

Российский общественный институт избирательного права

И.Б. Борисов, А.Г. Головин, А.В. Игнатов

**ВЫБОРЫ В МИРЕ:
ЭЛЕКТРОННОЕ ГОЛОСОВАНИЕ**

Москва – 2020

УДК 342.8
ББК 67.400.8
Б82

Авторы:

Борисов Игорь Борисович, председатель Совета Российского общественного института избирательного права, член Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, заслуженный юрист Российской Федерации, кандидат юридических наук

Головин Алексей Геннадьевич, заместитель руководителя аппарата Комитета по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, кандидат юридических наук

Игнатов Александр Вячеславович, исполнительный директор Российского общественного института избирательного права, кандидат юридических наук

Выборы в мире: электронное голосование / И.Б. Борисов, А.Г. Головин, А.В. Игнатов; Под общ. ред. И.Б. Борисова – М.: Российский общественный институт избирательного права, 2020. – 218 с.

ISBN 978-5-906732-17-0

Издание подготовлено специалистами в области теории и практики избирательного права и избирательного процесса и является продолжением серии «Выборы в мире», в которой исследуются различные аспекты современных процедур проведения выборов в мире. Издание посвящено вопросам электронного голосования – одной из наиболее актуальных проблем развития избирательного права и процесса, электронной демократии в целом на современном этапе. Авторы преследовали цель систематизировать научную и правовую информацию об электронном голосовании в современном мире, о подходах международных организаций к развитию систем электронного голосования, исследовать вопросы его применения в различных государствах современного мира, проанализировать формирующуюся отечественную практику правового регулирования и организации электронного голосования и сделать некоторые выводы, которые могут быть полезны законодателям, организаторам выборов, иным правоприменителям, исследователям и, в целом, широкому кругу участников избирательного процесса, а также правозащитникам, аспирантам, студентам и иным лицам, интересующимся актуальными вопросами современного избирательного права и избирательной практики.



ISBN 978-5-906732-17-0

© И.Б. Борисов, А.Г. Головин,
А.В. Игнатов, 2020
© РОИИП, 2020

Оглавление

Введение	4
Глава 1. Электронное голосование: современное понимание и эволюция подходов.....	8
Глава 2. Международные обязательства государств и международные стандарты в сфере электронного голосования	56
Глава 3. Правовое регулирование и практика электронного голосования: зарубежный опыт	101
Глава 4. Правовое регулирование и практика электронного голосования в Российской Федерации.	154
Глава 5. Электронное голосование: пределы роста и пути совершенствования.....	194
Заключение	211

Введение

Процедуры голосования на выборах никогда не являлись неизменными и фиксированными. Вся история развития демократии свидетельствует о постоянной их эволюции под воздействием ряда объективных и субъективных факторов, начиная от развития общества, индустрии, общественных отношений, заканчивая текущими потребностями социума и даже политической мотивацией.

Так, первым техническим средством для автоматизации подсчета голосов считается разработанная Томасом Эдисоном электрическая машина для голосования, представленная в Конгрессе США в 1869 г. Медленная скорость устного поименного голосования в Конгрессе и других законодательных органах позволяла его членам затягивать принятие решений или убеждать за это время других членов голосовать по-другому. Поэтому была предпринята попытка автоматизировать процесс с целью ускорения голосования.

Первые перфокарты (перфорированные носители информации) появились для автоматизации подсчета голосов на выборах в США в начале 60-х годов прошлого столетия.

Термин «электронное голосование» (electronic(al) voting – e-voting) – впервые был введен в 60-х годах прошлого века. Новое понятие подразумевало, что волеизъявление голосующих выражается с помощью электронных средств, а новая система может использовать электронные средства для подачи и подсчета голосов¹.

Последние годы XX века ознаменовались бурным развитием инновационных технологий и автоматизации процедур выборов, а начало XXI века – их «цифровизацией», обусловленной, прежде всего, глобальными преобразованиями в жизни социума посредством развития информационно-коммуникационных сред. «Цифровизация» в данном случае выступает как современный этап автоматизации, идущий следом за компьютеризацией.

Интернет за короткий исторический период охватил не только большую часть населения планеты, но и подчинил себе прогрессивно развивающийся бизнес и всю современную систему управления, создав электронные правительства.

В научной литературе появилось понятие «электронная демократия», которая, на наш взгляд, является одним из важнейших для

¹ См.: Садекова Г.В., Токарева Е.А. Перспективы развития электронного голосования: совершенствование законодательства в условиях сближения международного и внутригосударственного права // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 4. С. 28 – 32.

современной реализации, конкретизации и дальнейшего развития принципов народовластия. Это понятие нашло свое отражение в Указе Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 года № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 – 2030 годы»², но пока ещё не получило своего полного раскрытия в сфере электоральных процедур.

По мнению Совета Европы, электронная демократия определяется как использование информационно-коммуникационных технологий в «демократических секторах» в рамках политических процессов, местных сообществ, регионов, государств и народов.

Большинство терминов, связанных с электронной демократией и электронным голосованием вошли в употребление в конце XX века в странах, где особое внимание уделялось развитию информационно-коммуникационных технологий, в том числе развитию сети Интернет³. Современные исследователи склоняются к тому, что неотъемлемой составляющей электронной демократии является электронное голосование.

Анализ работ различных исследователей, приведенных в настоящем издании, показывает, что понятия электронного голосования и дистанционного электронного голосования преимущественно рассматриваются как взаимосвязанные через формы осуществления голосования в контексте их исторического прогресса – в этом аспекте дистанционное электронное голосование воспринимается как видовое, более узкое по отношению к родовому, более широкому понятию электронного голосования.

Стремительное развитие новых технологий порождает значительное количество новых понятий и терминов. Проведенный авторами анализ встречающихся и продвигаемых разными исследователями понятий, связанных с электронной демократией и электронным голосованием, показывает значительное терминологическое разнообразие, описывающее концептуально и сущностно сходные явления, механизмы и процессы.

В рамках настоящей работы авторы не ставили перед собой задачу детальной характеристики каждого из предлагаемых в литературе понятий, а попытались лишь показать своего рода «терминологическую палитру», дополняющую базовые понятия.

Данная тема приобретает особую актуальность в связи с проведением экспериментов по дистанционному электронному

² ИПС «КонсультантПлюс».

³ *Курычая М.М.* Электронное голосование как этап развития непосредственной демократии // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 11. С. 31 – 35.

голосованию в Российской Федерации. Дистанционное электронное голосование (далее – также ДЭГ) впервые было проведено в единый день голосования 8 сентября 2019 года на выборах депутатов в Московскую городскую Думу VII созыва. Итоги эксперимента удовлетворили не только организаторов выборов, но и избирателей, которые увидели в таком электронном голосовании ряд неоспоримых преимуществ – удобство, простота, экономия времени. На общероссийском голосовании по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации 1 июля 2020 года в Москве и в Нижегородской области избиратели могли проголосовать дистанционно при помощи сети Интернет. В единый день голосования 13 сентября 2020 года ДЭГ применялось на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва по одномандатным избирательным округам в Курской и Ярославской областях, а также на дополнительных выборах депутатов Советов депутатов муниципального округов Бабушкинский и Марьино в городе Москве.

Прошедшие эксперименты и нарабатанная практика показали, что дистанционное электронное голосование сталкивается с вызовами (например, попытки вмешательства в выборы) и некоторыми проблемами (например, организация наблюдения), требующими соответствующих решений, в том числе на теоретическом уровне.

В настоящее время несколько десятков государств применяют у себя на выборах систему электронного голосования, в том числе дистанционного с использованием информационно-коммуникационной сети Интернет – их опыт приведен в настоящем издании. Но ни одно государство еще не достигло необходимого уровня развития электронного голосования, не вызывающего вопросов у экспертного сообщества.

Отсутствие четких критериев и норм проведения «цифровых» электоральных процедур на международном уровне, с одной стороны, дает широкую свободу правоусмотрения национальным законодателям и позволяет создавать разнообразные модели организации национальных выборов⁴, с другой – становится тормозом, так как при дистанционном электронном голосовании (с использованием Интернет) остается не в полной мере разрешен своего рода конфликт двух общепризнанных принципов организации выборов – обеспечение тайны голосования и подконтрольность процесса учета голоса, обеспечивающего реализацию принципа подлинности выборов.

⁴ Игорь Борисов, Владимир Журавлев. Модернизация избирательного процесса в мире. – М.: АНО ЦСПИ «Аспект», 2011. – 20 с.

Авторы не ставили перед собой задачу выработки дальнейших путей развития электронной демократии и электронного голосования, в частности, а попытались обобщить и проанализировать накопившийся к настоящему времени опыт в подходах и решениях, связанный с рассматриваемой проблематикой.

Вопросы дальнейшего совершенствования избирательного законодательства сообразно задачам цифровизации избирательного процесса, в том числе активного внедрения дистанционного электронного голосования, безусловно, требуют дальнейшего научного осмысления и практической апробации.

Глава 1. Электронное голосование: современное понимание и эволюция подходов

В современном мире использование электронного голосования в рамках институтов непосредственной демократии является одним из самых актуальных трендов развития народовластия, конструктивного диалога народа и органов публичной власти.

