



**ВАЛЕРИЙ
АЛЕКСАНДРОВИЧ
РЖАНОВСКИЙ**

Адвокатская палата
г. Москвы

ДИСТАНЦИОННОЕ ЭЛЕКТРОННОЕ ГОЛОСОВАНИЕ: ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ РОССИИ

В статье рассматриваются основные этапы применения дистанционного электронного голосования в российском избирательном процессе. Предложено деление его развития в России на два этапа.

На первом этапе происходило осмысление подходов к проведению дистанционного голосования. Дистанционное электронное голосование как система включает в себя нормативную базу, организационные основы, технические средства, гарантии соблюдения прав избирателей. Баланс указанных элементов обеспечивает легитимность народного волеизъявления.

На втором этапе констатируется резкий скачок в развитии технологий. Выделена технология блокчейн, занимающая одно из ключевых мест в программно-техническом комплексе дистанционного электронного голосования. В 2019 году дистанционное электронное голосование начиналось как эксперимент. В 2021 году существовало уже две независимые информационные системы для его проведения — федерального и регионального уровня.

Однако быстрое внедрение и расширение территории применения дистанционного электронного голосования препятствовало теоретической проработке и надлежащему закреплению правовых гарантий. Автор отмечает проблему правового статуса избирательных комиссий, ответственных за проведение дистанционного голосования. Проблема контроля за функционированием программно-технического комплекса остается актуальной. Отсутствуют установленные законодательством характеристики, алгоритмы функционирования компонентов указанных систем. Автор предлагает устранить данный правовой пробел.

Ключевые слова: дистанционное электронное голосование, правовое регулирование, право, голосование, техническое развитие, история

DOI: 10.37239/0869-4400-2023-20-2-181-196

Введение

Становление дистанционного электронного голосования (далее — ДЭГ) в России при проведении выборов имеет уникальную и неповторимую историю. Ни одна страна в мире не занимает такую огромную территорию, как Россия. Однако независимо от площади государства в любой демократически развитой стране каждый гражданин, наделенный активным избирательным правом, должен быть обеспечен возможностью проголосовать. Более 14 лет российское общество и государственные институты находятся в поиске дистанционных электронных способов голосования, обеспечивающих удобство для избирателей и соответствующих принципам проведения выборов.

Первый этап в развитии дистанционного электронного голосования, который длился с 2008 по 2019 год, характеризуется испытаниями различных технических устройств, накоплением теоретических знаний об организации ДЭГ на выборах.

За четыре последних года (2019–2022) произошел существенный прорыв в развитии ДЭГ. Если в 2019 году ДЭГ применялось в ходе выборов на трех избирательных округах в Москве, то в 2022 году с помощью ДЭГ голосовали избиратели восьми регионов РФ на региональных и местных выборах.

Однако совершенствование технической базы ДЭГ не означает автоматическое развитие иных институтов, связанных с данной формой голосования. Основными проблемами до сих пор остаются вопросы доверия к функционированию программно-технического комплекса ДЭГ (далее — ПТК ДЭГ) и раскрытия алгоритмов работы его компонентов. Ввиду цифрового характера голосования остаются неурегулированными многие аспекты, касающиеся работы электронных систем ПТК ДЭГ, а также систем наблюдения за голосованием.

Ретроспективный взгляд на ДЭГ позволяет выделить основные этапы в его развитии, на основе анализа которых можно сформулировать направления для дальнейшего совершенствования ДЭГ.

I этап — подготовительный (2008–2019 годы)

Первоначально термин «электронное голосование» введен в российское избирательное законодательство

в 2005 году. Согласно действующей на тот момент редакции подп. 62 ст. 2 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 67-ФЗ) электронное голосование — это голосование без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с использованием комплекса средств автоматизации ГАС «Выборы».

Соответственно, можно сделать вывод о том, что некоторые признаки, характеризующие ДЭГ, были установлены в 2005 году, а именно: отсутствие бумажного бюллетеня при голосовании, а также использование комплекса средств автоматизации.

В октябре 2008 года в России впервые был проведен эксперимент по электронному опросу с использованием Интернета при проведении муниципальных выборов в городе Новомосковске Тульской области.

Проведение такого события не осталось незамеченным исследователями. А.В. Павлушкиным, А.Е. Постниковым еще в 2009 году была сформулирована концепция проведения дистанционного электронного голосования. Кроме того, учеными было предложено важнейшее положение о том, что лицо, включенное в список участников, исключается из бумажного списка¹.

Целями проведения электронного опроса являлись определение отношения избирателей к электронному формату выборов, экспертная оценка возможности внедрения электронного голосования в практику проведения выборов, выявление рисков, проверка правового и технического уровня для проведения голосования в Интернете.

По результатам электронного опроса был зафиксирован рост интереса и доверия к выборам, рост электоральной активности, а также совпадение результатов электронного опроса и официальных итогов голосования².

¹ См.: Павлушкин А.В., Постников А.Е. Правовой механизм дистанционного электронного голосования (анализ возможной модели) // Журнал российского права. 2009. № 11. С. 6.

² См.: Экспериментальный электронный опрос избирателей с использованием сети Интернет в единые дни голосования 12 октября 2008 года и 1 марта 2009 года. М., 2009. С. 6.



Разработку технологии проведения электронного опроса избирателей с использованием Интернета, обеспечение подготовки необходимых программных и технических средств осуществлял Федеральный центр информатизации при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (ЦИК России)³.

Технологическая сущность проведения электронного опроса в 2008 году в Новомосковске была основана на использовании механизма электронной цифровой подписи и системе удостоверяющих центров.

Основным техническим элементом процедуры был диск для электронного опроса (ДЭО). Диск содержал идентификатор и подписывался ЭЦП системного администратора, сопровождавшего центральный *Web*-сервер. Всего было изготовлено 5000 компакт-дисков, выдано — 3126, а использовано — 2978.

Для участия в опросе достаточно было иметь компьютер с доступом к Интернету и приводом для компакт-диска.

Технические средства, задействованные при проведении электронного опроса в Новомосковске, было решено развивать и использовать в практике российских выборов. В Единый день голосования 1 марта 2009 года эксперимент по проведению электронного опроса с использованием Интернета был проведен уже в пяти субъектах РФ: Владимирской, Волгоградской, Вологодской, Томской области и Ханты-Мансийском автономном округе — Югре.

При организации опроса в городе Радужный Владимирской области в качестве технического средства было применено оконечное оборудование сетей подвижной радиотелефонной связи стандарта *GSM* 900/1800.

Участник опроса регистрировался с помощью оператора. Оператором осуществлялась загрузка мобильного приложения на телефон участника опроса. Если участник опроса не имел мобильного телефона, то телефон ему выдавался оператором. Каждому

участнику опроса присваивался идентификатор, связанный с мобильным приложением. Результаты волеизъявления участника опроса шифровались и передавались через СМС-шлюз и Интернет на сервер хранения данных. Повторное участие в опросе было невозможно. Всего было изготовлено 9949 специальных пин-кодов для специального мобильного приложения, из них выдано участникам опроса — 3014, а отправлено опросных листов — 1496⁴.

В городе Нижневартовске Ханты-Мансийского автономного округа — Югры использовалась иная технология — с применением электронной социальной карты. Ее адаптировали к действующей на территории Нижневартовска социально-платежной карте «Югра», как и действующие информационные киоски по обслуживанию социально-платежных карт на территории г. Нижневартовска.

