant, Moscow and opposition. Each of them had a direct impact on the way the system of remote electronic voting functions in Russia today. The process of digitalization of the institution of political elections will continue in the future. The main task of researchers is not only to assess the consequences and risks of such changes, but also to expand the list of stakeholders with the necessary capabilities and resources to influence meaningful decision-making on this issue.

Key words: remote electronic voting in Russia, political coalitions, electoral participation, political elections.

В конце 2022 г. Всемирным банком был опубликован международный Индекс зрелости «GovTech», агрегирующий и измеряющий показатели функционирования цифрового сектора страны. В рейтинге Российская Федерация заняла 10-е место, войдя в категорию «А» и тем самым улучшив свои позиции [1]. Курс на оптимизацию российского государственного управления с использованием цифровых технологий в качестве основного приоритета государственной политики был обозначен еще в 2002 г. В этот же год Правительство РФ утвердило ФЦП «Электронная Россия» [2]. Помимо таких целей, как повышение эффективности функционирования органов власти федерального, регионального и местного уровней, предусматривались следующие задачи: кардинальная трансформация механизмов и инструментов взаимодействия граждан и государства на пути к большей транспарентности и прозрачности. Совершенствование

механизмов политической коммуникации, развитие системы электронного правительства, реализация проектов по цифровизации экономики, здравоохранения и образования продолжаются и сегодня. Это способствует масштабированию данного процесса на другие сферы общественной жизни и политические институты.

В последние годы это становится особенно заметно по мере того, как цифровые инновации оказывают все большее влияние на трансформацию электоральных процессов во всем мире, что приводит к появлению качественно новых форматов участия в голосовании.

Одним из таких механизмов является дистанционное электронное голосование (далее – ДЭГ). Оно представляет собой разновидность голосования, которое осуществляется посредством использования интернет-пространства или же специальных интернет-платформ, обладающих свойством удаленного функционирования (т. е. подразумевает наличие неконтролируемой среды), что исключает использова-

ние классических бумажных бюллетеней и применение электронных технологических устройств при стационарном голосовании в помещении избирательного участка. На данный момент в мире существуют только два государства (Россия и Эстония), которые официально закрепили данную процедуру в законодательстве, а также предоставили возможность ее использования для всех категорий избирателей.

Первоначально для развития ДЭГ в России был избран рамочный подход. Он предполагал установление общих норм правового регулирования, что позволило ограничить масштабы апробации технологий проведением экспериментальных пилотных проектов. Данный процесс включал в себя несколько важных этапов:

1) создание цифровой системы ГАС «Выборы» как начало внедрения электронного голосования в 1994 г.;

2) переход к применению электронных машин в 2003 г. – использование КОИБов и комплексов для электронного голосования в избирательном процессе;

3) проведение первого дистанционного опроса в 2008 г. в городе Новомосковске Тульской области на выборах Собрания депутатов, результаты которого не имели обязательного юридического значения;

4) проведение первых политических выборов с возможностью дистанционного голосования в 2019 г. на муниципальном уровне в Москве. Результаты имели обязательное юридическое значение;

5) проведение референдума с возможностью дистанционного участия по поправкам в Конституцию РФ в 2020 г.;

6) федеральные выборы с возможностью дистанционного голосования в Государственную Думу РФ (2021 г.) – этап масштабирования процедуры;

7) в 2022 г. в Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», регулирующий основы избирательного процесса в России, были внесены поправки, официально закрепившие ДЭГ в качестве дополнительного канала для голосования [3].