И ученые, и практики отмечают рост запроса на широкое использование электронных технологий голосования в современных демократических государствах. Например, в литературе отмечается, что «разработка систем электронного голосования, начавшаяся в последнее десятилетие XX века, была обусловлена стремительным развитием информационно-коммуникационных технологий, распространением доступа граждан к Интернету и сопровождалась ростом надежд на дальнейшее укрепление демократии»⁵. «Современные всеобщие и конкурентные выборы, подготовка и проведение референдума, связанные с вовлечением в организационный и политический процесс десятки миллионов граждан, немислимые без сбора, обработки и распространения информации, рассчитанной на массовое потребление, а также правового регулирования этих процессов»⁶.

Для исследования столь многогранного и перспективного явления как электронное голосование необходимо охарактеризовать категориально-понятийную систему, в которую оно вписано и которая продолжает эволюционировать по мере развития и усложнения современных технологий.

Развитие информационных, информационно-коммуникационных технологий, соответствующих услуг, сервисов, «цифровизация» многих сторон социальной жизни, экономических и общественно-политических процессов происходит в условиях эволюции современного информационного общества.

Именно категория **информационного общества** выступает, на наш взгляд, наиболее общей в той системе координат, в которой появились и развиваются концепции электронной демократии и электронного голосования.

«Термин «информационное общество» предложен японским теоретиком К. Коямой, на основании трудов которого в Японии еще в

⁵ Грачев М.Н. Электронное голосование: «за» и «против» // Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки. 2011. № 1. С. 360.

⁶ Биктагиров Р.Т., Кинзягулов Б.И. Курс современного избирательного и референдумного права России: теория, законодательство, практика. Т. 1. – Уфа: ГУП РБ «Уфимский полиграфкомбинат», 2007. С. 181.

1972 была принята программа «План информационного общества: национальная цель к 2000 г.»⁷.

«Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации» 2008 года провозглашала целью формирования и развития информационного общества «повышение качества жизни граждан, обеспечение конкурентоспособности России, развитие экономической, социально-политической, культурной и духовной сфер жизни общества, совершенствование системы государственного управления на основе использования информационных и телекоммуникационных технологий»⁸.

Указом Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 года № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 – 2030 годы»⁹ была утверждена новая Стратегия, согласно которой информационное общество – общество, в котором информация и уровень ее применения и доступности кардинальным образом влияют на экономические и социокультурные условия жизни граждан.

Поскольку данный документ стратегического планирования касается, по сути, всех сторон жизни российского общества, его принципы и идеи непосредственно затрагивают и направления развития элементов электронной демократии, электронного голосования.

Основными принципами названной Стратегии являются:

- а) обеспечение прав граждан на доступ к информации;
- б) обеспечение свободы выбора средств получения знаний при работе с информацией;
- в) сохранение традиционных и привычных для граждан (отличных от цифровых) форм получения товаров и услуг;
- г) приоритет традиционных российских духовно-нравственных ценностей и соблюдение основанных на этих ценностях норм поведения при использовании информационных и коммуникационных технологий;
- д) обеспечение законности и разумной достаточности при сборе, накоплении и распространении информации о гражданах и организациях;

⁷ Статья «Информационное общество» в «Новой философской энциклопедии». Электронный ресурс. <https://iphlib.ru/library/collection/newphilenc/document/HASH131b96cb772df8497f4613>. Дата обращения – 20 августа 2020 года.

⁸ Приводится по: статья «Информационное общество» на Интернет-сайте Института философии Российской академии наук. Электронный ресурс. <https://iphras.ru/page46589323.htm>. Дата обращения – 20 августа 2020 года.

⁹ ИПС «КонсультантПлюс».

е) обеспечение государственной защиты интересов российских граждан в информационной сфере.

В Стратегии отмечается, что международные принципы создания информационного общества и подходы к его созданию определены Окинавской хартией глобального информационного общества (2000 год), Декларацией принципов «Построение информационного общества – глобальная задача в новом тысячелетии» (2003 год), Планом действий Тунисского обязательства (2005 год).

В числе основных задач применения информационных и коммуникационных технологий для развития социальной сферы, *системы государственного управления, взаимодействия граждан и государства (курсив наш – авторы)* в Стратегии названы:

- развитие технологий электронного взаимодействия граждан, организаций, государственных органов, органов местного самоуправления наряду с сохранением возможности взаимодействия граждан с указанными организациями и органами без применения информационных технологий¹⁰;

- применение в органах государственной власти Российской Федерации новых технологий, обеспечивающих повышение качества государственного управления;

- совершенствование механизмов электронной демократии;

- обеспечение возможности использования информационных и коммуникационных технологий при проведении опросов и переписи населения;

- создание основанных на информационных и коммуникационных технологиях систем управления и мониторинга во всех сферах общественной жизни.

В рамках развития информационного общества в органичном единстве многих его элементов особое внимание уделяется совершенствованию механизмов электронной демократии.

Понятие **электронной демократии** является одним из важнейших для современной реализации, конкретизации и дальнейшего развития

¹⁰ Идея обязательности сохранения как альтернативы возможности традиционного взаимодействия с органами публичной власти и реализации своих прав без обязательного использования современных информационных технологий проходит через указанный документ «красной нитью». В контексте исследуемой нами тематики это имеет особое значение, о чем еще будет подробнее сказано в настоящей работе. Такой принцип позволяет устранить нередко отмечаемый исследователями риск недоступности электронного голосования для граждан, не являющихся активными пользователями информационных сетей и технологий, посредством сохранения традиционных форм волеизъявления.

принципов народовластия, закрепленных в международных правовых актах и в Конституции Российской Федерации.

Как уже отмечалось, «в научной литературе определение «электронная демократия» еще не устоялось, но все исследователи склоняются к тому, что это форма демократии, характеризующаяся использованием цифровых технологий»¹¹.

По мнению некоторых исследователей, «на настоящее время существует общеизвестное понятие «электронная демократия», согласно которому последняя представляет форму демократии, характеризующуюся использованием информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) как основного средства для коллективных мыслительных (краудсорсинг) и административных процессов (информирования, принятия совместных решений – электронное голосование, контролирование исполнения решений и так далее) на всех уровнях – начиная с уровня местного самоуправления и заканчивая международным»¹².

При этом предлагается следующее видение взаимосвязи различных терминов: «сутью электронной демократии является электронное управление, другими словами, система взаимоотношений между властью, гражданами и организациями на основе информационно-коммуникационных связей по поводу реализации электронной демократии. Электронное управление, в свою очередь, является содержанием электронного правительства и электронного голосования»¹³.

По мнению Совета Европы, электронная демократия определяется как использование информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в «демократических секторах» в рамках политических процессов, местных сообществ, регионов, государств и народов. Под «демократическими секторами» можно понимать: 1) правительство; 2) выборных должностных лиц; 3) средства массовой информации (в том числе Интернет-порталы); 4) политические партии и заинтересованные группы; 5) структуры гражданского общества; 6) международные неправительственные организации; 7) избирателей»¹⁴.

¹¹ См.: *Борисов И.Б.* На пути к электронной демократии. Цифровые технологии в системе демократического воспроизводства властных институтов // Избирательное законодательство и практика. 2019. № 3. С. 3.

¹² *Лаврик Н.В.* Электронная демократия: теоретические основы исследования // Вестник Забайкальского государственного университета. 2014. № 12. С. 75.

¹³ *Лаврик Н.В.* Электронная демократия: теоретические основы исследования // Вестник Забайкальского государственного университета. 2014. № 12. С. 75.

¹⁴ Indicative Guide № 5 to Recommendation Rec (2009) of Committee of Ministers to member states on e-democracy: evaluating e-democracy (Strasbourg, 20 January 2009) // Цит. по:

В литературе также встречается следующее определение: «электронная демократия – это форма демократии, характеризующаяся использованием информационно-коммуникационных технологий как основного средства для коллективных когнитивных и административных процессов (информирования, принятия совместных решений – электронное голосование, контролирование исполнения решений и т. д.) на всех уровнях – начиная с уровня местного самоуправления и заканчивая международным»¹⁵.

При этом отмечается, что «электронная или Интернет-демократия – не просто очередной этап глобального развития демократических институтов и в то же время не просто техническое нововведение, позволяющее гражданам удобно общаться со своим правительством, а последнему – оперативно получать информацию о своих гражданах. Интернет-демократия – это способ поставить вопрос о демократии заново, обозначить ключевые проблемы любого демократического устройства, понять, какие опасности готовит массовая дигитализация коммуникаций и какие перспективы возможны для действительной демократизации массовой политики»¹⁶.

