

В.И. ЗАХАРОВА
Н.Т. ИОСЕЛИАНИ

ОСОБЕННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ВЫБОРОВ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ЭЛЕКТРОННОГО ГОЛОСОВАНИЯ

Аннотация. *Прозрачное проведение избирательных кампаний муниципальных депутатов с соблюдением требований законодательства служит залогом укрепления доверия представителей местных сообществ к избирательным механизмам и системе публичной власти в целом, в связи с чем непрерывное совершенствование подходов к организации избирательного процесса на местном уровне является актуальным и значимым. Продолжающаяся реформа местного самоуправления также усиливает важность и роль представительных органов в управлении муниципалитетами, а цифровизация публичной власти в России сопровождается все более широким внедрением современных информационных технологий в ход выборов (например, дистанционное электронное голосование).*

Ключевые слова: выборы, депутаты, избиратели, электронное голосование, избирательные комиссии.

PECULIARITIES OF MUNICIPAL ELECTIONS USING ELECTRONIC VOTING

Abstract. *Transparent conduct of election campaigns of municipal deputies in compliance with the requirements of the law serves as a guarantee of strengthening the confidence of representatives of local communities in electoral mechanisms and the system of public power in general, and therefore continuous improvement of approaches to the organization of the electoral process at the local level is relevant and significant. The ongoing reform of local self-government also reinforces the importance and role of representative bodies in the management of municipalities, and the digitalization of public power in Russia is accompanied by the increasingly widespread introduction of modern information technologies during elections (for example, the remote electronic voting).*

Keywords: elections, deputies, voters, electronic voting, election commissions.

В основе правового регулирования проведения избирательных кампаний муниципальных депутатов Москвы лежат законы города Москвы от

ЗАХАРОВА Вера Игоревна — кандидат социологических наук, доцент кафедры государственного управления и кадровой политики Московского государственного университета управления Правительства Москвы, г. Москва

ИОСЕЛИАНИ Николь Теймуразовна — магистрант Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Москва

06.11.2002 № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве», от 06.07.2005 № 38 «Избирательный кодекс города Москвы» и другие правовые акты. Так, в соответствии с законом № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве» в качестве муниципальных представительных органов выступают Советы депутатов, которые избираются на муниципальных выборах. Численность депутатов в конкретном Совете депутатов определяется уставом в пределах, установленных рассматриваемым законом.

Федеральный проект «Цифровое государственное управление» национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» реализуется в рамках государственной программы «Информационное общество» и предусматривает в том числе предоставление цифровых сервисов для участников избирательного процесса, существенное повышение доступности процедуры голосования для избирателей [1]. Электронное голосование на выборах муниципальных депутатов, как справедливо заметил А.Н. Чертков, позволяет успешно решать три важнейшие задачи:

1. повышение доступности процедуры голосования, что достигается в том числе благодаря применению электронного удаленного голосования. В крупных мегаполисах применение удаленного голосования позволяет сделать участие в муниципальных выборах более комфортным для местных жителей, в удаленных населенных пунктах — сократить временные и денежные затраты, связанные с поездкой на избирательный участок. Более того, с учетом быстрой цифровизации всех сфер жизни, что особенно ярко проявляется в Москве, наличие возможностей электронного голосования является объективно необходимым для поддержания интереса жителей (особенно молодежи) к муниципальным выборам;

2. повышение доверия избирателей к муниципальным выборам, рост вовлеченности местного сообщества в решение проблем местного значения. Практика показывает, что создание возможностей для электронного голосования существенно повышает явку на муниципальные выборы, в том числе за счет молодых избирателей;

3. сокращение расходов, связанных с проведением избирательного процесса, что особенно актуально для муниципалитетов, испытывающих трудности с наполнением местного бюджета. При этом экономия ресурсов при проведении избирательного процесса не сопровождается снижением его качества или прозрачности, что также обуславливает интерес органов власти и представителей общественности к использованию электронного голосования [2, с. 16–17].

