

Федеральное государственное автономное образовательное
учреждение высшего образования
«Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»

На правах рукописи

Ржановский Валерий Александрович

**Правовое регулирование и система дистанционного электронного
голосования в Российской Федерации**

РЕЗЮМЕ

диссертации на соискание учёной степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
Ларичев Александр Алексеевич,
доктор юридических наук, доцент

Москва – 2024

Диссертация выполнена в департаменте публичного права факультета права
федерального государственного автономного образовательного учреждения
высшего образования «Национальный исследовательский университет «Высшая
школа экономики»

С текстом диссертации можно ознакомиться на сайте НИУ ВШЭ:
<https://www.hse.ru/sci/diss/>

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Существенный рост применения цифровых технологий выразился как в технологической модернизации государственного управления, так и в появлении новых правовых форм демократического волеизъявления граждан. Одной из таких форм является дистанционное электронное голосование (далее - ДЭГ). Принимая во внимание особенности элементов технического, правового и организационного характера, применяемых при организации ДЭГ, государственные и общественные институты любой страны проходят свой индивидуальный путь по применению данной формы голосования. Многополярность избирательных систем проявляется в дифференциации подходов к проведению ДЭГ, которые представляют научный интерес. Необходимо отметить, что в мире отсутствует общепризнанная модель проведения ДЭГ. В большинстве стран «старой демократии» ДЭГ широко не применяется, поскольку пока не может преодолеть барьер общественного недоверия.

Стандартом избирательного процесса является такая организация голосования, при которой обеспечивается соблюдение принципов свободного, всеобщего, равного, прямого и тайного голосования, открытость и гласность избирательного процесса. В государствах, в которых народ является основным источником власти, институту выборов придаётся особое значение как механизму формирования представительных органов власти. Значимость правовых гарантий избирательных прав и процедур обусловлена поддержанием правового порядка и обеспечением легитимности демократических процедур, непосредственно затрагивающих интересы гражданского общества. Соответственно, одними из главных задач системы государственного управления являются соблюдение конституционных основ при организации и проведении выборов, а также создание и обеспечение избирательных прав граждан.

С 2019 года ДЭГ стало частью российской избирательной системы. Если в 2019 году участниками ДЭГ стало несколько тысяч человек, то в 2020 году в ДЭГ

приняло участие больше миллиона человек¹. В настоящий момент ДЭГ может проводиться на всех уровнях выборов: федеральных, региональных и местных. Между тем каждый год вносятся изменения в административную, правовую и технологическую составляющие ДЭГ. Соответственно, меняются подходы к организации голосования. Показательным примером является отсутствие каких-либо судебных решений, отменивших результаты ДЭГ. При этом необходимо учитывать, что внедренная система ДЭГ не имела длительного периода предварительных испытаний с участием общественности. Однако результаты ДЭГ обладали юридической силой фактически с момента имплементации новых технологий в избирательный процесс. Указанное не свидетельствует о совершенстве данной процедуры. Напротив, такой статус-кво указывает в том числе на недостаточность теоретических положений и эмпирических исследований в системе знаний, которые не могут подтвердить доводы о существенных нарушениях при проведении ДЭГ.

Нельзя не упомянуть про отсутствие существенного блока правового регулирования программно-технического комплекса ДЭГ, являющегося одним из основных элементов ДЭГ. Политические партии, общественные объединения, кандидаты вынуждены искать новые способы для контроля за избирательным процессом в целях нивелирования существующих лакун. Наличие правового пробела в административных правоотношениях может стать одним из условий для злоупотребления со стороны отдельных лиц и массовых нарушений прав добросовестных субъектов, что является недопустимым, особенно в контексте проведения выборов. Между тем организация голосования в условиях пусть даже временных уязвимостей его ключевых компонентов создает угрозу подрыва доверия у населения к действующим государственным институтам. Выявление недостатков системы ДЭГ и разработка конструктивных предложений обеспечит последовательное движение к созданию устойчивой гарантий, в полной мере отвечающих конституционным основам выборов. Положения и выводы,

¹ См.: Дистанционное электронное голосование в России. История и особенности. URL: <https://tass.ru/info/13533535.html> (дата обращения: 10.05.2024).

изложенные в настоящей работе относительно ДЭГ, относятся как к организации и проведению выборов с использованием ДЭГ, так и к организации и проведению референдумов с использованием ДЭГ, правовому статусу участников референдумов, если иное не предусмотрено нормативно-правовыми актами о референдуме.

Научный интерес представляют также особенности реализации традиционными участниками выборов своих прав в контексте цифровизации избирательного процесса.

Объектом исследования являются общественные отношения в сфере организации и проведения выборов с применением программно-технического комплекса, обеспечивающего возможность для избирателей реализовать активное избирательное право вне зависимости от своего местонахождения с использованием специального программного обеспечения.

Предмет исследования включает в себя конституционно-правовые принципы проведения выборов, российское законодательство, регулирующее избирательные отношения в сфере электронного голосования, подзаконные акты Центральной избирательной комиссии РФ и иных избирательных комиссий, решения Конституционного Суда Российской Федерации, материальные и процессуальные нормы, изложенные в источниках права зарубежных стран.