Участник опроса подходил к инфокиоску, вставлял социально-платежную карту в специальное устройство и вводил пин-код. Программное обеспечение осуществляло проверку функции карты «Электронный опрос», наличие данных об участнике в базе данных Югорского социального регистра. После успешной проверки на экране инфокиоска отображался список кандидатов, идентичный бумажному бюллетеню на выборах главы муниципального образования «Город Нижневартовск», и участник опроса мог сделать выбор.

В целях проведения электронного опроса было зарегистрировано 6346 специальных карт, из них выдано — 5016, а использовано участниками опроса — 2446⁵.

Эксперимент в Томской области проводился с использованием компакт-дисков (ДЭО) по примеру электронного опроса в г. Новомосковске.

Накопленный опыт позволял перейти к следующему этапу — созданию нормативной и технологической базы для проведения дистанционного электронного голосования, что было отражено в ходе встречи Президента Российской Федерации Д.А. Медведева

³ См.: постановление ЦИК России от 30.12.2008 № 143/1059-5 «О проведении эксперимента по электронному опросу избирателей при проведении выборов 1 марта 2009 года».

⁴ См.: Экспериментальный электронный опрос избирателей... С. 30–31.

⁵ См. там же. С. 38.

с Председателем ЦИК России В.Е. Чуровым в октябре 2008 года⁶.

Вместе с тем проведенный ВЦИОМ опрос российских избирателей в сентябре — октябре 2008 года показал отрицательное отношение к интернет-голосованию. Треть опрошенных (34%) положительно оценивали проведение интернет-голосования, из которых 24% — «скорее положительно», 10% — «безусловно положительно». Почти половина опрошенных россиян была против проведения такого голосования: 23% сказали «скорее, нет», 25% — «безусловно нет».

Социологический опрос, проведенный после электронного голосования в Новомосковске Тульской области, показал одобрение 71% опрошенных избирателей, а менее 10% избирателей высказались негативно. Аналогичный уровень доверия был зафиксирован социологическими опросами после электронных опросов в пяти субъектах РФ в 2009 году.

Высказывалось мнение, что в ходе проведенных электронных опросов удалось добиться бесперебойной работы программно-технических средств, сохранить тайну голосования, обеспечить одноразовое участие в голосовании, а также информационную защищенность⁷.

Несмотря на заявленные организационные и технические успехи, закономерно возникает вопрос о том, почему данный опыт не был применен в последующих электоральных циклах.

Одной из причин, вероятно, являлось непреодоление экспериментами 2008–2009 годов общественного недоверия к ДЭГ. Подтверждением тому является существовавшее до 1 ноября 2012 года ограничение в отношении участков электронного голосования, количество которых не могло быть больше 1% от общего количества избирательных участков, образованных на территории, где проводятся выборы (п. 15 ст. 64 Федерального закона № 67-ФЗ). Таким образом, на законодательном уровне была существенно

ограничена область применения электронного голосования, подвидом которой является ДЭГ.

Актуальными оставались вопросы, касающиеся установления достоверных итогов голосования и механизмов открытого и гласного наблюдения за электронным голосованием. Отсутствие указанных гарантий в общей системе электронного голосования не отвечало общепризнанным демократическим ценностям и принципам проведения выборов.

Декларируемые удобство и снижение затрат при проведении электронного голосования не могли являться достаточными основаниями для внедрения данной процедуры при наличии существенных рисков нарушения избирательных прав.

В качестве причин отказа от использования в ходе электронного голосования дисков (ДЭО) А.Ю. Цаплин называл отсутствие гарантий систем безопасности, препятствующих защите дисков от копирования. Автор полагает, что указанные диски ничем не отличаются от дисков с иным содержанием (музыка, видео, программное обеспечение), а потому могут быть подвергнуты незаконной перенастройке и копированию. По мнению автора, избирательная система России не готова к принятию ДЭГ, хотя проблемы соблюдения принципов выборов, технические аспекты безопасности, бесперебойной работы не являются неразрешимыми и успешная реализация ДЭГ возможна в будущем⁸.

При анализе условий для внедрения ДЭГ необходимо учитывать общий уровень компьютеризации в России на момент проведения электронных опросов. Применение средств ДЭГ в большинстве своем требовало наличия или персонального компьютера, или мобильного телефона, удовлетворяющих определенным требованиям. Проведение электронного голосования на территории, на которой соответствующими техническими средствами обладало бы 30–50% избирателей, не соответствует принципам всеобщности и равенства при проведении выборов. Соответствующей технической инфраструктуры требовала

⁶ См.: Экспериментальный электронный опрос избирателей... С. 8.

⁷ См. там же. С. 14–16.

⁸ См.: Цаплин А.Ю. Перспективы дистанционного электронного голосования в России // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Социология. Политология. 2016. Т. 16. № 3. С. 346–348.



и система государственных органов, организующих проведение ДЭГ. По состоянию на 2019 год наличие программ цифровизации было подтверждено всего в 34 субъектах РФ⁹.

Период проведения электронных опросов в 2008–2009 годах сопровождался активной политикой государства по автоматизации избирательных процессов: совершенствовалось и расширялось применение комплексов по обработке избирательных бюллетеней, внедрялись комплексы для электронного голосования. Реализация процедуры ДЭГ требовала значительных технических и организационных ресурсов, осмысления нормативно-правовой базы, необходимой для регулирования соответствующей сферы. Вероятно, ввиду отсутствия достаточных условий для проведения ДЭГ реализация данного проекта была отложена.

В 2011 году ЦИК России принял Программу ускоренного технического переоснащения избирательной системы в России¹⁰. Уже на тот момент активно обсуждались проблемы возможного вмешательства в работу ДЭГ, недоверия избирателей к данной системе, доступности голосования и отсутствия понятного для общественности механизма работы ДЭГ¹¹. В 2013 году утверждена была новая Программа¹². Обе программы в составе задач предусматривали создание системы дистанционного электронного голосования. Однако усовершенствование устройств сенсорного голосования, предусматривающих возможность голосования вне помещения для голосования с использованием переносных устройств электронного голосования с учетом работ по уточ-

нению модели угроз, неоднократно переносилось по срокам. Так, Программой от 2011 года срок исполнения данных работ был установлен на 2011 год, а согласно Программе 2013 года данный срок устанавливался на 2012–2013 годы.

В 2016 году ЦИК России приняла Постановление, в котором Программа о техническом переоснащении от 2013 года считалась завершенной в объеме фактически выполненных работ¹³.

Применение дистанционного электронного голосования в пилотном режиме на уровне муниципальных образований в 2–3 регионах было в составе перспективного плана работа ЦИК на 2009–2012 годы¹⁴. Есть основания полагать, что, несмотря на заявленные Программой сроки создания технических основ ДЭГ, процесс формирования данной системы оказался более глубоким и требовал комплексного подхода на протяжении длительного периода времени.

Таким образом, к особенностям первого этапа развития ДЭГ можно отнести:

- разработку технических основ электронного голосования граждан;
- отсутствие юридической силы у результатов электронного опроса;
- определение отношения избирателей к электронным формам голосования;
- оценку рисков внедрения электронного голосования в систему выборов;

⁹ См.: *Цветкова О.В., Романова Ю.А.* Цифровая трансформация в России: от рейтинга регионов к дистанционному электронному голосованию // *Гражданин. Выборы. Власть.* 2022. № 2. С. 92.