Электронное голосование на выборах муниципальных депутатов становится возможным благодаря наличию трех основных элементов: технического; организационного; правового [3, с. 169].

Технический элемент, необходимый для успешного проведения выборов муниципальных депутатов, представлен различными аппаратными

и программными решениями, используемыми в избирательном процессе. Впервые технические средства стали активно использоваться в избирательном процессе в 1996 году в виде сканеров избирательных бюллетеней (СИБ), возможности которых оставались ограниченными. Впоследствии были разработаны новые образцы со встроенным компьютером, получившие название «Комплекс обработки избирательных бюллетеней» (КОИБ). Они позволили существенно повысить надежность подсчета голосов в автоматизированном режиме и уменьшить количество ошибок при подсчете результатов голосования. Были востребованы и получили распространение также новые решения, позволяющие голосовать с применением цифровых технологий, в том числе: комплексы электронного голосования (КЭГ) и электронные терминалы цифровых избирательных участков.

Мы поддерживаем точку зрения Е.В. Былинкиной в том, что применение КОИБ является «временным явлением, переходным этапом от бумажного голосования к электронному» [4, с. 6], однако, на наш взгляд, использование современных решений (цифровых избирательных участков, КЭГ) требует существенных затрат, связанных с цифровизацией избирательного процесса. По мере реализации национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» все большее распространение получит также голосование с использованием Интернета.

«Дистанционное электронное голосование осуществляется при отсутствии избирателей на участке или в ином специально оборудованном месте, а стационарное — только при условии личного присутствия избирателя» [5, с. 56]. Соответственно, существующая информационно-коммуникационная инфраструктура должна обеспечивать реальную возможность проведения дистанционного электронного голосования на основе цифровых технологий, гарантировать как достаточный уровень информационной безопасности в ходе течения избирательного процесса, так и достоверность полученных результатов проведения муниципальных выборов.

Действующая ГАС «Выборы» успешно реализует информационные процессы, связанные с проведением выборов муниципальных депутатов, концентрируя информацию о ходе и итогах голосования, о кандидатах на выборах в муниципальные представительные органы, о деятельности территориальных и участковых избирательных комиссий, а также иную информацию, необходимую для устойчивого течения избирательного процесса [6].

Организационный элемент применения электронного голосования, с нашей точки зрения с наличием в муниципалитете подразделений, ответственных за внедрение цифровых технологий в избирательный процесс, и специалистов с требуемыми компетенциями, и с готовностью представителей общественности использовать возможности, предоставляемые электронным голосованием. По данным исследования ВЦИОМ в сентябре 2021 года, более половины избирателей позитивно относятся к возможности использования дистанционного электронного голосования (рисунок 1) [7].



Рисунок 1. Отношение избирателей к возможности использования дистанционного электронного голосования (в %)

В сентябре 2021 года 35 процентов избирателей высказали критическое отношение к применению дистанционного электронного голосования в избирательном процессе, что свидетельствует о неуверенности представителей общества в его надежности, достоверности, а также о неготовности многих граждан к его полноценному использованию в качестве замены традиционных форм голосования. Исследование ВЦИОМ, проведенное в 2020 году, показало, что 69 процентов избирателей при возможности выбора способа голосования предпочли бы использовать традиционный бумажный бюллетень. Это означает, что в электоральной среде сохраняются как технологические, так и репутационные ограничения (рисунок 2) [8].



Рисунок 2. Причины отказа избирателей от использования дистанционного электронного голосования (в %)

60 процентов опрошенных избирателей считают, что при проведении выборов с использованием электронного голосования резко возрастает вероятность каких-либо манипуляций с целью обеспечить победу конкретного кандидата, существуют также риски мошенничества. 28 процентов респондентов высказали неуверенность в технической надежности решений, применяемых при проведении выборов с использованием электронного голосования, 21 процент — в сохранении тайны голосования.