Степень научной разработанности темы исследования. Основой источников диссертации являются труды ведущих отечественных и зарубежных ученых конституционалистов, заслуженных экспертов в области проведения выборов, членов избирательных комиссий и электоральных юристов.

Постепенное применение ДЭГ в мировой практике началось с конца 1990-х - в начале 2000-х годов. В России ДЭГ официально применяется с 2019 года. В течение этого времени ДЭГ преимущественно рассматривалось как институт системы электронного голосования. Так, в диссертационных исследованиях Я.В. Антонова, К.Ю. Матрениной, А.В. Григорьева отмечены сущностные признаки ДЭГ и его особенности в контексте голосования с применением информационно-компьютерных технологий.

На актуальные риски и достоинства применения ДЭГ обращено внимание в трудах А.В. Абрамова, Г.М. Азнагуловой, Р.А. Алексеева, А.Р. Акчурина, И.С. Буравова, Л.Н. Васильевой, О.А. Гасникова, С.Г. Гонтарь, П.А. Ершовой, Д.В. Котиковой, А.С. Кошеля, М.М. Курячей, А.А. Ларичева, А.Н. Мамаева, Е.П. Мармиловой, М.А. Потужней, Р.В. Пугачева, Ю.А. Романова, С.Н. Слободчиковой, Г.В. Туманяна, Н.Ю. Турищевой, В.И. Федорова, С.Н. Хорунжевого, О.В. Цветковой, А.Ю. Цаплина, А.Ф. Чупилкиной.

Конституционные аспекты и проблемы правового регулирования ДЭГ описаны в работах А.В. Павлушкина, А.Е. Постникова, А.Г. Головина, Е.В. Гриценко, М.А. Липчанской, Н.Е. Таевой, Т.О. Трущаловой, А.О. Филатовой, А.А. Лейбы, Ш.С. Шушании. Значение конституционных основ при функционировании публичных и общественных институтов представлено в исследованиях Н.А. Антоновой, С.А. Беньяминовой, В.А. Виноградова, Н.Н. Ковалевой, В.А. Кряжкова, В.Д. Мазаева, С.В. Масленниковой, С.А. Мосина, И.И. Овчинникова, Г.Д. Садовниковой, В.В. Таболина, Е.В. Титовой.

Особую значимость для работы представляют исследования И.Б. Борисова, А.О. Гаджиевой, А.В. Игнатова, Е.И. Колюшина, А.И. Лопатина, Д.А. Реута. Глубокий анализ и практическая направленность в работах данных авторов вносит значительный вклад в расширение системы знаний о ДЭГ.

Отдельные вопросы функционирования программно-технического комплекса ДЭГ стали предметом изучения О.Н. Артамонова, Е.В. Былинкиной, Д.Л. Кутейниковой, С.Э. Либановой, Р.В. Пугачева, А.В. Рыбина. Изучению криптографических средств защиты информации также способствуют статьи, публикуемые на интернет-ресурсе «habr.com».

Из зарубежных исследователей необходимо выделить С. Кастелло, Р. Криммера, которые наиболее предметно исследовали институт ДЭГ.

Научная новизна диссертационного исследования. Сформировано целостное научное представление о концептуальных основах ДЭГ, отражающих содержание системы ДЭГ и взаимодействие присущих ей элементов. В диссертационном исследовании предложено определение системы ДЭГ и выделен

круг составляющих его основных элементов (программно-технический комплекс ДЭГ, участники ДЭГ (избиратели), избирательные комиссии, наблюдатели). Исследование указанных элементов выявило наличие существенных пробелов в правовом регулировании института ДЭГ. В отношении программно-технического комплекса ДЭГ выявлено отсутствие нормативно-утвержденного описания алгоритмов и протоколов работы программно-технического комплекса ДЭГ, а также отсутствие регулирования в рамках избирательного законодательства деятельности операторов программно-технического комплекса ДЭГ - лиц, фактически разрабатывающих и контролирующих работу ПТК ДЭГ. В отношении избирательных комиссий сделан вывод о необходимости внедрения новой административной структуры организации ДЭГ в целях расширения географии применения ДЭГ и количества его участников. В отношении избирателей как участников ДЭГ сделан вывод о необходимости законодательного закрепления возможности проверки учета электронного бюллетеня в информационной системе. Анализ деятельности наблюдателей за ДЭГ выявил отсутствие достаточных правовых гарантий, обеспечивающих объективное наблюдение за ДЭГ. Кроме того, автором предложено определение «наблюдатель за дистанционным электронным голосованием» в целях совершенствования законодательства, поскольку деятельность наблюдателей за ДЭГ существенным образом отличается от деятельности наблюдателей при бумажном голосовании. Анализ развития ДЭГ в России выявил специфические особенности его исторического пути, что позволило выделить два этапа развития ДЭГ: подготовительный (2008-2019 гг.) и реализация (2019 г.- по н.в.). Несмотря на достигнутые результаты при совершенствовании правового регулирования отдельных институтов ДЭГ, в настоящее время сохраняются риски нарушения прав избирателей и иных участников избирательного процесса при организации и проведении ДЭГ.