¹⁰ См.: постановление ЦИК России от 25.05.2011 № 12/133-6 «Об ускоренном техническом переоснащении избирательной системы Российской Федерации».

¹¹ См.: Выступление Председателя ЦИК России В.Е. Чурова «Электронное голосование — обеспечение баланса между доступностью голосования и доверием граждан к системам голосования» на семинаре ОБСЕ „Роль политических партий в политическом процессе“». URL: <http://www.cikrf.ru/activity/relevant/detail/29799> (дата обращения: 25.01.2023).

¹² См.: постановление ЦИК России от 22.11.2013 № 205/1378-6 «О новой редакции Программы ускоренного технического переоснащения избирательной системы Российской Федерации».

¹³ См.: постановление ЦИК России от 25.02.2016 № 325/1853-6 «О завершении Программы ускоренного технического переоснащения избирательной системы Российской Федерации, утвержденной постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 22 ноября 2013 года № 205/1378-6 «О новой редакции Программы ускоренного технического переоснащения избирательной системы Российской Федерации».

¹⁴ См.: материалы к выступлению Председателя ЦИК России В.Е. Чурова «Дистанционное электронное голосование — перспективы использования для расширения возможностей голосования граждан Российской Федерации за рубежом». URL: http://www.cikrf.ru/about/board/int/churov/int_churov_dist.php (дата обращения: 25.01.2023).

— использование различных технических решений по организации электронных опросов (компакт-диски, социально-платежные карты, мобильные приложения).

II этап — экспериментальный (2019 год — н.в.)

Следующим этапом развития ДЭГ можно назвать период времени с 2019 года по настоящее время.

Официальное закрепление ДЭГ впервые получило на выборах в Московскую городскую думу седьмого созыва. Рамочным законом, утвердившим ДЭГ, являлся Федеральный закон от 29 мая 2019 года № 103-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва».

Проверку на прочность проходили не только созданные технологии ДЭГ, но и нормативно-правовая база. Закон города Москвы об эксперименте ДЭГ фактически повторял нормы указанного ранее федерального закона.

По мнению некоторых исследователей, законодатель удалось решить основные проблемы в отношении ДЭГ, касающиеся принципов проведения выборов, а также создать механизмы защиты от хакерских атак¹⁵.

Эксперимент проводился в трех одномандатных округах города Москвы: № 1 (Крюково, Матушкино, Савелки, Силино, Старое Крюково), № 10 (Северный, Лианозово, Бибирево) и № 30 (Чертаново Центральное, Чертаново Южное).

Всего зарегистрировано было для участия в ДЭГ около 11 200 человек. Из них участие приняло 92,3%. При этом средний показатель явки на избирательных участках, по сообщению председателя Мосгоризбир-

кома, составила 21,7% от числа зарегистрированных избирателей¹⁶.

Согласно Положению о порядке дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва, утвержденному Положением Московской городской избирательной комиссией от 18 июля 2019 года № 102/3, программно-аппаратный комплекс ДЭГ представляет собой комплекс средств автоматизации, установленный в помещении участковой избирательной комиссии и предназначенный для проведения ДЭГ, автоматизированного подсчета голосов, установления итогов и составления протокола об итогах.

Основную роль правового регулятора эксперимента ДЭГ в 2019 году исполняла Московская городская избирательная комиссия (далее — МГИК). Однако по справедливому замечанию ученого, члена ЦИК России Е.И. Колюшина, МГИК функционировала также в качестве организатора ДЭГ, что является недопустимым с точки зрения системы права в целом¹⁷.

В функции одного государственного органа, занимающегося столь сложным и вызывающим общественный интерес вопросом, как организация голосования, не должно одновременно входить и правовое сопровождение некоей сферы общественных отношений, и правоприменение, и непосредственная организация связанных процессов.

Нарушение баланса сдерживающих друг друга механизмов влечет за собой смещение центра тяжести в одну сторону с риском разрушения общей целостности системы.

Однако 2019 год — это период сбора эмпирических сведений в целях выработки общей концепции проведения ДЭГ. Поэтому широкие полномочия организующей избирательной комиссии являются оправданными с учетом научного характера изучения вопроса. По мнению заместителя председателя МГИК Д.А. Реута,

¹⁵ См.: Котикова Д.В. Правовое регулирование дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской думы: проблемы, их решение и перспективы совершенствования // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 5. С. 22–28.

¹⁶ См.: Горбунов: электронное голосование не повлияло на результаты выборов в Мосгордуму. URL: <http://tass.ru/politika/6877019> (дата обращения: 25.01.2023).

¹⁷ См.: Колюшин Е.И. Правовые проблемы дистанционного электронного голосования избирателей // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 2. С. 25–30.



само избирательное законодательство основано на принципе недоверия, поскольку после каждого электронного цикла приходится поправлять основной избирательный закон страны. Ключевым решением данной проблемы может стать создание доверия между обществом и государством¹⁸.

Тем не менее доверительная атмосфера не может быть создана в отношениях, где вся власть заключена в руках одного субъекта, а другие субъекты имеют возможность играть свои роли, установленные первым субъектом, в отсутствие реальных механизмов контроля за деятельностью этого субъекта.

В системе организации ДЭГ, отвечающей демократическим принципам, правовые основы его проведения должен устанавливать законодательный орган. Избирательные комиссии осуществляют непосредственное правовое регулирование процедуры ДЭГ в рамках предоставленной дискреции, которая не должна быть «всеобъемлющей». Техническое же сопровождение ДЭГ должны осуществлять уполномоченные государственные органы. Кроме избирательных комиссий всей полнотой контроля за функционированием ДЭГ должны также обладать общественные институты в лице кандидатов и избирательных объединений, наблюдателей. Общественный контроль, в свою очередь, обеспечивается силой государственного принуждения в лице судов и правоохранительных органов.

Эффективное распределение полномочий между субъектами ДЭГ на основе принципа разумного сдерживания внесет свой вклад в развитие доверия у населения при дальнейшем проведении ДЭГ.

В ходе ДЭГ на выборах в Мосгордуму в 2019 году не обошлось без технических проблем.

По словам заместителя руководителя Департамента информационных технологий Москвы (ДИТ Москвы) А.А. Костырко, возникли сложности с получением или заполнением электронного бюллетеня, с техниче-

скими трудностями столкнулись 543 человека. После устранения сбоев 462 избирателя смогли получить бюллетень и проголосовать¹⁹.

Тем не менее применение ДЭГ не вызвало большого количества судебных разбирательств, связанных с оспариванием результатов голосования²⁰.

Лица, обжаловавшие в судебном порядке результаты голосования в Мосгордуму с использованием ДЭГ в 2019 году, получали отказ в удовлетворении требований. По общему правилу лица, участвующие в деле, обязаны доказывать обстоятельства, на которые они ссылаются как на основания своих требований (ч. 1 ст. 62 Кодекса административного производства РФ).

В то же время при обжаловании решения комиссии об итогах голосования на административного истца возлагается обязанность доказать обстоятельства, связанные не только с предполагаемыми им нарушениями закона, но и с их правовыми последствиями, допускающими неустранимые сомнения в достоверности волеизъявления избирателей, проголосовавших на выборах²¹.

С введением ДЭГ сложно говорить о повышении стандарта доказывания для административных истцов по делам об оспаривании итогов электронного голосования. Более объективным представляется повышение уровня достоверности и достаточности представляемых доказательств, подтверждающих нарушение закона и существенное искажение волеизъявления избирателей.