Отметим, что, рассуждая об электронной демократии, некоторые исследователи, по сути, выходят за традиционное понимание народовластия в государственно организованном обществе и ведут речь о более широком спектре взаимодействий внутри социума. Например, встречается такая характеристика: «электронная демократия характеризуется онлайн-проведением различных кампаний, высоким уровнем самоорганизации онлайн-сообщества на фоне отсутствия значительных социальных различий между членами сообщества (курсив наш – авторы), онлайн-правозащитной деятельностью, использованием электронной среды как средства распространения политической информации. Концепция электронной демократии предполагает новые правовые формы взаимодействия властных структур и человека в условиях информационного общества»¹⁷. Таким образом, в структуре этого понятия уже выделяются не только механизмы непосредственного принятия народом решений и делегирования народом своей власти публичным органам, но и некие

Антонов Я.В. Электронная демократия и электронное голосование: конституционно-правовое измерение // Российский юридический журнал. 2016. № 5. С. 101 – 113.

¹⁵ *Абрамова Д.С.* Электронная демократия в России: проблемы политической коммуникации // Гуманитарные научные исследования. 2013. № 1. Электронный ресурс. <http://human.snauka.ru/2013/01/2145>. Дата обращения - 22 августа 2020 года.

¹⁶ Там же.

¹⁷ См.: *Курячая М.М.* Электронная демократия как вызов современной правовой политики // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 1. С. 41 – 44.

иные механизмы самоорганизации и общественной коммуникации, которые тоже предлагается воспринимать как естественную часть демократии. Вопрос о подобном расширении понятия демократии остается дискуссионным. На наш взгляд, не стоит забывать, что демократия как подлинное народовластие должна реализовываться в упорядоченных конструктивных формах, и далеко не всякая «самоорганизация онлайн-сообщества» может и должна рассматриваться как отвечающая сути демократии, сути и цели реализации народом своей власти в рамках стабильно развивающегося социума и государства.

С понятием электронной демократии тесно связано понятие **электронного правительства**, которое нередко смешивается с понятием электронного государства в силу нюансов перевода с английского языка исходного термина. В литературе отмечается, что «понятие «Электронное правительство» в современном научном сообществе трактуется неоднозначно. Учитывая специфику происхождения данного термина от английского «e-government», что дословно означает «электронное государство», мы подразумеваем организацию управления всего государства при помощи информатизации управленческих процессов, электронных ресурсов и технических средств. В современном английском языке, например, в международно-правовых документах, в частности, в решениях Европейского Суда по правам человека, термин «government» применяется для обозначения государства как политического института в целом, представленного тремя ветвями власти, а не только центральным органом исполнительной власти (правительством)»¹⁸.

М.М. Курячая также подчеркивает, что «электронную демократию необходимо отграничивать от электронного правительства (e-government), которое означает электронный доступ к государственным услугам. ...Электронное правительство можно отнести к одному из видов электронной демократии, так как посредством услуг, которые предоставляет электронное правительство, расширяются возможности каждого гражданина. В Российской Федерации проект «Электронное правительство» активно используется населением, что позволяет сократить очереди в различных ведомствах, а также позволяет каждому гражданину самостоятельно контролировать процесс взаимодействия с государственными структурами, не выходя из дома»¹⁹.

¹⁸ Киселев А.С. Электронное правительство в Российской Федерации: генезис и современное состояние // Социально-экономические явления и процессы. 2015. Том 10.

¹⁹ Курячая М.М. Электронное голосование как этап развития непосредственной демократии // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 11. С. 31 – 35.

Производным от термина электронная демократия следует считать также «электронное демократическое сотрудничество», под которым предлагается понимать «совокупность общественных отношений, складывающихся в процессе взаимодействия между органами публичной власти и избирателями с целью выявления и учета политической позиции большинства членов избирательного корпуса, которая имеет юридически значимые последствия и, как правило, является обязательной для участвующих сторон»²⁰.

Заметим, что анализ встречающихся и продвигаемых разными исследователями понятий показывает **значительное терминологическое разнообразие**, описывающее концептуально и сущностно сходные явления, механизмы и процессы. В рамках настоящей работы не стоит задача детальной характеристики каждого из предлагаемых в литературе понятий. Покажем лишь своего рода «терминологическую палитру», дополняющую базовые понятия, которые представляются основными в рассматриваемой сфере и потому более детально раскрываются в настоящей работе.

Как отмечают исследователи, «термины «электронное государство» («e-government (electronic government)») и «электронная демократия» («e-democracy», «цифровая демократия», «сетевая демократия», «электронная демократизация», «теледемократия», «кибердемократия») вошли в употребление в конце XX в. в странах, где особое внимание уделялось развитию информационно-коммуникационных технологий, в том числе развитию сети Интернет»²¹.

Как видим, стремительное развитие новых технологий порождает значительное количество новых понятий и терминов в рассматриваемой сфере. Помимо уже приведенных встречаются, например, следующие терминологические новшества: «отдельные ученые называют институциональные системы голосования и коллективного принятия решений на основе технологии блокчейн криптодемократией»²²; «избирательный блокчейн»²³; «облачная демократия»²⁴.

²⁰ Антонов Я.В. Электронное голосование в системе электронной демократии: конституционно-правовое исследование: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 8 – 10.

²¹ Курячая М.М. Электронное голосование как этап развития непосредственной демократии // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 11. С. 31 – 35.

²² Allen D.W.E., Berg C., Lane A.M., Potts J. Cryptodemocracy and its institutional possibilities // Review of Austrian Economics. 2018. Pp. 1 - 12. Article in press. P. 6. Цитируется по: Кутейников Д.Л. Особенности применения технологий распределенных реестров и цепочек блоков (блокчейн) в народных голосованиях // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 9. С. 41 – 52. Весьма интересное комплексное исследование Д.Л. Кутейникова, в котором, в том числе показан зарубежный опыт использования

В этом ряду обращает на себя внимание понятие «избирательный блокчейн», которое некоторые ученые предлагают ввести в юридический тезаурус. А именно, «суть данной технологии состоит в распределённом хранении информации на электронных носителях без возможности её изменения. Независимо от уровня выборов, избирательный блокчейн предполагает создание «цифровых кошельков» кандидатами, принимающими участие в выборах. Избирателю отводится роль покупателя, который отдает свой голос («электронную монету») за одного из участвующих в выборах. ... Технология избирательного блокчейна предполагает, что голосование осуществляется анонимно с использованием каждым из голосующих виртуального аватара. Любой зарегистрированный в системе пользователь может реализовать предоставленное ему активное избирательное право независимо от места нахождения, однако, сделав выбор, не может поменять своего волеизъявления (что, впрочем, характерно и для традиционного голосования бумажными бюллетенями). Предполагается, что использование технологии избирательного блокчейна практически исключит возможность фальсификации результатов выборов»²⁵.

О практических подходах к использованию подобных технологий, в том числе в некоторых зарубежных странах, будет сказано далее.

Непосредственно для исследуемой сферы отношений большое значение имеют следующие взаимосвязанные понятия: **автоматизация избирательного процесса** и **цифровизация избирательного процесса**.

Цифровизация избирательного процесса²⁶ рассматривается как направление и является одной из целей его автоматизации (в то время как сами по себе понятия автоматизации и цифровизации соотносятся как пересекающиеся, о чем будет сказано ниже). В частности, в Основных направлениях развития Государственной

блокчейн-технологий, мы позволим себе широко процитировать в главе 3 настоящей работы.

²³ См.: *Алексеев Р.А., Абрамов А.В.* Проблемы и перспективы применения электронного голосования и технологии избирательного блокчейна в России и за рубежом // *Гражданин. Выборы. Власть*. 2020. № 1. С. 9 – 21.

²⁴ См.: *Абрамова Д.С.* Политическая коммуникация в свете развития инновационных Интернет технологий // *Гуманитарные научные исследования*. 2013. № 1. Электронный ресурс. <http://human.snauka.ru/2013/01/2142>. Дата обращения - 21 августа 2020 года;

²⁵ *Алексеев Р.А., Абрамов А.В.* Проблемы и перспективы применения электронного голосования и технологии избирательного блокчейна в России и за рубежом // *Гражданин. Выборы. Власть*. 2020. № 1.

²⁶ Иногда встречается и термин «**дигитализация**», однако мы не рассматриваем его как самостоятельный, поскольку он происходит от английского «digit» – «цифра» и, таким образом, синонимичен цифровизации.

автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» до 2022 года, одобренных постановлением ЦИК России от 30 октября 2019 года № 231/1727-7²⁷, указывается, что целями развития Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» являются дальнейшее *совершенствование избирательного (референдумного) процесса Российской Федерации за счет его цифровизации*, достижение нового уровня прозрачности и открытости, доступности избирательных (референдумных) процедур и действий для его участников за счет предоставления *цифровых сервисов* и в том числе возможности голосования по месту нахождения, обеспечения полноты, актуальности и достоверности сведений, используемых в избирательном (референдумном) процессе, эффективности деятельности избирательных комиссий (комиссий референдума) за счет применения *цифровых технологий и платформенных решений на основе преимущественно отечественных разработок*, обеспечивающих безопасность и устойчивость их функционирования (*курсив наш – авторы*). Ретроспективный анализ направлений автоматизации и соотношения понятий позволяет рассматривать цифровизацию избирательного процесса как знаменующее, по сути, определенный этап автоматизации в связи с развитием новых технологий.