Целью настоящего диссертационного исследования является формирование научного представления о правовой природе дистанционного электронного голосования как сложного системного явления, раскрытие правового

статуса его основных элементов и выделение особенностей правоотношений в рамках данной формы голосования.

Задачи диссертационного исследования:

1. Сформулировать концептуальные основы ДЭГ, выделить этапы развития ДЭГ в России.
2. Определить конституционно-правовые основы организации и проведения ДЭГ в Российской Федерации.
3. Выделить базовые организационно-технические аспекты ДЭГ, проанализировать систему взаимосвязанных элементов, определяющих его сущность и содержание.
4. Классифицировать системы ДЭГ и компоненты системы ДЭГ.
5. Выявить особенности реализации прав основными субъектами избирательного процесса в контексте проведения ДЭГ (избиратели, избирательные комиссии, наблюдатели).
6. Разработать предложения по оптимизации правового регулирования организации и функционирования ДЭГ в России.
7. Выделить особенности в практике применения зарубежных систем ДЭГ, определить достоинства и недостатки данных систем, а также причины, по которым ДЭГ не применялось в определенных странах.

Методологическую основу исследования составили общенаучные и специально-юридические методы.

В исследовании применяется общенаучный метод *анализа*, с помощью которого выделены значимые аспекты деятельности избирателей и наблюдателей в рамках ДЭГ, а также алгоритмы работы программно-технического комплекса, используемого в ДЭГ. Обращение к методу *синтеза* позволило обобщить характеристики ДЭГ и связанные с ними риски и преимущества при организации выборов. Метод *систематизации* позволил определить полномочия избирательных комиссий по организации ДЭГ, фактические возможности избирателей, наблюдателей в процессе участия в ДЭГ.

Из специально-юридических методов можно выделить *формально-юридический метод*, позволивший определить сферы ДЭГ, в которых имеется недостаточность правового регулирования. *Историко-правовой метод* позволил установить два этапа в развитии ДЭГ в России, определить характеризующие их черты, а также отследить изменения в правовом регулировании с 2019 года по 2024 год. *Метод сравнительного правоведения* позволил выполнить анализ механизмов реализации ДЭГ в зарубежных странах и соответствующей нормативно-правовой базы. Выполнено сравнение применения некоторых конструкций в иностранных и отечественной избирательных системах. *Метод моделирования* позволил предложить вариант организации ДЭГ на уровне избирательных комиссий, сделаны рекомендации по совершенствованию структуры избирательных комиссий и распределению их функций.

Основные результаты исследования и положения, выносимые на защиту:

1. Предложено уточнить определение дистанционного электронного голосования, содержащееся в пункте 62.1 статьи 2 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 67-ФЗ), изложив его в следующей редакции: «дистанционное электронное голосование – голосование с использованием электронного бюллетеня и применением программно-технического комплекса, обеспечивающего возможность для голосования по месту нахождения избирателя и выбор избирателем способа голосования». Понятие ДЭГ, изложенное в настоящий момент в Федеральном законе № 67-ФЗ не отражает некоторые отличительные особенности ДЭГ. Во-первых, это возможность голосовать по месту фактического нахождения избирателя (дома, на улице, на избирательном участке при наличии доступа к соответствующим техническим средствам для голосования и каналам связи). Во-вторых, проведение ДЭГ не обеспечивается исключительно специальным программным обеспечением, как это указано в определении ДЭГ, содержащемся в Федеральном законе № 67-ФЗ. В основе технического ядра ДЭГ

находится программно-технический комплекс, который является совокупностью элементов технической инфраструктуры и программного обеспечения, позволяющих избирателю в федеральном ДЭГ выбрать способ ДЭГ (при помощи смартфона, компьютера). Указание в уточненном определении на такие признаки ДЭГ как программно-технический комплекс, возможность голосования по месту нахождения избирателя, выбор способа голосования позволяет наиболее полно раскрыть сущность данной формы голосования.

2. Предложено деление развития ДЭГ в России на два этапа: первый этап - с 2008 года по 2019 год (подготовительный), второй этап - с 2019 года по настоящее время (2024 год) (реализация). В течение первого этапа происходило накопление практического опыта и теоретических знаний о ДЭГ. Выявлены особенности первого этапа, к которым относятся: разработка технических основ электронного голосования граждан; отсутствие юридической силы у результатов ДЭГ; определение отношения избирателей к электронным формам голосования; оценка рисков внедрения электронного голосования в систему выборов; использование различных технических решений по организации электронных опросов (компакт-диски, социально-платежные карты, мобильные приложения). Среди особенностей второго этапа можно выделить: успешное применение технологий ДЭГ в ходе выборов в некоторых субъектах РФ; закрепление основ ДЭГ в федеральном законодательстве; правовое регулирование ДЭГ преимущественно на подзаконном уровне; создание некоторых условий для наблюдения за ДЭГ; формирование федеральной и региональной (московской) информационных систем ДЭГ. Несмотря на то, что ДЭГ с 2019 года стало официальной частью системы выборов в России, в настоящий момент сохраняются проблемы правового регулирования определенных отношений в сфере ДЭГ, что не позволяет утверждать о переходе со второго этапа реализации, в котором продолжается настройка параметров организации и проведения ДЭГ, в качественно новый этап. Третий этап в развитии ДЭГ, как предполагается, будет предусматривать организационную, техническую и правовую завершенность данной процедуры голосования в целом.