В отсутствие прозрачных и понятных механизмов контроля за порядком ДЭГ оспаривание результатов ДЭГ представляется маловероятным.

При оспаривании Р.А. Юнеманом результатов голосования на избирательном участке № 5003 судом

¹⁸ См.: Реут Д.А. Делегация права на власть в условиях виртуальной реальности: доклад // Трансформация политических процессов под воздействием цифровых технологий: сборник материалов «круглого стола» 1 декабря 2020 года / отв. ред. И.Б. Борисов. М., 2021. С. 48–49.

¹⁹ См.: Бабкин С., Мелешенко А. В Москве подвели итоги эксперимента с электронным голосованием. URL: <https://rg.ru/2019/09/09/reg-cfo/v-moskve-podveli-itogi-eksperimenta-s-elektronnym-golosovaniem.html> (дата обращения: 25.01.2023).

²⁰ См.: Рыбин А.В. Правовые средства защиты результатов волеизъявления избирателей в условиях пандемии // Журнал российского права. 2022. № 2. С. 152–166.

²¹ См.: апелляционное определение Московского городского суда от 18.12.2017 по делу № 33а-6898/2017.

указано на отсутствие в материалах дела достоверных и достаточных доказательств фальсификации результатов голосования либо влияния имевших место технических сбоев на окончательные итоги голосования²². Произошедший технический сбой, по мнению суда, «не мог повлиять на волеизъявление избирателей и невозможности установить волеизъявление избирателей»²³. Как указано в судебном решении, «показания свидетелей не подтверждают, что в ходе проведения голосования нельзя установить действительное волеизъявление избирателей, были нарушены права избирателей»²⁴. Свидетельские показания не смогли опровергнуть искажение итогов голосования. Вероятно, более достоверным доказательством является экспертное заключение, которое в совокупности с иными доказательствами может понятным образом подтвердить факт неправильного определения итогов ДЭГ.

По мнению некоторых исследователей, позиция районного суда в указанном деле не была убедительной, поскольку не были привлечены к участию в деле технические эксперты, не была назначена техническая экспертиза, что не позволило вынести справедливое решение относительно применяемых технологий²⁵.

Нельзя не согласиться с тем, что ДЭГ в 2019 году было экспериментом, одной из целей которого являлось определение потенциала применения новых технологий в ходе выборов²⁶.

Между тем результаты первичного применения оригинальных технологий ДЭГ не должны иметь юридической силы. По аналогии с социальными опросами 2008–2009 годов принципиально новые программно-технические комплексы для голосования должны сначала испытываться избирателями в тестовом режиме.

В отношении программно-технического комплекса ДЭГ предварительно не менее чем за один год должны публиковаться исходные коды, документация, разъяснения разработчиков, чтобы избирательные объединения, кандидаты и наблюдатели имели возможность их изучить. Отсутствие официального обнародования исходных данных, на основе которых функционирует ПТК ДЭГ, будет являться основанием для критики и снижения недоверия к выборам в целом. Некоторые из указанных процессов можно наблюдать и в настоящее время.

Установление судами обстоятельств отсутствия нарушений, влияющих на результат голосования, в деле Р.А. Юнемана применимо только к сторонам указанного процесса и не может свидетельствовать об отсутствии нарушений вообще при проведении ДЭГ на выборах в Мосгордуму в 2019 году.

Любое применение принципиально новых технических систем влечет риск сбоев, что может спровоцировать как проблемы с доступом избирателей к голосованию, так и иные нарушения конституционных прав граждан: нарушение тайны голосования, недостоверный подсчет голосов. Поэтому технологическая архитектура ДЭГ перед непосредственным внедрением в избирательный процесс должна быть неоднократно испытана в условиях, приближенных к «боевым», а техническая документация заблаговременно публично обнародована.

По справедливому замечанию Е.В. Гриценко, скорость цифровизации избирательного процесса превышает скорость правового осмысления и анализа ее соответствия конституционным основам²⁷.

Решением указанной проблемы будет, как уже указывалось, заблаговременная публикация технической документации, исходных кодов на программно-технические комплексы ДЭГ, применение которых запланировано в ходе выборов. В таком случае независимые технические специалисты смогут оценить уровень внедряемых технологий и выявить уязвимые точки, если таковые имеются. Несмотря на очевидные плюсы использования ДЭГ

²² См.: апелляционное определение Московского городского суда от 18.06.2020 по делу № 02а-0296/2019.

²³ См.: решение Чертановского районного суда г. Москвы от 08.11.2019 по делу № 02а-0296/2019.

²⁴ Там же.

²⁵ См.: Гриценко Е.В. Обеспечение основных гарантий избирательных прав в условиях информатизации избирательного процесса // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 5. С. 41–49.

²⁶ См.: Босова Е.Н., Реут Д.А. Дистанционное электронное голосование: поиск законодательного оформления // Правоведение. 2019. Т. 3. № 3. С. 56–57.

²⁷ См.: Гриценко Е.В. Указ. соч.



(экономичность при его проведении, удобство для избирателя), любая форма голосования, в том числе и ДЭГ, должна соответствовать принципам проведения выборов и содержать устойчивый механизм гарантий, направленных на охрану и защиту избирательных прав граждан.

Избирательная реформа 2020 года актуализировала многие вопросы, среди которых было и ДЭГ²⁸.

Процедура одобрения населением изменений в действующую Конституцию предопределяла наличие демократических способов общественного волеизъявления²⁹. В связи с этим ДЭГ имело повышенные риски, поскольку ранее не имело широкого применения. Соответствующий порядок ДЭГ был утвержден Постановлением ЦИК России³⁰. ДЭГ по поправкам в Конституцию проводилось в городах Москве и Нижнем Новгороде.

Для участия в ДЭГ было зарегистрировано примерно 1,19 млн участников голосования. Из них приняло участие в ДЭГ 93,07% от числа зарегистрированных участников³¹.

Доступ к ДЭГ предоставлялся на специальном портале в Интернете по адресу *2020og.ru* (п. 1.2 Порядка дистанционного электронного голосования при проведении Общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации (далее — Порядок ДЭГ 2020)).

Впервые была сформирована специальная территориальная избирательная комиссия (ТИК) ДЭГ, которая наделялась правом разрабатывать инструкции для участников голосования и давать разъяснения по вопросам подготовки и проведения ДЭГ (п. 1.4 Порядка

ДЭГ 2020). Количество членов ТИК ДЭГ было определено в размере 10 человек.

Особенностью ДЭГ в 2020 году являлось совместное участие ЦИК России, Минкомсвязи России и Правительства Москвы по созданию и сопровождению ПТК ДЭГ.

В отличие от ДЭГ, применявшегося на дополнительных выборах в Мосгордуму в 2019 году, Порядок ДЭГ 2020 ввел такие новые понятия, как анонимизация, ключи зашифрования и расшифрования. Под процедурой анонимизации понимается невозможность установления связи между результатом волеизъявления и участником голосования. В свою очередь, ключ зашифрования используется для кодирования результатов. После завершения голосования ключ расшифрования позволяет раскрыть информацию. Таким образом, содержание электронных бюллетеней невозможно определить до их расшифровки после окончания голосования. Необходимо отметить, что Порядком ДЭГ 2020 впервые частично описано функционирование технологии блокчейн: анонимизированные результаты волеизъявления участников голосования по их формированию незамедлительно зашифровываются и сохраняются в таком виде в цепочке блоков информации в распределенной базе данных ПТК ДЭГ (п. 5.1 Порядка ДЭГ 2020).