В свою очередь указанный документ в интересующем нас аспекте голосования преимущественно обозначает задачи и механизмы, связанные с **электронным голосованием** в помещении для голосования с использованием электронных бюллетеней (в том числе по принципу экстерриториальности, голосования по месту нахождения избирателя). При этом в нем содержатся и положения, направленные на обеспечение развития механизмов **дистанционного электронного голосования**.

В частности, одной из задач развития ГАС «Выборы» на период до 2022 года является обеспечение доступности процедуры голосования для избирателей (участников референдума) по месту их нахождения (подпункт 2 пункта 1.4 названных Основных положений).

Также указывается, что «цифровые сервисы для участников избирательного процесса предоставляются на основе принципов адресности, проактивности, экстерриториальности, многоканальности, с применением реестровой модели, с реализацией механизмов установления обратной связи с получателями сервисов, с использованием типизированных решений, машиночитаемых описаний процессов предоставления сервисов, автоматизированного принятия

²⁷ ИПС «КонсультантПлюс».

решения при предоставлении сервисов» (пункт 2.1.2 названных Основных положений).

В рамках основного направления развития «Голосование избирателей (участников референдума) по месту нахождения» закреплено, что «обеспечивается возможность голосования по месту нахождения на экстерриториальных цифровых избирательных участках (участках референдума), оснащенных специализированными техническими средствами (далее – цифровые участки), а также обеспечивается техническая возможность дистанционного электронного голосования» (пункт 2.2.1 названных Основных положений).

Предусматривается, что «технологии, обеспечивающие возможность для избирателей (участников референдума) голосования по месту нахождения на цифровых участках, возможность дистанционного электронного голосования, состав, технические и функциональные требования и характеристики используемых в этих целях специализированных технических средств, а также порядок организации их взаимодействия с Цифровой платформой определяются по результатам выполнения в 2019 – 2020 годах соответствующих научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ». При этом в Перечень первоочередных мероприятий по реализации Основных направлений развития Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» до 2022 года (приложение № 2 к названным Основным направлениям) включено проведение исследований и разработка комплекса организационно-технических решений, обеспечивающих возможность дистанционного электронного голосования (тип мероприятия – научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы), со сроком начала реализации – 2019 год.

Отметим, что названные Основные направления в научных публикациях подвергаются определенной критике. Член ЦИК России, д.ю.н. Е.И. Колюшин пишет: «документ имеет чисто технократический характер, предполагающий проведение цифровизации выборов без существенного изменения избирательного законодательства. Между тем введение даже чисто информационных сервисов, предоставляющих не имеющую юридического значения информацию избирателям, политическим партиям и кандидатам, переход, по сути дела, на самоинформирование, ставит вопрос о дополнении обязанностей и Федерального центра информатизации, обеспечивающего использование и развитие названной системы, и избирательных комиссий поставлять такую информацию в отделенный от ГАС «Выборы» сети Интернет и нести ответственность за уклонение от выполнения этой обязанности. Если же речь идет о совершении

цифровых избирательных действий, которые должны иметь юридическое значение (открытие специального избирательного счета, внесение пожертвований в избирательный фонд, представление в комиссию электронных документов), то использование цифровых сервисов через сеть Интернет требует пересмотра всей концепции Федерального закона от 10 января 2003 года № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы»²⁸.

Вопрос дальнейшего совершенствования избирательного законодательства сообразно задачам цифровизации избирательного процесса, в том числе активного внедрения дистанционного электронного голосования, безусловно, требует дальнейшего научного осмысления.

Вместе с тем, однозначный вывод Е.И. Колюшина о том, что «в силу принципиальных различий технологий традиционного и дистанционного электронного голосования для проведения последнего в условиях свободных выборов потребуются новое избирательное законодательство»²⁹ поддержан быть не может. Действующее избирательное законодательство обладает достаточным потенциалом совершенствования для того, чтобы адекватно отразить реалии новых технологий и органично встроить их в давно зарекомендовавшую себя систему гарантий избирательных прав граждан.

Кроме того, с существующей точкой зрения, согласно которой понятия автоматизации и цифровизации, по сути, противопоставляются, согласиться нельзя. Е.И. Колюшин пишет: «в силу статьи 5 Федерального закона «О государственной автоматизированной системе «Выборы» эта система применяется для **автоматизации** информационных процессов подготовки и проведения выборов. **Цифровизация в отличие от автоматизации переводит реальные явления в виртуальный мир, известно новое понятие «виртуальная реальность».** Доступ в этот мир закодирован. Реальность отступает на второй, третий, а возможно, и на десятый план в зависимости от программного обеспечения»³⁰. Однако автоматизация в рамках создания и развития ГАС «Выборы» поэтапно шла по пути перевода многих документов и процессов именно в цифровой формат (переход на документы в машиночитаемом виде, в электронном формате и т.д.), поэтому процесс цифровизации в избирательном процессе органично

²⁸ См.: *Колюшин Е.И.* Правовые проблемы дистанционного электронного голосования избирателей // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 2. С. 25 – 30.

²⁹ Там же.

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

вытекает из процесса автоматизации. Как отмечают исследователи, в узком смысле цифровизация понимается как преобразование информации в цифровую форму, которое в большинстве случаев ведет к снижению издержек, появлению новых возможностей и т.д.³¹

Следует также учитывать, что автоматизация избирательного процесса предполагает внедрение и применение программно-технических средств, работающих с информацией, в том числе в цифровой форме. Согласно подпункту 6 пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 10 января 2003 года № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» комплексы средств автоматизации ГАС «Выборы» – это совокупность взаимосвязанных программно-технических средств, предназначенных для сбора, обработки, накопления, хранения, поиска и передачи информации. Взаимосвязь автоматизации и цифровизации, не дающая оснований для их противопоставления, на наш взгляд, четко прослеживается и в подходе законодателя.

Согласно Большому энциклопедическому словарю 2012 года, автоматизация – «применение технических средств, экономико-математических методов и систем управления, освобождающих человека частично или полностью от непосредственного участия в процессах получения, преобразования, передачи и использования энергии, материалов или информации. Автоматизируются: 1) технологические, энергетические, транспортные и др. производственные процессы; 2) проектирование сложных агрегатов, судов, промышленных сооружений, производственных комплексов; 3) организация, планирование и управление в рамках цеха, предприятия, строительства, отрасли, войсковой части, соединения и др.; 4) научные исследования, медицинское и техническое диагностирование, учет и обработка статистических данных, программирование, инженерные расчеты и др. Цель автоматизации – повышение производительности и эффективности труда, улучшение качества продукции, оптимизация управления, устранение человека от работы в условиях, опасных для здоровья. Автоматизация – одно из основных направлений научно-технического прогресса»³².

³¹ См.: *Халин В.Г., Чернова Г.В.* Цифровизация и ее влияние на российскую экономику и общество: преимущества, вызовы, угрозы и риски // Управленческое консультирование. 2018. №10 (118). Электронный ресурс. <https://cyberleninka.ru/article/n/tsifrovizatsiya-i-ee-vliyaniye-na-rossiyskuyu-ekonomiku-i-obschestvo-preimuschestva-vyzovy-ugrozy-i-riski>. Дата обращения – 21 августа 2020 года.

³² Статья «Автоматизация» из Большого энциклопедического словаря. Электронный ресурс. <https://slovar.cc/enc/bolshoy/2065322.html>. Дата обращения – 21 августа 2020 года.

В свою очередь цифровизация в широком смысле в научной литературе рассматривается как современный общемировой тренд развития экономики и общества, который основан на преобразовании информации в цифровую форму и приводит к повышению эффективности экономики и улучшению качества жизни³³.

При этом цифровизация зачастую воспринимается именно как современный этап автоматизации, в том числе идущий следом за компьютеризацией. Например, цифровизация определяется как новый этап автоматизации и информатизации экономической деятельности и государственного управления, процесс перехода на цифровые технологии, в основе которого лежит не только использование для решения задач производства или управления информационно-коммуникационных технологий, но также накопление и анализ с их помощью больших данных в целях прогнозирования ситуации, оптимизации процессов и затрат, привлечения новых контрагентов и т.д.³⁴

Также следует отметить, что вышеуказанные понятия взаимосвязаны и через понятие «информатизация», под которой понимается «применение информационных технологий для формирования и использования информационных ресурсов, электронного документооборота»³⁵, «организационный социально-экономический и научно-технический процесс создания оптимальных условий для удовлетворения информационных потребностей и реализации прав граждан, органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений на основе формирования и использования информационных ресурсов»³⁶.

³³ См.: *Халин В.Г., Чернова Г.В.* Цифровизация и ее влияние на российскую экономику и общество: преимущества, вызовы, угрозы и риски // Управленческое консультирование. 2018. №10 (118). Электронный ресурс. <https://cyberleninka.ru/article/n/tsifrovizatsiya-i-ee-vliyvanie-na-rossiyskuyu-ekonomiku-i-obschestvo-preimuschestva-vyzovy-ugrozy-i-riski>. Дата обращения – 21 августа 2020 года.

³⁴ См.: Толковый словарь терминов и понятий по вопросам цифровой трансформации. Электронный ресурс. <https://library.bsuir.by/ru/tolkovyy-slovar-terminov-i-ponyativ-po-voprosam-tsifrovoy-transformatsii>. Дата обращения – 21 августа 2020 года.