3. Предложено определение системы ДЭГ как совокупности взаимодействующих элементов правового, организационного, технологического и социально-институционального характера, обеспечивающих организацию и проведение ДЭГ. Введение данного понятия способствует раскрытию связей между процессами и компонентами системы ДЭГ и изучению ДЭГ как сложного системного явления.

4. Разработана классификация систем ДЭГ: 1) по территории применения системы ДЭГ - федеральные, региональные и местные; 2) по степени концентрации полномочий - централизованные и децентрализованные; 3) по степени открытости - закрытые и открытые; 4) по степени защищенности системы - защищенные и незащищенные. Исходя из представленной классификации систем ДЭГ, система ДЭГ в России является федеральной, за исключением Москвы, централизованной, закрытой и защищенной.

5. Анализ элементов системы ДЭГ позволяет произвести их классификацию: 1) по степени значимости - основные и вспомогательные элементы. К основным элементам относятся программно-технический комплекс ДЭГ (далее – ПТК ДЭГ), избирательные комиссии, участники ДЭГ, а также наблюдатели. Вспомогательными элементами являются органы местного самоуправления, органы регистрации актов гражданского состояния, правоохранительные органы; 2) по направлениям деятельности - организационно-технические, контролирующие и субъектные. К организационно-техническим элементам относятся ПТК ДЭГ, органы местного самоуправления и актов регистрации гражданского состояния, избирательные комиссии. Контролирующими элементами являются наблюдатели, суды, правоохранительные органы. Отдельно выделяются субъектные элементы, которые включают в себя участников ДЭГ и избирателей, не включенных в список участников ДЭГ.

6. Обоснована необходимость юридического закрепления в нормативно-правовых актах правового статуса операторов ПТК ДЭГ – лиц, фактически контролирующих функционирование ПТК ДЭГ, а также основных правил и

алгоритмов ПТК ДЭГ. Технической основой проведения ДЭГ является ПТК ДЭГ, функционалом которого пользуются, в том числе избиратели, избирательные комиссии и наблюдатели. От качества ПТК ДЭГ и заданных операторами ПТК ДЭГ алгоритмов работы ПТК ДЭГ зависит реализация прав основными субъектами избирательного процесса, поскольку при проведении ДЭГ их деятельность носит преимущественно цифровой характер. Кроме того, нормативное закрепление алгоритмов и правил ПТК ДЭГ – необходимое условие соблюдения принципов законности и открытости при проведении выборов.

7. Выявлена тенденция, согласно которой правовое регулирование ДЭГ осуществляется преимущественно подзаконными правовыми актами избирательных комиссий. Широкий объем дискреционных полномочий избирательных комиссий в указанной области не способствует формированию единых подходов к правовому регулированию деятельности субъектов ДЭГ и стабильности порядка ДЭГ.

8. В условиях расширения применения ДЭГ с использованием федеральной государственной информационной системы на территории РФ необходимо закрепить правовой статус территориальной избирательной комиссии ДЭГ, как специальной избирательной комиссии, действующей на постоянной и профессиональной основе, которая бы являлась ответственной комиссией за применение ДЭГ независимо от уровня проведения выборов. Создание профессиональной административной единицы в лице территориальной избирательной комиссии ДЭГ способствовало бы укреплению организационной структуры избирательных комиссий в сфере ДЭГ; повышению качества взаимодействия с лицами, обеспечивающими функционирование программного обеспечения и компьютерной инфраструктуры ДЭГ; созданию условий для расширения географии применения ДЭГ.

9. Предложено правовое закрепление фактической гарантии для избирателей, заключающейся в возможности проверки учета электронного бюллетеня в информационной системе, а также его неизменности. В работе отмечается, что технологические возможности электронного голосования

обеспечивают учет каждого поданного голоса и возможность его проверки на предмет отсутствия искажений, однако нормативно указанные отношения не урегулированы.

10. Сформулировано определение «наблюдателя за дистанционным электронным голосованием», под которым понимается гражданин Российской Федерации, уполномоченный осуществлять наблюдение за функционированием компонентов ПТК ДЭГ, обеспечивающих проведение голосования, подсчет итогов голосования, с помощью программного инструментария, обеспечивающего возможность проверки криптографических доказательств корректности бюллетеней и расшифровки суммарного бюллетеня. В работе предложено обеспечить правовое закрепление статуса наблюдателей за ДЭГ.