Под блокчейном следует понимать распределенную базу данных, которая хранит информацию обо всех транзакциях участников системы в виде цепочки блоков³². Транзакция — это операция, которая совершается участником внутри системы блокчейн и записывается в определенный блок. Транзакцией может быть загрузка списка избирателей ТИК в ПТК ДЭГ или направление избирателем бюллетеня, а также иная операция, которая совершается внутри системы блокчейн. Блоки генерируются в течение определенного интервала, и в них записываются созданные за время данного интервала транзакции. При этом содержание транзакций является зашифрованным. Каждый новый блок содержит в себе сведения о предыдущем блоке, образуя, как уже было сказано, цепочку блоков. Поскольку блоки связаны между собой, то внесение изменений в содержание любого

²⁸ См.: Колюшин Е.И. Избирательная реформа 2020 года в свете принципов избирательного права // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 12. С. 55–61.

²⁹ См.: Слободчикова С.Н. Трансформация принципа народоуправления в новом конституционном цикле Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 3. С. 11–14.

³⁰ См.: постановление ЦИК России от 04.06.2020 № 251/1850-7 «О Порядке дистанционного электронного голосования при проведении общероссийского голосования».

³¹ См.: Процюк А. Дистанционное электронное голосование в России. История и особенности. URL: <https://tass.ru/info/13533535?ysclid=I6nki6bag9m967117841> (дата обращения: 25.01.2023).

³² См.: Блокчейн. URL: [https://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Блокчейн_\(Blockchain\)](https://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Блокчейн_(Blockchain)) (дата обращения: 25.01.2023).

из блоков фиксируется в системе и отражается на других блоках.

К определенным недостаткам Порядка ДЭГ 2020 можно отнести возможность для участника голосования прийти на участок по месту жительства и подать заявление о включении в список для голосования, если он не получал доступа к электронному голосованию. На участковую комиссию была возложена обязанность проверить факт неполучения участником голосования доступа к электронному бюллетеню (п. 7.1 и 7.2 Порядка ДЭГ 2020). В данном случае это трудновыполнимо, из-за чего происходят злоупотребления со стороны некоторых участников голосования в форме двойного голосования (ДЭГ и бумажное).

Механизмов контроля за функционированием ПТК ДЭГ Порядок ДЭГ 2020 не предусматривал. В помещении ТИК ДЭГ имели право присутствовать члены ЦИК России и работники ее аппарата, наблюдатели, представители СМИ, представители операторов ЕПГУ и портала г. Москвы (п. 11.2 Порядка ДЭГ 2020). Процесс голосования ДЭГ отображался в помещении ДЭГ в виде информации о количестве включенных в список участников голосования, количестве проголосовавших и т.п. (п. 11.3 Порядка ДЭГ 2020). Таким образом, присутствовавшие в ТИК ДЭГ могли только наблюдать представляемую им информацию без возможности непосредственного контроля за функционированием технической стороны ДЭГ.

Как в 2019 году, так и в 2020 году не была обнаружена архитектура ДЭГ, в том числе не была раскрыта техническая документация. Отсутствовал доступ независимых наблюдателей к компоненту системы, с помощью которого можно было бы проверить учет и неизменность транзакций внутри блокчейна. Тем не менее экспериментальный характер ДЭГ обусловил поиск механизмов, сочетающих базовые демократические принципы и удобство в реализации избирательных прав граждан³³.

В 2021 году согласно графику впервые была раскрыта часть технической документации и материалов по федеральному программно-техническому комплексу

³³ См.: *Борисов И.Б., Игнатов А.В.* Методические рекомендации по электронному голосованию и наблюдению за ним. М., 2020. С. 4.

ДЭГ, разработанного ПАО «Ростелеком» по заказу ЦИК России и Минцифры России. Было опубликовано высокоуровневое описание целевой архитектуры ПТК ДЭГ; описание целевой модели угроз и нарушителя безопасности информации, обрабатываемой ПТК ДЭГ; техническое описание реализации ПТК ДЭГ, а также иные материалы³⁴.

Данные документы были опубликованы уже после назначения выборов в июле 2021 года, когда до самих выборов оставалось меньше двух месяцев. Более того, документы не были нормативно утверждены ни ЦИК России, ни Минцифры России и носили информационный характер. Между тем в целях реализации принципов законности, открытости и гласности содержание указанных документов должно быть официально закреплено.

С 2021 года информационные платформы ПТК ДЭГ разделены на федеральную и региональную. Выделение региональной информационной системы на таком раннем этапе является достаточно дискуссионным. На всей территории Москвы ПТК ДЭГ, будучи совместным проектом ЦИК России, Минцифры России и ДИТ Москвы, применялся только один раз в ходе Общероссийского голосования по поправкам в Конституцию РФ.

В научной литературе при описании изменений в 2021 году технической стороны ДЭГ отмечалось, к примеру, внедрение системы отложенного решения³⁵. Наличие такой возможности нивелирует риск принуждения избирателя к голосованию со стороны недобросовестных лиц³⁶. Между тем данное нововведение относилось исключительно к московской информационной системе ДЭГ. В федеральной системе такая функция отсутствовала.

Указанные платформы представляют собой самостоятельные информационные системы, что предопреде-

³⁴ См.: Дистанционное электронное голосование. URL: <http://www.cikrf.ru/analog/ediny-den-golosovaniya-2021/distantionnoe-elektronnoe-golosovanie> (дата обращения: 25.01.2023).

³⁵ См.: *Гасникова О.А., Мамаева А.Н.* К вопросу о применении электронного дистанционного голосования в России // *Гуманитарный научный вестник*. 2021. № 10. С. 149–155.

³⁶ См.: *Чупилкина А.Ф., Бураков И.С.* Проблемы соблюдения избирательных прав при проведении интернет-голосования // *Конституционное и муниципальное право*. 2022. № 4. С. 9–21.



ляет анализ каждой из них на предмет соответствия критериям безопасности, стабильности и обеспечения принципов проведения выборов.

Правовые основы регулирования ДЭГ в 2021 году на выборах депутатов Государственной Думы РФ VIII созыва были установлены в Федеральном законе № 67-ФЗ, в Федеральном законе от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее — Закон о выборах депутатов ГД РФ) и рамочном Федеральном законе от 23 мая 2020 года № 152-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования в городе федерального значения Москве» (далее — Закон об эксперименте ДЭГ № 152-ФЗ).

Положения Федерального закона № 67-ФЗ (п. 14 ст. 64) и Закона о выборах депутатов ГД РФ (ч. 17 ст. 81) предусматривали возможность проведения ДЭГ по решению ЦИК России. Более того, законодателем было введено понятие «дистанционное электронное голосование» — голосование без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с использованием специального программного обеспечения (подп. 62.1 ст. 2 Федерального закона № 67-ФЗ).

Таким образом, ДЭГ как форма голосования впервые была закреплена в основных законодательных актах, регулирующих проведение выборов в России, наряду с традиционными формами волеизъявления избирателей.