³⁵ Статья «Информатизация» в Большой российской энциклопедии. Электронный ресурс. https://bigenc.ru/technology_and_technique/text/2015729. Дата обращения – 21 августа 2020 года.

³⁶ Статья «Информатизация». Электронный ресурс. <https://encyclopediya.prava.academic.ru/2361/Информатизация>. Дата обращения – 21 августа 2020 года.

Ранее это определение было закреплено в утратившем силу Федеральном законе от 20 февраля 1995 года № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации». В статье 2 «Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе» действующего Федерального закона от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации,

Оно отражено в названии Федерального центра информатизации при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, который согласно пункту 1 статьи 9 Федерального закона «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» является государственным казенным учреждением, обеспечивающим использование, эксплуатацию и развитие ГАС «Выборы».

Отметим попутно, что, на наш взгляд, исключительно важна взаимосвязь новых внедряемых механизмов, в том числе различных форм и способов электронного голосования с уже существующими и успешно функционирующими технологиями ГАС «Выборы», надежность которых прошла проверку временем.

А.А. Вешняков справедливо характеризовал Государственную автоматизированную систему Российской Федерации «Выборы» как не имеющую аналогов по масштабам территориального развертывания, оперативности и надежности обобщения данных о выборах систему, основные достоинства которой – прозрачность, защищенность и оперативность процесса подведения итогов голосования³⁷.

Исследователи, оценивая ГАС «Выборы», справедливо отмечают, что «данная информационная система, с одной стороны, является крупнейшей территориально-распределенной многоуровневой автоматизированной системой, которая применяется для автоматизации информационных процессов и обеспечения деятельности избирательных комиссий при подготовке и проведении выборов и референдумов; с другой стороны, это объективная база данных информационного общества, обеспечивающая народовластие, гарантирующая каждому гражданину оперативное и достоверное получение данных о подготовке и проведении выборов»³⁸.

Охарактеризовав в целом систему более общих понятий, перейдем непосредственно к пониманию **электронного голосования** и **дистанционного электронного голосования** в научной литературе и действующих правовых актах.

Термин «электронное голосование» (electronic(al) voting – e-voting) – впервые был введен в 1960-х гг. Новое понятие подразумевало, что волеизъявление голосующих выражается с помощью электронных

информационных технологиях и о защите информации» определения понятия «информатизация» не содержится.

³⁷ См.: Вешняков А.А. Международно-правовой и зарубежный опыт применения электронных средств голосования при проведении выборов // «Международное публичное и частное право», 2006, № 5.

³⁸ Лучин В.О., Белоновский В.Н., Пряхина Т.М. Избирательное право России / под ред. В.О. Лучина. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008. С. 484.

средств, а новая система может использовать электронные средства для подачи и подсчета голосов³⁹.

В научной литературе под электронным голосованием предлагается понимать «во-первых, процедуру использования электронных средств (автоматических ящиков), которые сканируют избирательные бюллетени и обеспечивают подсчёт голосов избирателей; во-вторых, голосование, осуществляемое с помощью таких телекоммуникационных средств, как Интернет или мобильная связь»⁴⁰.

При этом отмечается, что «в литературе выделяются следующие виды электронного голосования: средства электронного подсчета голосов (комплексы обработки избирательных бюллетеней); средства электронного голосования; голосование с помощью терминалов, установленных на избирательных участках (комплексы электронного голосования); дистанционное голосование: при помощи сети Интернет (с использованием дисков и социальных карт); при помощи мобильной связи и сотовых телефонов»⁴¹.

Анализ работ различных исследователей показывает, что понятия электронного голосования и дистанционного электронного голосования преимущественно рассматриваются как взаимосвязанные через формы осуществления голосования в контексте их исторического прогресса – в этом аспекте дистанционное электронное голосование воспринимается как видовое, более узкое по отношению к родовому, более широкому понятию электронного голосования.

Однако существует и определенная рассогласованность в понимании соотношения терминов электронное голосование и дистанционное электронное голосование, в том числе встречается подход, при котором первое, по сути, отождествляется со вторым, не проводится их четкое разграничение.

Например, М.М. Курячая пишет: «современные технологии изменили и избирательный процесс. Так, стал применяться термин «электронное голосование», под которым понимают различные виды голосования, включая и электронные средства голосования, т.е.

³⁹ См.: Садекова Г.У., Токарева Е.А. Перспективы развития электронного голосования: совершенствование законодательства в условиях сближения международного и внутригосударственного права // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 4. С. 28 – 32.

⁴⁰ Алексеев Р.А., Абрамов А.В. Проблемы и перспективы применения электронного голосования и технологии избирательного блокчейна в России и за рубежом // Гражданин. Выборы. Власть. 2020. № 1.

⁴¹ Телишина Н.Н. Электронное голосование как средство демократизации правотворчества (опыт Владимирской области) // Юридическая техника. 2014. № 8. С. 438.

электронную демократию и технические электронные средства подсчета голосов (КОИБ) объединяет процесс подсчета голосов с использованием электронных средств и процесс голосования с использованием телекоммуникационных средств, например голосование посредством мобильной связи или через сеть Интернет. Под электронным голосованием мы понимаем голосование посредством сети Интернет: Интернет-выборы и Интернет-референдумы, т.е. дистанционный формат»⁴².

Смещения понятий легко избежать, если, как мы уже отметили, проводить разграничение по формам (форматам) осуществления голосования – в специально определенном месте для голосования с использованием специальных устройств или же дистанционно с помощью соответствующего программного продукта (без посещения специально определенного места для голосования).

В такое разграничение, на наш взгляд, укладываются любые предлагаемые исследователями классификации.

Т.С. Масловская, например, предлагает выделять четыре группы видов систем электронного голосования⁴³:

- 1) системы голосования перфокартами;
- 2) системы оптической нумеризации⁴⁴;
- 3) системы прямого электронного регистрирования;
- 4) Интернет.

Некоторые исследователи считают, что средства для электронного голосования «необходимо разделить на следующие виды:

- средства электронного подсчета голосов (комплексы обработки избирательных бюллетеней);

⁴² Курачая М.М. Электронное голосование как этап развития непосредственной демократии // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 11. С. 31 – 35.

⁴³ См.: Масловская Т.С. Электронное голосование: опыт зарубежных стран. Электронный ресурс. <https://pandia.ru/text/78/106/166.php>. Дата обращения – 22 августа 2020 года.

⁴⁴ Эту группу названный автор характеризует следующим образом: «аппарат оптической нумеризации сочетает в себе оборудование и специализированное информационное техническое обеспечение. Избиратели, которые используют бюллетени для голосования, читаемые машиной, получают карту, на которой напечатаны имена кандидатов. Рядом с каждым именем расположен символ: прямоугольник, круг или неполная стрела. Избиратель отмечает свой выбор, заполняя прямоугольник или круг или дополняя стрелу. Во время передачи своего голоса избиратель вводит карту либо прямо в считывающее устройство на избирательном участке, либо вбрасывает ее в урну, которая затем переносится в централизованное место для подсчета голосов. Аппарат для подсчета голосов распознает отметку, сделанную избирателем на карте, и регистрирует соответствующее голосование. Индивидуальные голоса регистрируются в базе данных и складываются для получения общих результатов. Имея свои разновидности, данная система электронного голосования применяется в Австралии, США». См.: Масловская Т.С. Указ. соч.

- средства электронного голосования:
- голосование с помощью терминалов, установленных на избирательных участках (комплексы электронного голосования);
- дистанционное голосование:
- при помощи сети Интернет (с использованием дисков и социальных карт);
- при помощи мобильной связи и сотовых телефонов»⁴⁵.

Ряд исследователей настаивают «на развитии дистанционных электронных способов голосования, так как без их применения «система электронного голосования является лишь системой эффективного подсчета голосов, что существенно ограничивает ее демократический потенциал»⁴⁶ и возможности применения в современной демократической практике»⁴⁷.

Указанные авторы, полемизируя с теми, кто считает, что «Российская Федерация не готова к голосованию посредством Интернета из-за отсутствия гарантий защиты от вмешательства в эту систему и возможных фальсификаций», отмечают, что «в настоящее время Российской Федерации можно считать цифровым государством. В стране создана и успешно функционирует федеральная государственная информационная система, в которую входят многочисленные базы данных, электронные реестры. С помощью этой системы должностные лица органов государственной власти и местного самоуправления, правоохранительных органов осуществляют деятельность в сфере реализации прав и интересов граждан и участвуют в межведомственном взаимодействии»⁴⁸. «Таким образом», – резюмируют они – «взаимодействие граждан, общества и государства в информационно-коммуникационных отношениях в Российской Федерации налажено. Работающие не один год сетевые ресурсы, содержащие базы данных и реестры различных государственных органов, например, Интернет-портал «Госуслуги», или коммерческие ресурсы, такие как «Сбербанк Онлайн», позволяющие дистанционно перечислять денежные средства, дают представление о возможностях государства и коммерческих организаций эффективно защищать их от

⁴⁵ См.: Садекова Г.У., Токарева Е.А. Перспективы развития электронного голосования: совершенствование законодательства в условиях сближения международного и внутригосударственного права // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 4. С. 28 – 32.