11. Анализ зарубежных практик применения ДЭГ выявил преобладание децентрализованных систем ДЭГ. Отсутствие единого подхода к организации ДЭГ на национальном уровне приводит к тому, что уполномоченные региональные и муниципальные органы самостоятельно определяют административно-технические основы ДЭГ в рамках предоставленной широкой дискреции. Отсутствие государственного регулирования ДЭГ на федеральном уровне в таких, например, странах как США и Канада, в том числе отсутствие единых стандартов и требований к проведению ДЭГ негативно влияет на развитие рассматриваемого института. Генезис систем ДЭГ в зарубежных странах позволил выделить положительные подходы к постепенному внедрению ДЭГ и правовому регулированию функционирования информационных систем и их элементов (Швейцария), которые могли бы быть заимствованы в российской практике. Кроме того, можно выделить основные причины, по которым применение ДЭГ было остановлено в ряде юрисдикций: высокая стоимость технических средств, обеспечивающих ДЭГ; общественная критика ДЭГ; отсутствие достаточных гарантий, обеспечивающих соблюдение основных принципов проведения выборов.

Теоретическая значимость работы выражается в том, выводы, изложенные в настоящем исследовании, позволяют усовершенствовать понятие «дистанционное электронное голосование», а также сформулировать понятие

«система дистанционного электронного голосования», «наблюдатель за дистанционным электронным голосованием». Содержащиеся в настоящем исследовании выводы способствуют формированию научного представления о ДЭГ как сложном системном явлении, которое раскрывается в функциональной связи его элементов. Исследование содержания системы ДЭГ способствует получению теоретического представления о совокупности элементов, являющихся неотъемлемыми частями данной системы. Анализ основных элементов системы ДЭГ способствует разработке соответствующих гарантий обеспечения их правового статуса в рамках системы ДЭГ. Выполненная классификация систем ДЭГ позволяет упорядочить многообразие существующих моделей реализации ДЭГ. Выделение территориальной избирательной комиссии ДЭГ в структуре избирательных комиссий позволяет усовершенствовать механизм организации ДЭГ. Сформулированные предложения позволяют выработать правила устойчивой модели развития ДЭГ в России. Полученные диссертантом результаты могут быть использованы в последующих научных исследованиях в области избирательного права.

Практическая значимость диссертационного исследования

Представленные в настоящей диссертации выводы могут быть использованы в целях внесения изменения в законодательство о выборах, а также принятия новых подзаконных актов Центральной избирательной комиссией РФ (далее – ЦИК РФ) о регулировании ДЭГ. Положения, изложенные в диссертации, возможно использовать при подготовке правовых актов о правовом статусе операторов ПТК ДЭГ, правил функционирования ПТК ДЭГ, деятельности избирательных комиссий ДЭГ и наблюдателей за ДЭГ. Некоторые предложения могут быть использованы в целях оптимизации существующей системы государственного управления по организации ДЭГ на всей территории Российской Федерации.

Степень достоверности и апробация результатов исследования

Диссертация подготовлена и обсуждена в департаменте публичного права факультета права НИУ «Высшая школа экономики». По теме диссертации (с использованием её положений и выводов) автором опубликованы 4 научные статьи.

Публикации в изданиях, входящих в перечень рекомендованных журналов НИУ «Высшая школа экономики» («Список В и D»):

1. Ларичев А.А., Ржановский В.А. Развитие дистанционного электронного голосования в России: конституционно-правовой аспект // Журнал российского права. 2022. № 9. С. 35-52.

2. Ржановский В.А. Дистанционное электронное голосование: исторический опыт России // Закон. 2023. № 2. С. 181-196.

3. Ржановский В.А. Правовое положение избирателей и наблюдателей в системе дистанционного электронного голосования в России // Теоретическая и прикладная юриспруденция. 2024. № 1. С. 51-59.

Публикация из Дополнительного перечня изданий, публикации в которых учитываются диссертационным советом НИУ «Высшая школа экономики» по праву для защиты диссертаций:

4. Ржановский В.А. Система и правовое регулирование отдельных элементов дистанционного электронного голосования в России // Сибирский юридический вестник. 2023. № 1. С. 20-27.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, объединяющих пять параграфов, заключения и списка литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснована актуальность выбранной темы, приведен анализ степени её научной разработанности; определены объект, предмет исследования; обозначены цель и задачи исследования, указана методология исследования; определены научная новизна, теоретическая и практическая значимость исследования, указаны формы апробации. Сформулированы основные положения, выносимые на защиту.

Первая глава «Историко-теоретические аспекты дистанционного электронного голосования в России» состоит из двух параграфов и посвящена анализу места ДЭГ в системе электронной демократии, а также рассмотрению

определения ДЭГ, содержащегося в действующем законодательстве и доктрине, определению особенностей развития ДЭГ в России.

В первом параграфе «Понятие дистанционного электронного голосования» рассматриваются различные подходы к определению ДЭГ, выделяются основные формы электронной демократии, к числу которых относится ДЭГ. Автор приводит основные достоинства и недостатки ДЭГ, сформулированные в исследовательской среде. В частности, применение ДЭГ в ряде случаев может решить проблему абсентеизма, однако это может быть кратковременным эффектом. Автором изложены основные подходы применения электронного голосования в странах с сильным и слабым развитием демократических институтов.