Правовой элемент связан с принятием законодательных актов, регламентирующих применение электронного голосования, а также поправок в действующие правовые акты, регулирующие проведение муниципальных выборов. Следует отметить, в частности, Федеральный закон от 23.05.2020 № 152-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования в городе федерального значения Москве», в соответствии с которым право принять участие в электронном голосовании получили избиратели — граждане Российской Федерации, зарегистрированные на территории города. Территориальные избирательные комиссии Москвы формируют специальные участковые избирательные комиссии по дистанционному электронному голосованию, а избиратели, в свою очередь, заранее подают заявление о желании проголосовать дистанционно через портал государственных услуг.

Первый полноценный эксперимент по применению электронного дистанционного голосования на выборах в Москве был проведен 8 сентября 2019 года в трех избирательных округах. Однако его результаты сложно оценить однозначно. Несомненно, что проведение эксперимента стало важным шагом по пути к полноценной цифровизации избирательного процесса, позволило выявить актуальные проблемы и оценить востребованность цифровых технологий среди московских избирателей.

В то же время выявленные недостатки в проведении электронного дистанционного голосования стали поводом для судебных разбирательств [9, с. 494–496]. Так, во время проведения голосования 8 сентября 2019 года многие избиратели сталкивались с невозможностью входа в систему, имели место случаи технических сбоев при заполнении электронных бюллетеней (при попытке повторного заполнения избиратели получали отказ). В 30-м избирательном округе были получены результаты, значительно отличающиеся от результатов стационарного голосования. Независимый кандидат в депутаты Р. Юнеман при обычном голосовании получил преимущество над ближайшим оппонентом в размере 656 голосов, а по итогам подсчета проиграл 84 голоса (при этом 148 избирателей в округе не смогли проголосовать дистанционно из-за технических проблем). Кандидат не смог оспорить итоги голосования, что справедливо вызвало критику в СМИ и снижение доверия населения к возможностям электронного голосования.

Однако уже в 2020 году в ходе довыборов муниципальных депутатов в Москве наблюдался значительный рост доли избирателей, желающих

проголосовать дистанционно: если во время эксперимента 2019 года дистанционно проголосовало только 2 процента избирателей, то во время довыборов муниципальных депутатов — уже более 7 процентов. Также было обеспечено значительное повышение явки избирателей: до 22,6 процента против 12,8 процента на предыдущих муниципальных выборах [10]. Создание условий для широкомасштабного применения цифровых технологий в избирательном процессе в Москве позволило привлечь к участию в муниципальных выборах избирателей, не посещавших ранее избирательные участки. Уже в 2022 году на муниципальных выборах удельный вес избирателей, проголосовавших дистанционно, превысил 70 процентов (рисунок 3) [11].



Рисунок 3. Выбор избирателями способа голосования на муниципальных выборах 2022 года в Москве (в %)

Рост количества избирателей, применяющих дистанционное голосование, обусловлен также действием двух дополнительных факторов. Во-первых, в 2022 году была отменена предварительная подача заявления о желании проголосовать удаленно (избиратели могли свободно отдать свой голос в любой день с 9 по 11 сентября), что стало возможным благодаря использованию электронного реестра избирателей. Во-вторых, интерес среди избирателей вызвала программа «Миллион призов» (участие в выборах путем дистанционного голосования позволяет набрать баллы для последующего участия в розыгрыше ценных призов) [12].

На муниципальных выборах допускалось как удаленное голосование за отдельных кандидатов, так и голосование по электронным спискам. Но уже в первый день голосования (9 сентября 2022 г.) произошел массовый сбой в работе цифровой платформы, обеспечивающей избирательный процесс, в результате доступ к электронному списку избирателей оказался невозможным, а процедура выдачи электронных бюллетеней остановилась [13]. Хотя правовая база, регламентирующая проведение дистанционного электронного

голосования, предусматривает использование бумажных бюллетеней, территориальные избирательные комиссии Москвы отказались задействовать альтернативную процедуру. По итогам проведения выборов было объявлено, что электронная система голосования работала без сбоев, а Общественный штаб по наблюдению за выборами не направлял в компетентные органы обращения, посвященных устранению сбоев в системе электронного голосования [14]. Все же несомненный интерес представляет изучение особенностей проведения конкретных избирательных кампаний муниципальных депутатов в Москве с применением современных цифровых решений.