⁴⁶ Антонов Я.В. Развитие правового регулирования электронного голосования в России // Управленческое консультирование. 2015. № 5. С. 68.

⁴⁷ Нардина О.В., Бандикян М.Д. Развитие альтернативных способов голосования, основанных на применении информационных технологий в избирательном процессе // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 12. С. 59.

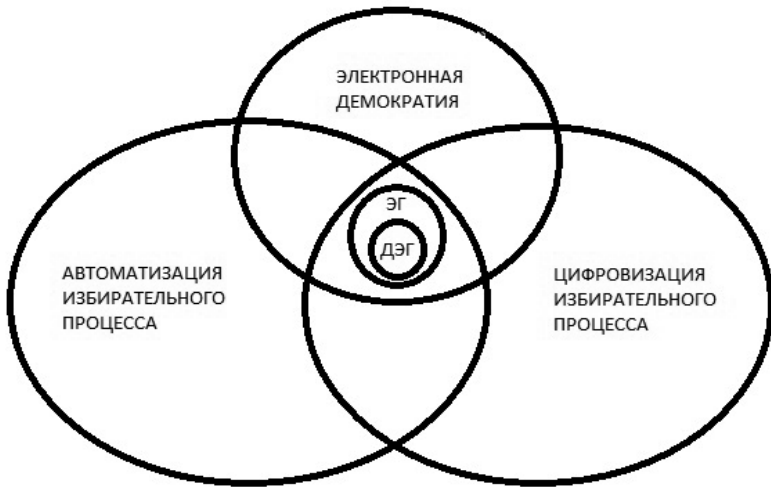
⁴⁸ Нардина О.В., Бандикян М.Д. Указ. соч. С. 59 – 60.

незаконного вмешательства и возможных фальсификаций»⁴⁹. Эта аргументация заслуживает внимания, поскольку действительно все больше экономически, социально, организационно-управленчески значимых операций и функций переводятся в «цифру», при этом совершенствуются и механизмы защиты от возможных злоупотреблений и нарушений.

Проведенный анализ позволяет предложить следующее видение соотношения ряда основных понятий в рассматриваемом аспекте избирательного процесса.

⁴⁹ Там же.

Соотношение понятий «электронная демократия», «автоматизация избирательного процесса», «цифровизация избирательного процесса», «электронное голосование» и «дистанционное электронное голосование»



Где ЭГ – электронное голосование,
ДЭГ – дистанционное электронное голосование

Нормативное закрепление понятий.

Основные понятия в сфере избирательного права и избирательного процесса, как известно, закрепляются (в том числе по мере появления новых понятий, обусловленных развитием технических средств и соответствующих правоотношений) в Федеральном законе от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Нашло в нем отражение и понятие «**электронное голосование**».

Согласно подпункту 62 статьи 2 названного Федерального закона «электронное голосование – голосование без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с использованием технического средства».

Данное определение эволюционировало следующим образом. Подпункт 62 статьи 2 был введен Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» и содержал следующую редакцию определения: «электронное голосование – голосование без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с использованием комплекса средств автоматизации ГАС «Выборы» (далее – КСА ГАС «Выборы»). Очевидно, что в такой редакции предполагалось только голосование с использованием КСА ГАС «Выборы», речь о голосовании через Интернет или иные сети, таким образом, не шла, поскольку к числу принципов использования, эксплуатации и развития ГАС «Выборы» относятся принципы недопустимости подключения ГАС «Выборы» к сети «Интернет», а также подключения ГАС «Выборы» при ее использовании при проведении выборов и референдума к иным информационным системам и сетям связи, не применяемым в ГАС «Выборы» (подпункты 10 и 11 статьи 4 Федерального закона от 10 января 2003 года № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы»).

Федеральным законом от 29 мая 2019 года № 104-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» редакция подпункта 62 статьи 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» была изменена – слова «комплекса средств автоматизации ГАС «Выборы» заменены словами «технического средства», то есть гораздо более широким термином.

В подпункте 41¹ статьи 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме

граждан Российской Федерации» закреплено следующее определение взаимосвязанного понятия **«комплекс для электронного голосования»** – это «техническое средство, предназначенное для проведения электронного голосования, автоматизированного подсчета голосов избирателей, участников референдума, установления итогов голосования и составления протокола участковой комиссии об итогах голосования».

Этот подпункт также был введен вышеуказанным законом 2005 года и предусматривал следующую редакцию определения указанного понятия: «комплекс для электронного голосования – комплекс средств автоматизации ГАС «Выборы», предназначенный для проведения электронного голосования, автоматизированного подсчета голосов избирателей, участников референдума, установления итогов голосования и составления протокола участковой комиссии об итогах голосования». В 2019 году редакция была изменена – слова «комплекс средств автоматизации ГАС «Выборы», предназначенный» заменены словами «техническое средство, предназначенное».

Расширение содержания вышеуказанных понятий очевидно – оно отражает внедрение средств для дистанционного электронного голосования.

Само же понятие **«дистанционное электронное голосование»** получило закрепление своей дефиниции в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в 2020 году. Федеральным законом от 23 мая 2020 года № 154-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» статья 2 указанного базового Федерального закона дополнена подпунктом 62¹, согласно которому «дистанционное электронное голосование – голосование без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с использованием специального программного обеспечения».

Как видим, в данном случае законодатель воздержался от указания на какие-либо технические средства или конкретные системы и сети, а определяющим признаком сделал специальное программное обеспечение.

Также следует отметить, что определение понятия **«электронный бюллетень»** – «бюллетень, подготовленный программно-техническими средствами в электронном виде, применяемый при проведении электронного голосования» (подпункт 63 статьи 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»), также было введено

вышеуказанным законом 2005 года и по состоянию на сентябрь 2020 года ни разу редакционно не изменялось.

Специальное правовое регулирование, в том числе определения понятий, содержится в Федеральном законе от 23 мая 2020 года № 152-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования в городе федерального значения Москве», которое предполагает проведение в городе федерального значения Москве эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах в органы государственной власти, органы местного самоуправления, проводимых в соответствии с федеральными законами, избирательным кодексом города Москвы в 2020 – 2021 годах. Согласно его статье 2 для целей названного закона используемые термины и понятия означают:

1) дистанционное электронное голосование – голосование без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с использованием специального программного обеспечения регионального портала государственных и муниципальных услуг города Москвы;

2) участковая избирательная комиссия по дистанционному электронному голосованию – коллегиальный орган, обеспечивающий организацию, осуществление и установление итогов дистанционного электронного голосования;

3) протокол об итогах дистанционного электронного голосования – документ участковой избирательной комиссии по дистанционному электронному голосованию, отражающий ее решение об итогах дистанционного электронного голосования.

Таким образом, в указанном специальном законе определение дистанционного электронного голосования, закрепленное в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», уточняется в части более конкретного указания на специальное программное обеспечение – используемое на региональном портале государственных и муниципальных услуг города Москвы.

Согласно пункту 1.2 Порядка дистанционного электронного голосования при проведении общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации, утвержденного постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 4 июня 2020 года № 251/1850-7, дистанционное электронное голосование представляет собой голосование без использования бюллетеня, изготовленного на

бумажном носителе, с использованием программно-технического комплекса дистанционного электронного голосования, доступ к которому участнику общероссийского голосования (далее – участник голосования) предоставляется на специальном портале, размещенном в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу 2020og.ru.

Обратим внимание, что в приведенных определениях используются взаимосвязанные технические термины, соотношение которых тоже может быть предметом специального исследования. Электронное голосование проводится с использованием «технического средства», дистанционное электронное голосование – «программно-технического комплекса» и «специального программного обеспечения».

Отметим, что на уровне международных документов⁵⁰, а именно – в Рекомендациях «О правилах электронного голосования»⁵¹, принятых в 2017 году на 1289-м заседании представителей министров Комитета министров Совета Европы, встречается следующая терминология:

- электронные выборы – политические выборы или референдум с использованием электронного голосования;
- электронный бюллетень – электронное средство, с помощью которого собираются голоса перед подсчетом;
- электронный голос – голос, поданный с использованием электронных средств;
- электронное голосование – использование электронных средств для подачи и/или подсчета голосов;
- система электронного голосования – оборудование, программное обеспечение и процессы, которые позволяют избирателям голосовать с использованием электронных средств в ходе выборов или референдума⁵².

С учетом законодательно закрепленных дефиниций и проведенного анализа сущностных составляющих исследуемых понятий полагаем возможным предложить следующие обобщающие определения:

электронное голосование на выборах, референдумах, при проведении общероссийского голосования, иного голосования – это голосование избирателей, участников референдума, участников общероссийского голосования, иного голосования без использования

⁵⁰ Подробнее см. главу 2 настоящей работы.

⁵¹ Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. 2017. № 11 (185). С. 144-149.