Автором предложено усовершенствовать понятие ДЭГ, содержащееся в законодательстве. Под ДЭГ предлагается понимать «голосование с использованием электронного бюллетеня и применением программно-технического комплекса, обеспечивающего возможность для голосования по месту нахождения избирателя и выбор избирателем способа голосования». Указание на такие признаки ДЭГ как функционирование программно-технического комплекса, возможность для избирателя проголосовать по месту нахождения избирателя: как вне территории избирательного участка, так и на его территории, возможность выбора избирателем способа голосования (смартфон, персональный компьютер) способствует более полному раскрытию сущности ДЭГ как формы голосования. В связи с чем рекомендовано внести соответствующие изменения в Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в части касающейся определения ДЭГ².

Во втором параграфе «Этапы развития дистанционного электронного голосования» выделены два основных этапа развития ДЭГ в России: подготовительный этап (с 2008 года по 2018 год) и этап реализации (с 2019 года по

² Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации // Российская газета. 2002. № 106.

настоящее время). Началом первого этапа развития ДЭГ, по мнению автора, явилось использование различных технологий в ходе социальных опросов в 2008-2009 годах. Отмечено, что к этому времени отдельные зарубежные страны уже имели значительный опыт применения технологий ДЭГ, который имел разные последствия, отразившиеся на развитии данного института в системе выборов. Выявлено, что в условиях несовершенства первичных решений по организации ДЭГ в России внедрение принципиально новой формы голосования в избирательный процесс было отложено до момента создания соответствующих организационных и технологических условий. Сформулированы особенности первого этапа развития ДЭГ: разработка технических основ электронного голосования граждан; отсутствие юридической силы у результатов ДЭГ; определение отношения избирателей к электронным формам голосования; оценка рисков внедрения электронного голосования в систему выборов; использование различных технических решений по организации электронных опросов (компакт-диски, социально-платежные карты, мобильные приложения). Сделан вывод, что началом нового этапа развития ДЭГ является применение ДЭГ в 2019 году в Москве, которое характеризуется ограниченным масштабом голосования; принципиально новой технологической инфраструктурой, обеспечивающей проведение голосования; наличием юридической силы результатов ДЭГ. Обосновано, что в России всего за шесть лет произошел стремительный скачок в развитии ДЭГ. Если в 2019 году ДЭГ применялось в ходе выборов на трех избирательных округах в Москве, то в 2024 году с помощью ДЭГ голосовали избиратели двадцати девяти регионов РФ на выборах президента России. Сформулированы особенности второго этапа развития ДЭГ: успешное применение технологий ДЭГ в ходе выборов в некоторых субъектах РФ; закрепление основ ДЭГ в федеральном законодательстве; правовое регулирование ДЭГ на подзаконном уровне; создание условий для наблюдения за ДЭГ; формирование федеральной и региональной (московской) информационных систем ДЭГ. Сделан вывод, что наличие некоторых существенных проблем не позволяет утверждать о переходе развития ДЭГ в настоящий момент на новый этап. Так, имеется

значительный правовой пробел в регулировании деятельности операторов ПТК ДЭГ, определении правил функционирования ПТК ДЭГ, закреплении объективного объема прав наблюдателей за ДЭГ. Кроме того, остается открытым вопрос о системе избирательных комиссий, обеспечивающих проведение ДЭГ на всей территории России.

Вторая глава **«Правовое регулирование отношений, связанных с формированием системы дистанционного электронного голосования, организацией и проведением ДЭГ»** посвящена рассмотрению ДЭГ как системы, анализу правового статуса основных элементов системы ДЭГ, выявлению особенностей правоотношений между элементами и классификации систем и элементов системы ДЭГ.

В первом параграфе «Конституционно-правовые основы дистанционного электронного голосования» рассматриваются конституционные принципы и базовые законодательные положения, регулирующие ДЭГ. Обосновано, что принципы проведения выборов являются ориентиром формирования системы ДЭГ. Нарушение любого конституционного принципа при проведении электронного голосования является недопустимым. Выявлено, что соблюдение конституционных принципов при организации и проведении ДЭГ положительным образом влияет на развитие ДЭГ, делая его доступным для избирателя и безопасным с точки зрения защиты информации и сохранении тайны голосования. Проанализированы основные законодательные положения, регулирующие ДЭГ: порядок принятия решения о проведении ДЭГ различными избирательными комиссиями; требования к утверждаемому уполномоченной избирательной комиссией порядку ДЭГ; порядок участия избирателя в ДЭГ и базовые технические аспекты (федеральная и региональная информационная системы, анонимизация, шифрование и др.). Сделан вывод, что широкий объем полномочий избирательных комиссий в сфере подзаконного регулирования ДЭГ будет сохраняться, пока не будут приняты релевантные законодательные нормы, регулирующие процесс организации и проведения ДЭГ. Принятие соответствующих законодательных

норм обеспечит формирование единого подхода к правовому регулированию деятельности субъектов ДЭГ и стабильность порядка ДЭГ.