Закон об эксперименте ДЭГ № 152-ФЗ распространял свое действие на выборы, проводимые в Москве, и по своей структуре был аналогичен рамочному Федеральному закону об эксперименте ДЭГ на выборах в Мосгордуму в 2019 году. Закон об эксперименте ДЭГ № 152-ФЗ также устанавливал общие принципы проведения ДЭГ, полномочия Московской городской избирательной комиссии и нижестоящих избирательных комиссий.

Во исполнение положений Федерального закона № 67-ФЗ (п. 14 ст. 64) и Закона о выборах депутатов ГД РФ ЦИК России утвердил Порядок ДЭГ 2021³⁷. Он приме-

нялся в целях организации и сопровождения ДЭГ при проведении выборов на территории города Москвы, Мурманской, Курской, Нижегородской, Ростовской и Ярославской областей, а также Севастополя. ДЭГ в 2021 году применялось также на региональных и муниципальных выборах в указанных субъектах.

Кроме того, в Порядке ДЭГ 2021 содержался раздел об особенностях проведения дистанционного электронного голосования на территории города Москвы. Голосование в Москве посредством ДЭГ осуществлялось с использованием регионального портала *mos.ru*.

Порядком ДЭГ 2021 количество членов ТИК ДЭГ увеличено до 12 человек. Порядок ДЭГ 2021 сохранил правовые инструменты, аналогичные Порядку ДЭГ 2020: процедуры анонимизации, ключи зашифрования, расшифрования.

Необходимо отметить, что в соответствии с Порядком ДЭГ 2021 была закрыта дверь для двойного голосования недобросовестных избирателей. Избиратель, исключенный из бумажных списков в связи с подачей заявления об участии в ДЭГ, мог принять участие исключительно в ДЭГ и не вправе был попасть в «бумажный» список избирателей (п. 3.7 Порядка ДЭГ 2021).

Другой особенностью ДЭГ в 2021 году стало предоставление возможности проголосовать избирателям, получившим гражданство в упрощенном порядке. Они включались в списки участников ДЭГ по территориям окружных избирательных комиссий, сформированных в Ростовской области (п. 3.2 Порядка ДЭГ 2021).

За федеральный список кандидатов на выборах в Государственную Думу РФ посредством ДЭГ смогли проголосовать более 150 тыс. жителей Донбасса, которые получили российские паспорта и были зарегистрированы на портале «Госуслуги»³⁸.

Относительно обеспечения наблюдения за ДЭГ в 2021 году можно выделить следующее. Система кон-

ного голосования на выборах, назначенных на 19 сентября 2021 года».

³⁸ См.: Рожкова Е., Прах А., Винокуров А. ДЭГ отложили в долгий ящик // Коммерсантъ. 2022. 20 мая. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/5357601?ysclid=18d5t31hu612460821> (дата обращения: 25.01.2023).

³⁷ См.: постановление ЦИК России от 20.07.2021 № 26/225-8 (ред. от 03.09.2021) «О Порядке дистанционного электрон-

троля за ДЭГ по сравнению с Порядком ДЭГ 2020 была расширена. Наблюдателям был предоставлен доступ к отдельному узлу (ноде) распределенной базы данных ПТК ДЭГ. Под нодой следует понимать компонент системы блокчейн. Для взаимодействия с данным компонентом разрабатывается специальное программное обеспечение, позволяющее считывать транзакции, совершаемые внутри блокчейна. Соответственно, наблюдение за блокчейном происходит через специальное программное обеспечение, которое скачивает данные с соответствующей ноды и отображает информацию об операциях в блокчейне.

Нет сомнений, что введение ДЭГ в практику отечественных выборов отразилось на профессионализации института наблюдателей, как обоснованно отметил член ЦИК России А.И. Лопатин³⁹.

В сферу знаний наблюдателя за ДЭГ теперь входит понимание криптографических примитивов защиты информации, например системы асимметричного шифрования, протоколов проверки электронной подписи. Умение пользоваться специальным программным обеспечением (утилитами) (далее — СПО) обеспечивает проверку функционирования блокчейна — одного из ключевых компонентов ПТК ДЭГ. С помощью СПО наблюдатель имеет возможность выявлять аномалии в получении и направлении избирателями бюллетеней, следить за временем генерации блоков информации в системе блокчейн. На этапе голосования у наблюдателя есть возможность проверить транзакцию избирателя о направлении бюллетеня в систему. Как для избирателя, так и для наблюдателя бюллетень отображается в виде транзакции — массивного буквенно-цифрового набора символов, поскольку транзакции являются зашифрованными. Задача наблюдателей состоит в проверке учета системой бюллетеня и неизменности содержания данной транзакции на момент проверки. После окончания голосования расшифрованные результаты проверяются на предмет выполнения разного рода математических доказательств, одним из которых является «доказательство без разглашения». Его сущностью является проверка факта, что полученный результат с помощью ключа расшиф-

рования соответствует массиву данных, содержащегося в блокчейне.

В связи с этим необходимо нормативно закрепить правовой статус наблюдателей. Также требуется утвердить требования к доступу наблюдателей к ноде блокчейна, алгоритмы проверки неизменности транзакций и правильности подведения итогов, а также порядок применения СПО в ходе работе наблюдателя. На сегодняшний день имеется юридический пробел в данной области, что ставит наблюдателей в зависимость от разработчиков системы, поскольку требования к указанным процессам нормативно не утверждены.

В ДЭГ 2021 года приняло участие более 2,65 млн избирателей на выборах депутатов Государственной Думы РФ, что составило только 4,48% от общего количество избирателей, участвовавших в данных выборах⁴⁰.

На первый взгляд процент проголосовавших по ДЭГ незначителен и вряд ли способен повлиять на итоги голосования. Однако этот показатель приведен в ряде случаев в отношении избирателей по всей стране. Он не учитывает влияния ДЭГ по одномандатным округам в ходе выборов. Так, после проведения единого дня голосования 2021 года политическая партия КПРФ не признала итогов ДЭГ в одномандатных округах в Москве⁴¹. Однако по сообщению председателя ТИК ДЭГ И.И. Массуха, результаты и количество проголосовавших отражают доверие к системе. Как отметил председатель Мосгоризбиркома Ю.А. Ермолов, жалоб относительно результатов ДЭГ в Мосгоризбирком не поступало⁴².

В делах об оспаривании результатов выборов с применением ДЭГ суды административным истцам от-

³⁹ См.: Лопатин А.И. Цифровизация избирательных действий и процедур в России: вопросы права // Журнал российского права. 2022. № 5. С. 43–55.

⁴⁰ См.: Памфилова назвала итоговую явку на выборах в Госдуму. URL: <https://iz.ru/1226301/2021-09-24/pamfilovana-zvala-itogovuiu-iajku-na-vyborakh-v-gosdumu?ysclid=18d5yre3r7816120474> (дата обращения: 25.01.2023).

⁴¹ См.: КПРФ не признает итоги онлайн-голосования в Москве. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4996085?ysclid=18d61akr6q45712585> (дата обращения: 25.01.2023).

⁴² См.: Определены результаты выборов депутатов Государственной Думы восьмого созыва. URL: <https://www.cikrf.ru/news/cec/50583> (дата обращения: 25.01.2023).



казывали. Свои решения они мотивировали в числе прочего недоказанностью факта нарушений, которые существенно искажают волеизъявление избирателей или нарушают принципы проведения выборов (апелляционное определение Московского городского суда от 23 ноября 2021 года по делу № 33а-5647/2021, от 17 ноября 2022 года по делу № 33а-5451/2021).