Принятие официального законодательства и реализация пилотных проектов предопределили основные черты и особенности функционирования системы ДЭГ в Российской Федерации, среди которых:

1) вариативность платформ ДЭГ – за регионами закреплено право создавать и внедрять в эксплуатацию собственные цифровые платформы. Несмотря на данную возможность, не все субъекты РФ обладают ресурсами для создания специализированных порталов, предпочитая использовать проверенную федеральную систему;

2) система дистанционного электронного голосования базируется на инфраструктуре электронного

правительства. В частности, для того чтобы проголосовать дистанционно, необходимо иметь подтвержденную учетную запись на сайте Госуслуг, где и осуществляется процедура голосования;

3) рассредоточенный контроль над процедурой – объясняется предоставлением субъектам РФ полномочий самостоятельно определять и оформлять процедурные условия, назначать дистанционные выборы;

4) структурное неравенство (низкий уровень доступности ДЭГ): с одной стороны, субъекты РФ не в равной мере обеспечены техническими, организационными, информационными и финансовыми возможностями для проведения дистанционных выборов, с другой – низкий уровень цифровой грамотности среди различных категорий избирателей;

5) кадровый дефицит – объясняется отсутствием навыков эксплуатации ДЭГ среди членов избирательных комиссий, ответственных за функционирование системы;

6) техническая усложненность цифровых платформ ДЭГ приводит к снижению возможностей контроля и надзора за процедурой не только со стороны граждан, но и профессиональных наблюдателей;

7) большинство субъектов РФ не обеспечены техническими, финансовыми и организационными возможностями для эксплуатации системы ДЭГ, в особенности это касается тех регионов, которые располагаются на периферии и зависят от дотаций из центра. Это формирует структурное неравенство, при котором граждане, проживающие в отдаленных областях, не имеют доступа к ДЭГ;

8) формирование российской системы ДЭГ основывается на разработках и инфраструктурных элементах электронного правительства, что соответствует базовым международным стандартам;

9) консервативный подход к построению системы ДЭГ на федеральном уровне характеризуется отказом от внедрения инновационных технологий, способных подорвать доверие граждан.

Несмотря на перечисленные особенности, главной специфической чертой системы дистанционного электронного голосования в Российской Федерации является высокий уровень децентрализованности управления и свободы принятия решений, при которых распорядительные и регулирующие функции распределены между центром и регионами. Это позволяет последним внедрять в эксплуатацию собственные цифровые платформы для дистанционного голосования. Одной из причин, по которой существование подобной ситуации стало возможным, является расстановка политических сил в процессе разработки и имплементации системы ДЭГ.

В одном из аналитических докладов ВЦИОМ от 2020 г. отмечалось, что ДЭГ стало причиной раскола

в российском обществе, что обусловило его разделение на сторонников и противников дистанционных выборов. Около 50 % респондентов одобряли применение ДЭГ и 44 % выступали против. Основные страхи граждан были связаны с боязнью фальсификаций, ненадежной защитой конфиденциальных данных и цифровым неравенством [4].

Отсутствие понимания у органов государственной власти того, каким должно быть ДЭГ в России, и неоднозначное отношение граждан к формату дистанционных выборов повлияли на формирование трех групп интересов, выступающих за продвижение разных сценариев реализации ДЭГ в электоральном процессе.

В доминирующую коалицию входили:

1) ЦИК РФ во главе с председателем Э. Памфиловой, которому были делегированы руководящие полномочия по реализации ДЭГ;

2) Минцифры РФ (М. Шадаев), ПАО «Ростелеком» (М. Осеевский) и компания «Waves Enterprise», занимавшиеся технической стороной вопроса.

Коалицию объединяли не только аккумуляция общих ресурсов (информационных, технических и финансовых), но и консервативный взгляд по отношению к построению модели ДЭГ. В первую очередь консерватизм заключался в отказе от применения новых усовершенствованных механизмов ДЭГ (например, функция отложенного голосования, которая предусматривалась московской системой). Предполагалось, что будет создана единая общедоменная система ДЭГ на базе электронного правительства, находящаяся под непосредственным контролем ЦИК РФ.

Высокий уровень ресурсной обеспеченности, наличие специализированного технического инструментария и профессионального кадрового состава, привилегированный доступ к инновациям и возможность самостоятельного принятия решений предопределили доминирующие позиции обозначенной коалиции.