Во втором параграфе «Понятие системы дистанционного электронного голосования, классификация систем и элементов системы ДЭГ» ДЭГ рассматривается как сложное системное явление. Сформулировано определение системы ДЭГ как совокупности взаимодействующих элементов правового, организационного, технологического и гражданского характера, обеспечивающих организацию и проведение ДЭГ. Введение данного понятия способствует раскрытию связей между процессами, явлениями и компонентами ДЭГ и системно-структурному изучению ДЭГ. Обосновано, что система ДЭГ состоит из определенных компонентов, которые обладают собственными специфическими признаками, определяющими содержание и свойства системы. Системный анализ ДЭГ ориентирован прежде всего на выявление компонентов, присущих данной системе, их функционального взаимодействия. Синтетический тип структурной связи между компонентами характеризует систему как единое целое.

С использованием сравнительно-правового метода при анализе механизмов организации ДЭГ, ответственных за организацию ДЭГ субъектов, нормативных актов в области электронного голосования в зарубежных странах, выявлены разные подходы к регулированию ДЭГ и наличие разных систем ДЭГ. Обосновано, что наличие разных систем ДЭГ обуславливается разным уровнем технического развития на соответствующих территориях проведения ДЭГ, сложившейся практикой применения ДЭГ (в пределах муниципалитета, региона), отсутствием общепринятых правовых стандартов в указанной области. Анализ основ функционирования иностранных систем ДЭГ позволил выделить общие признаки данных систем, а также проблемы, с которыми сталкиваются субъекты организации ДЭГ. Разработана классификация систем ДЭГ: 1) по территории применения системы ДЭГ- федеральные, региональные и местные; 2) по степени концентрации полномочий - централизованные и децентрализованные; 3) по степени открытости - закрытые и открытые; 4) по степени защищенности системы - защищенные и незащищенные. Исходя из представленной классификации систем

ДЭГ, система ДЭГ в России является федеральной, за исключением Москвы, централизованной, закрытой и защищенной.

Сделан вывод, что объединение компонентов определяет функционирование системы ДЭГ в целом. Особенности статуса и функций элементов в системе ДЭГ позволяют классифицировать элементы по определенным критериям. Разработана классификация элементов системы ДЭГ: 1) по степени значимости - основные и вспомогательные элементы. К основным элементам относятся программно-технический комплекс ДЭГ (далее – ПТК ДЭГ), избирательные комиссии, участники ДЭГ, а также наблюдатели. Вспомогательными элементами являются органы местного самоуправления, органы регистрации актов гражданского состояния, правоохранительные органы; 2) по направлениям деятельности - организационно-технические, контролирующие и субъектные. К организационно-техническим элементам относятся ПТК ДЭГ, органы местного самоуправления и акты регистрации гражданского состояния, избирательные комиссии. Контролирующими элементами являются наблюдатели, суды, правоохранительные органы. Отдельно выделяются субъектные элементы, которые включают в себя участников ДЭГ и избирателей, не включенных в список участников ДЭГ. Классификация систем и элементов системы ДЭГ позволяет упорядочить систему знаний о данных правовых институтах. Дальнейшее продвижение в теоретическом изучении разделения систем и элементов системы ДЭГ по соответствующим признакам будет способствовать установлению множества связей между элементами и выработке практических рекомендаций по их взаимодействию.

В третьем параграфе «Правовой статус основных элементов системы дистанционного электронного голосования» рассматривается правовое регулирование деятельности (функционирования) избирательных комиссий, избирателей, наблюдателей за ДЭГ, ПТК ДЭГ при организации и проведении ДЭГ. Обосновано, что технологический аспект ДЭГ является одним из центральных. Функционал ПТК ДЭГ позволяет проводить голосование на разных уровнях выборов независимо от местонахождения избирателей. Выявлено, что актуальной

проблемой до сих пор остается безопасность ПТК ДЭГ и иных информационных систем, применяемых во время выборов. При этом практически отсутствуют нормативно закрепленные правила функционирования ПТК ДЭГ, алгоритмы шифрования и криптографии, а также иные процессы, используемые в ДЭГ, что не может отвечать принципу формальной определенности, а также гарантиям избирательного права.

Помимо технических средств, ПТК ДЭГ как элемент системы ДЭГ включает в себя деятельность специальных уполномоченных органов, организаций и должностных лиц. Если в отношении функционирования программно-технической части в российском законодательстве и подзаконных актах имеется определенное правовое регулирование, то правовой статус разработчиков и лиц, ответственных за сопровождение компонентов технической части ДЭГ (операторы ПТК ДЭГ), не имеет правового закрепления. Операторы ПТК ДЭГ являются непосредственными участниками избирательного процесса, осуществляя разработку и обеспечивая исправность ПТК ДЭГ, функционалом которого пользуются участники ДЭГ, избирательные комиссии и наблюдатели за ДЭГ. Соответственно, операторы ПТК ДЭГ должны иметь нормативно-закрепленные права, обязанности и ответственность. Кроме того, законодательство о выборах и референдумах должно быть дополнено положениями о необходимости разработки операторами ПТК ДЭГ правил ПТК ДЭГ, которые должны утверждаться ЦИК РФ; требованиях к оператору ПТК ДЭГ по обеспечению оператором ПТК ДЭГ непрерывности функционирования ПТК ДЭГ, достоверности записей, содержащейся в информационной системе ПТК ДЭГ, корректности реализации алгоритмов работы ПТК ДЭГ.