⁵² См. текст Рекомендаций, размещенный на Интернет-сайте Российского фонда свободных выборов, www.rfsv.ru/law/pravovye-innovatsii/novye-rekomendatsii-soveta-evropy-o-pravilakh-elektronного-golosovaniia-na-vyborakh.

бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с использованием технического средства, которым оборудованы места для проведения голосования, или дистанционно с использованием специального программного обеспечения;

дистанционное электронное голосование на выборах, референдумах, при проведении общероссийского голосования, иного голосования – это голосование избирателей, участников референдума, участников общероссийского голосования, иного голосования без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, осуществляемое с использованием специального программного обеспечения удаленно, без явки в места для проведения голосования.

Приведем обзор встречающихся взглядов ученых и практиков на **минусы и возможные риски** внедрения и развития технологий дистанционного электронного голосования, а также на их **плюсы и достоинства**.

Важная задача государства – просчитать и минимизировать риски, связанные с внедрением технологий дистанционного электронного голосования. Решению этой задачи должны способствовать комплексные научные исследования соответствующей проблематики, ориентированные на выработку обоснованных правовых и организационных подходов к максимальному обеспечению действенных гарантий прав граждан в сфере такого голосования.

Например, некоторые исследователи отмечают следующие риски дистанционного электронного голосования для гарантий избирательных прав граждан и соблюдения принципов избирательного права: «во-первых, существующие системы передачи информации по каналам Всемирной Сети весьма далеки от технического совершенства и слишком уязвимы с точки зрения потенциальных компьютерных сбоев и атак хакеров. Во-вторых, серьезным доводом против введения Интернет-голосования служит «цифровое неравенство»: дискриминация лиц преклонного возраста, у которых отсутствуют навыки обращения с современными компьютерами, а также малоимущих граждан, не имеющих доступа к Интернету дома или на рабочем месте, противоречит принципу всеобщего и равного избирательного права. И, наконец, главным аргументом, сдерживающим внедрение данной технологии, является несоблюдение принципа тайны волеизъявления и фактическое превращение голосования в поименное: процедура электронной аутентификации избирателя посредством использования цифровой подписи, отпечатков пальцев или смарт-карты с индивидуальным кодом-паролем позволяет достаточно легко идентифицировать личность конкретного гражданина,

проголосовавшего тем или иным образом за какого-либо кандидата или по вопросу, вынесенному на референдум»⁵³. В приведенной цитате, возможно, усматривается некоторая категоричность, преувеличенность отдельных аспектов анализируемого явления, однако сама постановка подобных вопросов имеет право на существование.

Исследователи обращают внимание также на следующие риски: «При дистанционном голосовании с применением средств электронного голосования затрудняется безошибочная идентификация избирателя, поскольку устраняется традиционная процедура выдачи избирательного бюллетеня, которой предшествует установление личности избирателя и внесение его данных в соответствующий список. Данная проблема может быть решена применением электронной подписи или реализацией сервиса электронного голосования через портал государственных услуг, а также иного подобного ресурса, доступ на который осуществляется по паролю, предоставляемому гражданину только после установления его личности. В то же время пароль, равно как и носитель электронной подписи, в отличие от активного избирательного права, могут быть переданы гражданином иным лицам»⁵⁴.

Определенные трудности могут возникнуть при установлении гарантий принципа тайного голосования, а также немаловажным является отмеченный экспертами риск маргинализации выборов. А именно, по мнению некоторых авторов, «дистанционное голосование предполагает гораздо более широкие возможности для нарушения тайны волеизъявления, чем голосование на избирательном участке. В отличие от ... инфраструктуры ГАС «Выборы», электронные устройства и каналы связи, которыми пользуются избиратели, не имеют такой надежной и многоступенчатой защиты от несанкционированного доступа к информации и ее изменения (в том числе нарушения анонимности голосования и искажения его итогов), что создает возможность нарушения прав избирателей. Кроме того, отсутствие необходимости совершить ряд действий – собраться, прийти на избирательный участок и сделать выбор – может привести к маргинализации избирательного процесса и тем самым отсутствию взвешенных личных решений»⁵⁵.

⁵³ Грачев М.Н. Электронное голосование: «за» и «против» // Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки. 2011. № 1. С. 361.

⁵⁴ Пучнин А.С. Преимущества и риски дальнейшего развития электронных технологий в сфере организации выборов и референдумов // Северо-Кавказской юридический вестник. 2015. Выпуск 3. № С. 121.

⁵⁵ Там же.

В связи с этим отметим, что ещё одной важной задачей представляется повышение уровня мотивированности современных избирателей, прежде всего, молодежи – активных пользователей Интернета, гаджетов, сетевых сервисов, на принятие взвешенных решений в общественно-политической сфере посредством дистанционного электронного голосования. Решение этой задачи лежит в плоскости работы с общественным правосознанием, повышения электорально-правовой культуры, причем работа эта должна вестись в значительном объеме в той же уже привычной для таких пользователей информационной среде – Интернете, социальных сетях, через современные каналы коммуникации с молодежью.

В целом, проведенный анализ показывает, что в системе аргументации против внедрения и расширения дистанционного электронного голосования можно выделить следующие блоки аргументов.

1. Гипотетическое нарушение **всеобщности избирательного права** ввиду возрастной и (или) технической недоступности такого голосования для определенных групп граждан.

Например, Д.В. Котикова пишет: «компьютерная неграмотность пока остается среди избирателей старшего и отчасти среднего возраста. Это препятствует доступности для избирателей электронного голосования с помощью Интернета. Как следствие, пока остается проблема полноценной реализации принципа всеобщего избирательного права»⁵⁶.

А.Ю. Цаплин отмечает возможность нарушения принципа «всеобщности участия в выборах» и связывает это с тем, что не все население владеет информационными технологиями и сможет проголосовать посредством Интернета, отмечая, что «в возрастной категории свыше 55 лет только 28% являются пользователями Всемирной компьютерной сети»⁵⁷. О.В. Нардина, М.Д. Бандикян, признавая значимость этого аргумента, отмечают, вместе с тем, что следует настаивать «на введении Интернет-голосования только как

⁵⁶ 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.

⁵⁷ Цаплин А.Ю. Перспективы дистанционного электронного голосования в России // Известия Саратовского университета. Новая серия. Сер.: Социология. Политология. 2016. Т. 16. № 3. С. 346. Приводится по: Нардина О.В., Бандикян М.Д. Развитие альтернативных способов голосования, основанных на применении информационных технологий в избирательном процессе // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 12. С. 59 – 61.

альтернативного способа, который не будет заменять привычные всем гражданам РФ формы выражения волеизъявления»⁵⁸.

Согласимся с таким подходом и подчеркнем, что это соответствует одному из основных принципов, закрепленных в Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 – 2030 годы, а именно: сохранению традиционных и привычных для граждан (отличных от цифровых) форм получения товаров и услуг. Интерпретация и применение этого принципа в электорально-правовой сфере позволит снять вышеуказанный риск нарушения всеобщности избирательного права.

2. Схожая аргументация, но уже в аспекте возможного нарушения **равенства избирательного права**, встречается в исследовании Е.И. Колюшина: **«нельзя идеализировать дистанционное электронное голосование**, закрывая глаза на его достаточно очевидные недостатки. Думается, что оно **углубляет неравенство избирателей**, так как уровень пользования новыми технологиями различных групп населения существенно различается в зависимости от возраста, места нахождения, вероисповедания и других факторов. Кроме того, применение на одних и тех же выборах и традиционного голосования, и массового дистанционного электронного голосования породит проблему неравных условий голосования и определения их итогов»⁵⁹.

Полагаем, что с такими опасениями нельзя согласиться в полной мере. Современные технологии внедряются во многих сферах социально-экономической, общественно-политической, социокультурной жизни общества, и отсутствие абсолютно равных возможностей доступа всех граждан к цифровым сервисам, информационным технологиям и продуктам, конкретным устройствам не является препятствием для развития последних на благо общества в целом. Расширение такого доступа происходит эволюционным путем по мере улучшения качества жизни граждан, выхода на рынок более доступных технологий и устройств и т.д. Государство со своей стороны просто должно принимать соразмерные и соответствующие достигнутому уровню социально-экономического развития усилия по упрощению для максимально широкого круга граждан пользования соответствующими технологиями и сервисами.

В части же аргумента о «проблеме неравных условий голосования и определения итогов» отметим, что одновременное применение «традиционного» и дистанционного электронного голосования не

⁵⁸ Нардина О.В., Бандикян М.Д. Указ. соч. С. 59 – 61.

⁵⁹ См.: Колюшин Е.И. Правовые проблемы дистанционного электронного голосования избирателей // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 2. С. 25 – 30.

затрагивает самого существа, *содержания* и природы права граждан избирать, а касается только *формы* его реализации, и потому не может рассматриваться как нарушающее принципы избирательного права, в том числе принцип равного избирательного права. Ключевой аспект здесь – возможность самостоятельного выбора гражданином формы реализации своего права при сохранении со стороны государства привычной для людей возможности «традиционного» голосования с использованием бюллетеней в специальных местах для проведения голосования.

3. Гипотетическое нарушение **тайны голосования** ввиду технической возможности идентификации волеизъявления конкретных граждан⁶⁰.