В поддержку доминирующей коалиции и масштабирования практики ДЭГ выступали и системные партии. Депутаты Государственной Думы РФ от «Единой России» (Д. Вяткин и Д. Ламейкин) внесли на рассмотрение законопроект, который стал основой будущих поправок. Другие парламентские партии, например «Новые люди» и «ЛДПР», также поддержали идею о внедрении дистанционного голосования [5; 6].

В московскую коалицию, которая находилась в состоянии конфронтации с доминирующей по поводу практического и технического воплощения модели ДЭГ, входили:

1) совместно Правительство г. Москвы и мэр С. Собянин. Именно он и его команда инициировали

разработку независимой московской системы ДЭГ, которая базировалась на портале мэра г. Москвы и стремилась к применению инновационных нововведений (например, процедуры «отложенного голосования» и «цифровых списков избирателей»). В столице была проведена масштабная информационная кампания, направленная на повышение уровня осведомленности граждан о ДЭГ. Одним из таких инструментов продвижения стала акция «Миллион призов», предоставляющая возможность выиграть различные призы от автомобиля до денежных средств при голосовании онлайн. Данные меры способствовали тому, что общее количество дистанционно голосующих москвичей было больше, чем совокупное число онлайн-избирателей в нескольких субъектах РФ [7];

2) Департамент информационных технологий г. Москвы, который занимался техническим сопровождением московской платформы и отвечал за внедрение инноваций. Применение новых механизмов ДЭГ неоднократно подвергалось критике со стороны Председателя ЦИК РФ Э. Памфиловой, которая заявила о том, что московское право на независимое применение ДЭГ является временным. Как только общедоменная платформа будет готова к полноценному использованию, все остальные проекты должны быть прекращены [8]. Это стало отправной точкой противостояния между доминирующей и московской коалициями, поскольку московская платформа ДЭГ изначально позиционировалась в качестве инновационного независимого пространства;

3) московская городская избирательная комиссия, которая принимала решения о проведении ДЭГ [9]. Мосгоризбирком выступал за продолжение инновационного пути развития дистанционного голосования. В поддержку московской системы высказывался и Председатель Мосгордумы А. Шапошников, отметивший, что именно Москва является центром демонстрации высоких стандартов проведения ДЭГ [10];

4) важную часть московской коалиции составляли средства массовой информации (журналисты, лидеры общественного мнения и т. д.). Их основная задача заключалась в создании положительного образа системы ДЭГ в глазах общественности. Роль главного идеолога и сподвижника ДЭГ была отведена А. Венедиктову (выполняет функции иноагента). На тот момент он занимал должность председателя Общественного штаба по наблюдению за выборами в Москве. Именно от лица данной структуры А. Венедиктов призывал граждан, в особенности москвичей, принимать активное участие в дистанционном голосовании.

Ресурсная и функциональная обеспеченность данной коалиции уступала доминирующей сети в возможности независимого принятия решений. Не-

смотря на это, законопроект о регламентации ДЭГ, который был разработан совместно ЦИК РФ и представителями партии «Единой России», предусматривал возможность для субъектов РФ создавать собственные платформы ДЭГ и проводить политические выборы с их использованием [11]. Это стало возможным, поскольку процесс принятия решений требовал согласования мнений большого числа акторов. Так, ЦИК РФ отказался от идеи единой платформы ДЭГ, но взамен сосредоточил в своих руках важный инструмент влияния, позволяющий осуществлять функции сертификации и контроля за региональными дистанционными системами.

Для оппозиционной коалиции, негативно настроенной по отношению к ДЭГ, было характерно иное распределение сил. В первую очередь дистанционное электронное голосование воспринималось как система, нарушающая базовые права и свободы граждан. Основными ее участниками являлись независимые эксперты, оппозиционные политики и СМИ, технические эксперты и наблюдатели, политические партии (в частности, «Яблоко» и «КПРФ»). Главными слабостями данной коалиции были не только ограниченная ресурсная обеспеченность, но и отсутствие реальных мер воздействия на органы государственной власти.