Постановлением ЦИК России выборы в Государственную Думу РФ, Мосгордуму в 2021 году были признаны состоявшимися, а результаты — действительными⁴³.

Из особенностей электорального цикла в 2022 году можно выделить следующее. Количество членов ТИК ДЭГ увеличилось до 15. Федеральная платформа применялась на муниципальных выборах независимо от проведения в субъектах РФ региональных выборов. Кроме того, на федеральной платформе голосование происходило в разных часовых поясах. На московской платформе был применен электронный список избирателей, ввиду чего избирателю не нужно было подавать заявление об участии в ДЭГ.

В 2022 году можно констатировать позитивные преобразования в правовом регулировании ДЭГ.

В Федеральном законе № 67-ФЗ появилась ст. 64.1, определившая основы проведения ДЭГ. Положениями данной статьи утвержден порядок принятия решения о проведении ДЭГ; требования к утверждаемому уполномоченной избирательной комиссией порядку ДЭГ; порядок голосования избирателем в ДЭГ и некоторые технические аспекты (наличие федеральной и региональной информационной системы, анонимизация, шифрование и др.).

С учетом принятых изменений в Федеральный закон № 67-ФЗ ЦИК России утвердила Порядок ДЭГ с использованием федеральных государственных информационных систем (далее — Порядок ДЭГ 2022)⁴⁴.

В отличие от ранее утвержденных Порядок ДЭГ 2022 имеет бессрочный характер и регулирует процесс подготовки и проведения ДЭГ с использованием федеральных государственных информационных систем на выборах в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органы публичной власти федеральной территории, органы местного самоуправления, референдуме субъекта Российской Федерации, местном референдуме.

В предыдущие электоральные циклы (в 2019–2021 годах) порядки проведения ДЭГ утверждались применительно к конкретным выборам.

Необходимо отметить, что Порядок ДЭГ 2022 года отличался более высокими правовыми гарантиями для наблюдателей в сравнении с 2021 годом.

Согласно п. 10.8 Порядка ДЭГ 2022 наблюдателю обеспечивалась возможность: получения цепочек блоков информации распределенной базы данных ПТК ДЭГ, содержащей результаты волеизъявления участников и сведения об итогах дистанционного электронного голосования; контроля неизменности и сохранности результатов волеизъявления участников ДЭГ; контроля достоверности установления итогов.

Порядок ДЭГ 2021 подобных гарантий для наблюдателей не предусматривал. Им обеспечивалась возможность предоставления доступа к узлу распределенной базы ПТК ДЭГ без конкретизации прав (п. 10.2 Порядка ДЭГ 2021).

С учетом сложной технической части ДЭГ закрепление за наблюдателями ДЭГ определенных технических возможностей для контроля за процессом голосования является условием обеспечения прозрачных и честных выборов и соответствует конституционным принципам реализации активного избирательного права.

ФГИС для ДЭГ в единый день голосования в 2022 году использовалась в семи регионах: Кали-

⁴³ Постановление ЦИК России от 24.09.2021 № 61/467-8 «Об установлении общих результатов выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации восьмого созыва».

⁴⁴ См.: постановление ЦИК России от 08.06.2022 № 86/716-8 «О порядке дистанционного электронного голосования с

использованием федеральных государственных информационных систем».

нинградской, Калужской, Курской, Новгородской, Псковской, Томской и Ярославской областях. В Москве ДЭГ проводилось традиционно на ее собственной региональной информационной системе⁴⁵.

Из технических нововведений ДЭГ 2022 можно выделить круглосуточный мониторинг подозрительной активности; блокировку возможности входа с IP-адресов, находящихся за пределами России; двухфакторную аутентификацию при входе в личный кабинет на портале «Госуслуги»; невозможность изменения номера телефона в профиле без доступа к привязанному ранее⁴⁶.

Исходя из заявлений уполномоченных лиц в СМИ и на специализированных электронных ресурсах, можно сделать вывод о том, что архитектура ПТК ДЭГ с 2021 года принципиально не изменилась.

В электоральный цикл 2022 года также не были нормативно утверждены компоненты и описание функционирования ПТК ДЭГ, что не способствует повышению открытости при проведении выборов.

Таким образом, к особенностям второго этапа развития дистанционного электронного голосования можно отнести:

- 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 системы ДЭГ.

Несмотря на очевидное продвижение в правовом регулировании ДЭГ в 2022 году, говорить о переходе

ДЭГ в России на новый исторический этап, по нашему мнению, преждевременно. Только качественные преобразования в системе институтов ДЭГ могут свидетельствовать о наступлении очередного этапа в развитии ДЭГ. Представляется, что изменения должны коснуться не только института правового регулирования ДЭГ, но и институтов избирателей (участников ДЭГ), избирательных комиссий, наблюдателей, ПТК ДЭГ.

Между тем архитектура федеральной системы ДЭГ в 2022 году принципиально не изменилась по сравнению с 2021 годом. Продолжается доработка технических систем и совершенствование нормативно-правовой базы в указанной области. С учетом значительного объема программных кодов, технических средств, используемых в ДЭГ в ходе голосования и подсчета голосов, постоянное информирование общества о технической части функционирования системы ДЭГ является принципиально важным для решения проблемы недоверия. Механизм функционирования компьютерных систем, обеспечивающих работу ДЭГ, должен быть для избирателя таким же понятным, как механизм голосования на избирательном участке.

Документация, касающаяся ПТК ДЭГ, должна быть полностью раскрыта (элементы, взаимодействие, права доступа и т.п.) и нормативно закреплена. Разовое раскрытие архитектуры ДЭГ в контексте выборов 2021 года, а также проведение круглых столов о ПТК ДЭГ с участием узкого круга специалистов представляется явно недостаточным. В отсутствие правового закрепления конкретных технических характеристик компонентов ПТК, криптографических, математических и других основ, говорить о становлении правовой базы ДЭГ также преждевременно.

Необходимым условием профессионализации широкого круга наблюдателей ДЭГ должны стать регулярные публикации Минцифры России, ЦИК России, ПАО «Ростелеком» об ИТ-аспектах функционирования ПТК ДЭГ. С учетом специфики наблюдения в ДЭГ необходимо нормативно урегулировать порядок осуществления наблюдения в ДЭГ, в том числе объем предоставляемой наблюдателю за ДЭГ информации и порядок реализации им своих прав, а также предусмотреть

⁴⁵ См.: Состоялось 92-е заседание ЦИК России. URL: <http://cikrf.ru/news/sec/51925> (дата обращения: 25.01.2023).

⁴⁶ См.: Минцифры рассказало о новациях в Дистанционном электронном голосовании-2022. URL: <https://digital.gov.ru/ru/events/41625> (дата обращения: 25.01.2023).



возможность привлечения к ответственности лиц, препятствующих выполнению наблюдателями ДЭГ своих полномочий.

Открытым остается вопрос о системе избирательных комиссий, организующих работу ДЭГ в федеральной системе. Одним из вариантов могла бы стать централизованная организация ТИК ДЭГ электронного голосования в субъектах РФ. В настоящий момент законодательно правовой статус ТИК ДЭГ не урегулирован. Избирательная комиссия формируется ЦИК России на временной основе до окончания соответствующих выборов. Закрепление статуса организующей комиссии за ТИК ДЭГ на региональных и муниципальных выборах в субъектах РФ трансформирует характер деятельности ТИК ДЭГ — из временного в постоянно действующий государственный орган. Другим вариантом организации ДЭГ является делегирование полномочий избирательным комиссиям субъектов РФ по организации ДЭГ на региональных и муниципальных выборах.