Отмечено, что голосование избирателем посредством ДЭГ осуществляется с помощью специального программного обеспечения, являющегося частью технической инфраструктуры, от которой зависит правильность подсчета голосов, сохранение тайны голосования и соблюдение иных принципов проведения выборов. Выделены механизмы защиты от некоторых потенциальных вмешательств, которые упоминаются в исследовательской среде в качестве рисков

ДЭГ. Предложено правовое закрепление фактической гарантии для избирателей, заключающейся в возможности проверки учета электронного бюллетеня в информационной системе, а также его неизменности. Сделан вывод, что в России, в отличие от некоторых других стран, активно применяющих ДЭГ, на основе принципа всеобщности правом проголосовать посредством ДЭГ наделяются все избиратели соответствующего избирательного округа, где применяется ДЭГ.

Сформулировано определение «наблюдатель за дистанционным электронным голосованием». Наблюдатель за дистанционным электронным голосованием - гражданин Российской Федерации, уполномоченный осуществлять наблюдение с помощью программного инструментария за функционированием компонентов ПТК ДЭГ, обеспечивающих проведение голосования, подсчет итогов голосования, с возможностью проверки криптографических доказательств корректности бюллетеней и расшифровки суммарного бюллетеня. Выявлено, что деятельность наблюдателя за ДЭГ имеет преимущественно цифровой характер и выражается в анализе информации, получаемой из ПТК ДЭГ, с помощью специальных технических средств и программного обеспечения. Фактические возможности наблюдателя за ДЭГ по получению и проверке информации зависят от операторов ПТК ДЭГ, предоставляющих доступ наблюдателям к portalу наблюдения. Любое ограничение наблюдателей в правах доступа к системе может отразиться на объеме и корректности получаемой наблюдателями информации. Соответственно, должен быть нормативно закреплён объем предоставляемой наблюдателю за ДЭГ информации, способы проверки такой информации, а также ответственность соответствующих должностных лиц за непредставление данной информации, в целях предотвращения ограничения прав наблюдателей за ДЭГ на получение соответствующей информации и соблюдения гарантий по контролю за легитимностью порядка ДЭГ.

Сделан вывод, что в условиях расширения применения ДЭГ на территории РФ необходимо наличие избирательной комиссии ДЭГ, действующей на профессиональной основе, которая бы являлась ответственной комиссией за применение ДЭГ с использованием федеральной государственной

информационной системы (ФГИС) независимо от уровня проведения выборов. Соответствующей уполномоченной комиссией, функционирующей на постоянной основе, могла бы стать ТИК ДЭГ, что способствовало бы укреплению организационной структуры избирательных комиссий в сфере ДЭГ и профессионализации принимаемых ТИК ДЭГ решений. За ТИК ДЭГ рекомендуется законодательно закрепить полномочия по контролю за ПТК ДЭГ, например: истребование документации у разработчиков ПТК ДЭГ, проверка функционирования программного обеспечения, серверов, центров обработки данных и других элементов ПТК ДЭГ. Между тем право утверждения порядка ДЭГ на выборах с применением ФГИС необходимо сохранить за ЦИК РФ, так как нормативное регулирование отношений ТИК ДЭГ, выполняющим функции организатора (исполнителя) в регулируемой им сфере, будет противоречить системе права³. Соответственно, возможно сохранить существующую тенденцию, при которой ЦИК РФ утверждает порядок ДЭГ с использованием ФГИС, а ТИК ДЭГ обеспечивает организацию и проведение ДЭГ. Представляется маловероятным, что при одновременном проведении выборов разных уровней во всех субъектах РФ будет одна организующая ДЭГ избирательная комиссия (ЦИК РФ или ТИК ДЭГ). Следовательно, полномочия по организации ДЭГ в субъектах РФ могут быть возложены, предположительно, на избирательные комиссии субъектов РФ. В условиях расширения географии применения ДЭГ в России, функции по координированию действий избирательных комиссий субъектов РФ в части организации ДЭГ, а также информационное и методическое обучение членов избирательных комиссий, наблюдателей, могут быть возложены на ТИК ДЭГ. Как обоснованно отмечалось исследователями, повышение профессионализма в работе избирательных комиссий – один из проблемных вопросов, зафиксированный по результатам электоральных циклов еще до применения ДЭГ⁴. Определение

³ См.: *Колюшин Е. И.* Правовые проблемы дистанционного электронного голосования избирателей // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 2. С. 25-30.

⁴ См.: *Демьянов Е.В.* Конституционно-правовые аспекты совершенствования законодательства по вопросам функционирования избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 3. С. 47-50.

системы избирательных комиссий, ответственных за проведение ДЭГ с использованием ФГИС, и законодательное закрепление их правового статуса позволит создать стабильную административную основу ДЭГ на всех уровнях проведения выборов в России.

В заключении содержатся выводы исследования и подводятся его итоги.