Коалиция не выдвигала альтернативных проектов ДЭГ и находилась в оппозиции к двум предыдущим, поскольку в качестве основного ценностного ориентира был обозначен полный отказ от дистанционных выборов. Эта позиция объяснялась тем, что процесс онлайн-голосования контролируется властью, из-за чего невозможно обеспечить необходимый уровень правовых гарантий.

Данная альтернативная позиция продвигалась оппозиционными средствами массовой информации. В качестве основного инструмента влияния был избран формат расследований. Например, расследование о фальсификациях на дистанционных выборах в Москве от «Новой газеты» (признана нежелательной организацией) вызвало серьезный социальный резонанс [12]. Подобные проекты оказали серьезное влияние на формирование общественного мнения.

Политические аналитики и эксперты, которые занимались анализом текущих проблем российской системы ДЭГ, также являлись частью данной коалиции (например, С. Шпилькин и Д. Орешкин (выполняют функции иноагентов) применяли математические модели для определения аномалий в дистанционной явке).

Противодействие реализации дистанционного электронного голосования осуществляли и системные акторы. Руководство партии КПРФ проводило последовательную политику дискредитации ДЭГ и отказа от него. Помимо обращений в суд, направлений

жалоб Генеральному прокурору РФ и подписания петиций, был опубликован манифест КПРФ против ДЭГ [13].

Важной частью коалиции являлись оппозиционные политики, принявшие участие в экспериментальном проекте ДЭГ и кандидатов, баллотировавшихся на выборах в Мосгордуму. Многие из них, в том числе М. Лобанов (выполняет функции иноагента), А. Брюханова (выполняет функции иноагента), С. Митрохин, С. Обухов, А. Удальцова и М. Таранцов, проиграли выборы после публикации результатов дистанционного голосования, которые кардинально поменяли итоги бумажного голосования [14]. Для восстановления справедливости кандидаты обратились в суд, однако их иски были отклонены.

В оппозиции к ДЭГ находились и технические эксперты, которые осуществляли аудит существующей системы и принимали участие в проверке законопроекта «Единой России» на соответствие международным правовым стандартам. Эксперты пришли к выводу, что основные правила и требования, прописанные в документе, являются неоднозначными и непоследовательными. Так, один из участников группы – Г. Мельконьянц (выполняет функции иноагента) – подчеркивал, что законопроект требует дополнительной доработки, поскольку ограничивает возможности для проверки результатов и установления общественного контроля над процедурой [15].

Таким образом, в российском политическом пространстве были сформированы три коалиционные группы:

1) «доминирующая коалиция» (основные акторы – ЦИК РФ, Минцифры РФ, ПАО «Ростелеком», «Waves Enterprise»);

2) «московская коалиция» (основные акторы – мэры г. Москвы, ДИТ г. Москвы, Московская городская избирательная комиссия);

3) «оппозиционная коалиция» (основные акторы – партии «Яблоко» и «КПРФ», оппозиционные политики, технические эксперты, СМИ).

Формирование системы ДЭГ происходило в условиях коалиционного соперничества. Именно этим и объясняется главная особенность ДЭГ в России – вариативность платформ для голосования, когда регионам предоставляется право на разработку собственных цифровых платформ. Следовательно, один из наиболее значимых вопросов был успешно разрешен.

На сегодняшний день дистанционное электронное голосование законодательно приравнено к очному голосованию на избирательных участках. Несмотря на это, многие проблемы, связанные с функционированием данной системы остаются неразрешенными: 1) общественный раскол между сторонниками и противниками данной системы сохраняется и се-

годня, что снижает общий уровень доверия к процедуре; 2) рамочное законодательство, формирующее «серые зоны» (отсутствие гарантий контрольного подсчета голосов, регламентации системы наблюдения и т. д.) в правовом пространстве регулирования ДЭГ [16]; 3) отсутствие реальных возможностей и необходимых ресурсов у субъектов РФ для создания и функционирования независимых порталов ДЭГ.