Третий этап в развитии ДЭГ, как предполагается, будет предусматривать организационную, техническую и правовую завершенность данной процедуры голосования в целом.

Признаком нового уровня в развитии ДЭГ будет возможность самостоятельной организации ДЭГ во всех субъектах РФ хотя бы на уровне региональных выборов. Для этого необходимо комплексное обновление информационно-компьютерных технологий в субъектах РФ. Если принимать во внимание цифровой характер голосования, критически важным является вопрос о нормативном закреплении компонентов и алгоритмов работы ПТК ДЭГ. Кроме того, гарантии для наблюдения за ДЭГ должны быть исчерпывающими, а механизмы контроля — обеспечивать выявление искажения волеизъявления избирателей, нарушение тайны голосования. Такие возможности должны быть не только у специально уполномоченных лиц в виде администраторов серверов ДЭГ, но и у всех наблюдателей от кандидатов и политических партий.

С созданием устойчивых гарантий соблюдения принципов выборов при проведении ДЭГ, обеспеченных общественной поддержкой, наступит новая веха в развитии ДЭГ. 📄

Remote Electronic Voting: Historical Experience of Russia

The article discusses the main stages of using Remote electronic voting (hereinafter referred to as the Remote E-Voting) in the Russian electoral process. The author proposed dividing the historical development of Remote E-Voting in Russia into two stages.

At the first stage we can note the conceptualization of approaches to remote voting. Remote E-voting as a system includes a regulatory framework, organizational foundations, technical means, guarantees of observance of voters' rights. The balance of these elements ensures the legitimacy of the popular will.

At the second stage, a growth in the development of technologies can be stated. Separately, we can distinguish blockchain technology, which occupies one of the key places in the software and hardware complex of Remote E-voting. In 2019, Remote E-Voting was like an experiment. In 2021, there were already two independent information systems for Remote E-Voting at the federal and regional levels.

However, the rapid introduction and expansion of the territory for the use of Remote E-voting prevented the theoretical understanding of the current events and the proper consolidation of legal guarantees for a new form of voting. The author notes about the problem of the legal status of election commissions responsible for conducting Remote E-voting. The problem of monitoring the functioning of the software and hardware complex of Remote E-voting was and remains one of the most pressing today. There are no characteristics established by the electoral legislation, algorithms for the functioning of components of electronic systems. The author proposes to eliminate this legal vacuum.

Keywords: Remote electronic voting, legal regulation, constitutional principles of elections, law, voting, technical development, history

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Valeriy A. Rzhanovskiy
Moscow Bar Association (e-mail: v.rzhanovskii@rambler.ru)

REFERENCES

Borisov, I.B., Ignatov, A.V. Manual on electronic voting and monitoring [Metodicheskie rekomendatsii po elektronnomu gosolovaniiyu i nablyudeniiyu za nim]. Moscow, 2020. 40 p.

Bosova, E.N., Reut, D.A. Remote electronic voting: search for legislative formalization [Distsionnoe elektronnoe gosolovanie:

poisk zakonodatel'nogo oformleniya]. Law enforcement [*Pravoprimeneniye*]. 2019. Vol. 3. No. 3. P. 53–62.

Chupilkina, A.F., Buravov, I.S. Problems and prospects of using electronic voting and blockchain technology in elections in Russia and abroad [*Problemy soblyudeniya izbiratel'nykh prav pri provedenii internet-golosovaniya*]. Constitutional and Municipal law [*Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*]. 2022. No. 4. P. 9–21.

Gasnikova, O.A., Mamaeva, A.N. On the use of electronic remote voting in Russia [*K voprosu o primeneniі elektronnoho distantsionnogo golosovaniya v Rossii*]. Humanitarian Scientific Bulletin [*Gumanitarnyy nauchnyy vestnik*]. 2021. No. 10. P. 149–155.

Gritsenko, E.V. Ensuring basic guarantees of electoral rights in the conditions of informatization of the electoral procedure [*Obespechenie osnovnykh garantiy izbiratel'nykh prav v usloviyakh informatizatsii izbiratel'nogo protsessа*]. Constitutional and municipal law [*Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*]. 2020. No. 5. P. 41–49.

Kolyushin, E.I. Electoral reform of 2020 with consideration of the principles of electoral legislation [*Izbiratel'naya reforma 2020 goda v svete printsipov izbiratel'nogo prava*]. Constitutional and municipal law [*Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*]. 2020. No. 12. P. 55–61.

Kolyushin, E.I. Legal issues of remote electronic voting [*Pravovye problemy distantsionnogo elektronnoho golosovaniya izbirateley*]. Constitutional and municipal law [*Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*]. 2020. No. 2. P. 25–30.

Kotikova, D.V. Legal regulation of remote electronic voting in the elections of deputies of the Moscow City Duma: problems, solutions and prospects for improvement [*Pravovoe regulirovanie distantsionnogo elektronnoho golosovaniya na vyborakh deputatov Moskovskoy gorodskoy dумы: problemy, ikh reshenie i perspektivy sovershenstvovaniya*]. State power and local self-

government [*Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie*]. 2020. No. 5. P. 22–28.

Lopatin, A.I. Digitalization of electoral actions and procedures in Russia: legal issues [*Tsifrovizatsiya izbiratel'nykh deystviy i protsedur v Rossii: voprosy prava*]. Journal of Russian Law [*Zhurnal rossiyskogo prava*]. 2022. No. 5. P. 43–55.

Pavlushkin, A.V., Postnikov, A.E. The legal mechanism of remote electronic voting (analysis a feasible model) [*Pravovoy mekhanizm distantsionnogo elektronnoho golosovaniya (analiz vozmozhnoy modeli)*]. Journal of Russian Law [*Zhurnal rossiyskogo prava*]. 2009. No. 11. P. 5–13.

Rybin, A.V. Legal means of protecting the results of the expression of the will of voters in a pandemic [*Pravovye sredstva zashchity rezul'tatov voleiz'yavleniya izbirateley v usloviyakh pandemii*]. Journal of Russian Law [*Zhurnal rossiyskogo prava*]. 2022. No. 2. P. 152–166.

Slobodchikova, S.N. Transformation of the principle of democracy in the new constitutional cycle of the Russian Federation [*Transformatsiya printsipa narodovlastiya v novom konstitutsionnom tsikle Rossiyskoy Federatsii*]. State power and local self-government [*Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie*]. 2022. No. 3. P. 11–14.

Tsaplin, A.Yu. Prospects of remote electronic voting in Russia [*Perspektivy distantsionnogo elektronnoho golosovaniya v Rossii*]. Bulletin of Saratov University. A new series. Sociology Series. Political Science [*Izvestiya Saratovskogo universiteta. Novaya seriya. Seriya: sotsiologiya. Politologiya*]. 2016. Vol. 16. No. 3. P. 345–350.

Tsvetkova, O.V., Romanova, Yu.A. Digital transformation of Russia: from the rating of regions to remote electronic voting [*Tsifrovaya transformatsiya v Rossii: ot reytinga regionov k distantsionnomu elektronnomu golosovaniyu*]. Citizen. Elections. Power [*Grazhdanin. Vybory. Vlast'*]. 2022. No. 2. P. 91–97.