* * *

В качестве некоторых рекомендаций предлагаем использовать в ходе муниципальных выборов переносные электронные терминалы для голосования на избирательных участках и при голосовании на дому. Избиратели, проголосовавшие до основного дня голосования с использованием ДЭГ, смогут «переголосовать» с применением электронного терминала на избирательных участках в основной день голосования.

В ходе избирательных кампаний муниципальных депутатов, проводимых в Москве, наблюдается быстрый рост доли депутатов от партии «Единая Россия» и общественного объединения «Мой район», а представительство альтернативных политических сил и самовыдвиженцев, соответственно, ослабевает. Если после муниципальных выборов 2017 года последние имели большинство в 25 муниципальных советах, то после 2022 года — только в одном совете (Куркино).

По итогам муниципальных выборов, прошедших в сентябре 2023 года, кандидаты от «Единой России» получили свыше 95 процентов мандатов, что вызвало критику со стороны других политических сил и представителей общественности. Незначительное количество депутатов муниципальных советов от альтернативных политических сил, общественных объединений, самовыдвиженцев не позволяет им должным образом представлять интересы всех жителей Москвы, реализовать потенциал местного самоуправления. Следовательно, существующая практика масштабного применения дистанционного электронного голосования нуждается в уточнении и дополнении.

Список литературы

1. Цифровое государственное управление: федеральный проект национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/882/?utm_referrer=https%3a%2f%2fwww.google.by%2f (дата обращения: 11.11.2023).
2. Чертков А.Н. Электронное голосование на муниципальных выборах: проблемы и перспективы // Вестник Московского государственного областного университета. Юриспруденция. 2021. № 3.

3. Лолаева А.С. Электронное голосование как способ реализации электронной демократии // Право и государство: теория и практика. 2023. № 4.
4. Былинкина Е.В. Понятие и виды электронного голосования в России и за рубежом: сравнительно-правовой анализ // Российское право: образование, практика, наука. 2021. № 5.
5. Ерохина О.В. Электронное голосование в России: технологический и политический аспекты // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. 2021. № 11.
6. Федеральный закон от 10.01.2003 № 20-ФЗ «О государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» (в ред. Федерального закона от 10.07.2023 № 287-ФЗ) [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901837887> (дата обращения: 12.11.2023).
7. Опрос: 85% россиян знают о возможности голосовать онлайн // Газета.Ру [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gazeta.ru/social/news/2022/02/10/17270353.shtml?updated> (дата обращения: 11.11.2023).
8. Электронное голосование: новые технологии меняют электоральные привычки // ВЦИОМ. [Электронный ресурс]. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/elektronnoe-golosovanie-novye-tekhnologii-menyayut-eklektoralnye-privychki> (дата обращения: 11.11.2023).
9. Худолей Д.М., Худолей К.М. Электронное голосование в России и за рубежом // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2022. Вып. 57.
10. Как в Москве прошло электронное голосование // Российская газета [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2020/09/14/reg-cfo/kak-v-moskve-proshlo-elektronnoe-golosovanie.html> (дата обращения: 11.11.2023).
11. Штаб по наблюдению назвал явку на муниципальных выборах в Москве // РБК [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/politics/12/09/2022/631e67449a7947557b13d0f9> (дата обращения: 12.11.2023).
12. Электронное голосование в Москве начинает доминировать // Независимая газета [Электронный ресурс]. URL: https://www.ng.ru/moscow/2022-09-12/2_8537_12092022.html (дата обращения: 11.11.2023).
13. На выборах в Москве произошел сбой электронного списка // РБК [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/politics/09/09/2022/631b2b9c9a7947962b3c1bbf> (дата обращения: 10.11.2023).
14. Глава Мосгоризбиркома подвела итоги голосования по выборам муниципальных депутатов // Комсомольская правда [Электронный ресурс]. URL: <https://www.msk.kp.ru/online/news/4917074/> (дата обращения: 12.11.2023).