ЛИТЕРАТУРА

1. Россия вошла в ТОП-10 рейтинга GovTech Maturity Index 2022 благодаря цифровизации госуслуг // Ведомости. 18.11.2022. – URL: https://www.vedomosti.ru/press_releases/2022/11/18/rossiya-voshla-v-top-10-reit-inga-govtech-maturity-index-2022-blagodarya-tsifrovizatsii-gosuslug
2. О федеральной целевой программе «Электронная Россия» (2002–2010 годы) : постановление Правительства Российской Федерации от 28 января 2002 г. № 65 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 5. – Ст. 531.
3. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 24. – Ст. 2253.
4. Пионеры интернет-выборов // Всероссийский центр изучения общественного мнения. 21.07.2020. – URL: <https://wciom.ru/analytical-reports/analiticheskii-doklad/pionery-internet-vyborov>
5. Алексей Нечаев : Благодаря нам, на выборы пришли те люди, которые вообще не собирались голосовать // Комсомольская правда. 30.11.2021. – URL: <https://radiokp.ru/podcast/dialogi/516248>
6. Алексей Диденко : ДЭГ надо распространять на все уровни выборов в России // Официальный сайт ЛДПР. 12.09.2022. – URL: <https://ldpr.ru/event/236623>
7. ЦИК назвал число участников дистанционного голосования в регионах // Ведомости. 11.09.2022. – URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/news/2022/09/11/940321-tsik>
8. Памфилова : Москва должна будет отказаться от собственной системы электронного голосования // Коммерсантъ. 22.09.2021. – URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4997489>
9. Мосгоризбирком принял решение о применении ДЭГ на выборах муниципальных депутатов // ТАСС. 21.07.2022. – URL: <https://tass.ru/politika/15277867>
10. Алексей Шапошников : ЦИК готовит новый эксперимент. Цифровой! // Официальный сайт Единой России. 04.04.2023. – URL: <https://moscow.er.ru/activity/news/aleksej-shaposhnikov-cik-gotovit-novyyj-eksperiment-cifrovoy>
11. Экспертный совет «Единой России» поддержал законопроект о единых правилах проведения дистанционного электронного голосования // Официальный сайт Единой России. 18.01.2022. – URL: <https://er.ru/activity/news/ekspertnyj-sovet-edinoj-rossii-podderzhal-zakonoproekt-o-edinyh-pravilah-provedeniya-distancionnogo-elektronного-golosovaniya>
12. Мандаты пользуются вбросом // Новая Газета. 01.10.2021. – URL: https://novayagazeta.ru/articles/2021/09/30/mandaty-polzuiutsia-vbrosom?utm_source=td&utm_medium=novaya&utm_campaign=issledovanie-pod-rukovodstvom-fizika-mak
13. КПРФ подала 31 иск по итогам онлайн-голосования в Москве // РИА Новости. 29.09.2021. – URL: <https://ria.ru/20210929/golosovanie-1752274263.html>
14. Электронное не сошлось с бумажным // Коммерсантъ. 23.08.2022. – URL: <https://msk.kprf.ru/2022/08/23/222902/>
15. Онлайн-голосованию не хватает гарантий // Коммерсантъ. 21.01.2022. – URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5180207>
16. Эксперты назвали главные недостатки проекта о дистанционном голосовании // РБК. 22.01.2022. – URL: <https://www.rbc.ru/politics/22/01/2022/61eac2709a79479dcd24f0df>

*Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова
Новикова К. Ю., аспирант
E-mail: novikova.ka1999@gmail.com*

*Moscow State University named after M. V. Lomonosov
Novikova K. Yu., Post-graduate Student
E-mail: novikova.ka1999@gmail.com*