Еще в 2006 году бывший Председатель ЦИК России А.А. Вешняков, рассматривая Интернет-голосование, писал, что «эти технологии фактически не обеспечивают анонимность голосования. Эта проблема остается даже при многоступенчатом доступе на сервер для голосования и использовании динамической адресации. При этом под сервером понимается не столько мощный компьютер, сколько аналог «виртуального избирательного участка»⁶¹.

Отметим, что в современном мире это, скорее, техническая задача – максимально обеспечить анонимность голосования и, тем самым, максимально возможное соблюдение принципа тайного голосования. Необходимо прорабатывать и совершенствовать соответствующие программные решения. Также заметим, что даже при традиционном голосовании нельзя гарантировать стопроцентное повсеместное соблюдение тайны голосования – гипотетически кто-либо (наблюдатель, член избирательной комиссии, другой избиратель) может разглядеть отметку в бюллетене конкретного избирателя, например, когда бюллетень, опущенный им в прозрачный или полупрозрачный ящик для голосования, падает лицевой стороной вверх или «прилипает» к стенке ящика. Отрицание развития дистанционного электронного голосования исключительно на основании абсолютизации тайны голосования, на наш взгляд, в некоторой степени контрпродуктивно. Следует не возводить обозначенную проблему в ранг непреодолимых, а искать пути ее оптимального решения.

⁶⁰ См., например: *Матренина К.Ю.* Принцип тайного голосования при использовании современных информационных технологий // Вестник Тюменского государственного университета. 2014. № 3. С. 206.

⁶¹ См.: *Вешняков А.А.* Проблемы использования Интернета на выборах в Российской Федерации // «Информационное право», 2006, № 3.

4. Гипотетическое нарушение **принципа гласности (открытости) избирательного процесса**. Некоторые авторы отмечают⁶², что при Интернет-голосовании в Российской Федерации проблематично обеспечение принципа гласности (устраняется какая-либо возможность общественного контроля за процессом проведения голосования)⁶³.

В свою очередь отметим, что этот аспект заслуживает внимательного подхода и выработки соответствующих механизмов общественного контроля – с тезисом о полной невозможности такого согласия нельзя, это лишь вопрос внедрения надлежащих форм и методов такого контроля.

5. Также исследователи пишут о возможных нарушениях **«принципа достоверности (атаки сервера хакерами, создание вирусов и вредоносных программ, которые будут подменять волю избирателя непосредственно на его персональном компьютере)»**⁶⁴. Отмечается опасность взлома секретных кодов хакерами и даже угроза прямого подкупа избирателей⁶⁵.

На наш взгляд, это тоже скорее техническая задача – вопрос разработки и внедрения соответствующих способов обеспечения безопасности⁶⁶.

⁶² См.: Садекова Г.У., Токарева Е.А. Перспективы развития электронного голосования: совершенствование законодательства в условиях сближения международного и внутригосударственного права // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 4. С. 28 – 32.

⁶³ Макаров Б.А. Обзор существующих технологий тайного голосования // Политический маркетинг. 2003. № 1. С. 28.

⁶⁴ См.: Садекова Г.У., Токарева Е.А. Перспективы развития электронного голосования: совершенствование законодательства в условиях сближения международного и внутригосударственного права // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 4. С. 28 – 32.

⁶⁵ Киви Берд. Ложь, наглая ложь и электронные выборы // www.computerra.ru. Приводится по: Вешняков А.А. Проблемы использования Интернета на выборах в Российской Федерации // «Информационное право», 2006, № 3.

⁶⁶ Отметим, что на практике попытка атаки предпринималась и в ходе организации дистанционного электронного голосования в рамках общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации в 2020 году, однако успеха не возымела благодаря соответствующим защитным механизмам. «Система онлайн-голосования по поправкам в Конституцию вечером в субботу подверглась хакерской атаке. Об этом в своем Telegram-канале сообщил руководитель Общественного штаба по контролю и наблюдению за выборами Алексей Венедиктов со ссылкой на начальника управления по совершенствованию территориального управления и развитию смарт-проектов Правительства Москвы Артема Костырко. По словам последнего, «атака на блокчейн была зафиксирована в 21:12 мск через ноду наблюдателя», после чего был введен «режим повышенной безопасности». «Перерыва в голосовании не было, все голоса находятся в службе гарантированной доставки, то есть будут записаны в блокчейн», – заверил Костырко. (Нодой называется просмотрщик блокчейна – система, которая позволяет наблюдателю проверить, как система учла отправленный через систему онлайн-

6. Проблема возможного **неоднократного голосования** конкретных избирателей.

Например, в ходе общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации ЦИК России выявила 35 попыток двойного голосования.

«Проверялись факты однократности получения бюллетеней, проверялись в отношении 23 тысяч 213 участников голосования... В ходе проверки рабочей группы были установлены 35 случаев неоднократного получения бюллетеней», - сообщил член ЦИК России А.И. Лопатин. «Он пояснил, что 25 случаев выявлены в ходе голосования и ещё 10 обнаружены в ходе проверки. «В настоящее время 13 участников уже привлечены к административной ответственности в виде штрафа по 30 тысяч рублей, по остальным проводятся процессуальные действия», - добавил он»⁶⁷.

Отметим, что в ходе развития избирательного законодательства постоянно прорабатывались и внедрялись правовые и организационно-технические механизмы предотвращения «двойного счета» избирателей, неоднократного голосования и т.п. нарушений и злоупотреблений. Организаторы выборов и федеральный законодатель своевременно реагируют на выявляющиеся негативные технологии, и нет оснований полагать, что в случае с дистанционным электронным голосованием будет по-другому. Необходимо разрабатывать и внедрять соответствующие решения, которые минимизируют риск попыток неоднократного голосования при проведении дистанционного электронного голосования одновременно с «традиционным» форматом голосования.

В аспекте критики дистанционного электронного голосования Е.И. Колюшин также пишет, что «использование портала государственных и муниципальных услуг, планируемое использование многофункциональных центров таких услуг порождают ошибочные и противоречащие существу выборов представления о дистанционном электронном голосовании как об очередной государственной услуге для населения. Однако не следует забывать, что голосование – одна из стадий выборов, которые, в свою очередь, являются главной формой прямого народовластия. Участие в голосовании – проявление народовластия. Если все-таки пользоваться модным ныне языком услуг,

голосования бюллетень.)). РБК. Электронный ресурс. <https://www.rbc.ru/politics/27/06/2020/5ef7a4589a79476345845577>. Дата обращения – 27 августа 2020 года.

⁶⁷ ЦИК выявил 35 случаев попыток двойного голосования по Конституции. РИА «Новости», 19 августа 2020 года. Электронный ресурс. <https://ria.ru/20200819/1575975444.html>. Дата обращения – 27 августа 2020 года.

то при голосовании не государство предоставляет услугу избирателю, а избиратель предоставляет государству свою услугу в деле создания механизма публичной власти»⁶⁸.

Вместе с тем, на наш взгляд, подобное противопоставление можно рассматривать как в значительной степени искусственное. Возникает вопрос – если «встраиваться» в ту же риторику – почему же обозначенные услуги не могут быть взаимными? Концепция государственных услуг и сопутствующих им цифровых сервисов не противоречит существу избирательного права граждан, поскольку праву, как известно, корреспондирует обязанность государства обеспечить (гарантировать) возможности для его реализации, и в данном случае подобная форма реализации выступает лишь одним из возможных способов обеспечить (гарантировать) со стороны государства активное избирательное право граждан. Восприятие гарантии избирательного права как услуги (сервиса) со стороны государства, на наш взгляд, не несет в себе негативной составляющей.

Комплексное осмысление изменений, происходящих с цифровизацией электоральных процессов, приводит некоторых исследователей к мысли о том, что в случае широкомасштабного внедрения электронных технологий возможен существенный сдвиг в электоральном составе. И даже называют это одним из «рисков» внедрения электронного голосования. В частности, отмечается, что «Центр электронной демократии по итогам проведенного в 2016 г. масштабного исследования предполагает, что метод электронного голосования пользуется популярностью у людей с более высокой цифровой грамотностью, более высоким уровнем образования и более высокими доходами, чем у так называемых «бумажных избирателей». Соответственно в тех городах, особенно небольших, где электронное голосование становится единственным способом, происходит фактическое исключение части электората из избирательного пула, при этом эта часть населения беднее и менее образована. Поэтому существует риск, что предпочтения городской политики существенно меняются в соответствии с этими характеристиками. Устранение бумажных бюллетеней может обеспечить систематическое институциональное преимущество политическим деятелям определенной идеологии, т.е. фактическое установление

⁶⁸ См.: *Колушин Е.И.* Правовые проблемы дистанционного электронного голосования избирателей // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 2. С. 25 – 30.

меритократии»⁶⁹. Однако подобное опасение представляется несколько преувеличенным.

В целом, стоит отметить, что исследователи подходят к вопросу внедрения и дальнейшего развития дистанционного электронного голосования преимущественно со сдержанным оптимизмом, оценивая позитивно, но и не выпуская из поля зрения возможные риски.

Подчеркивается, например: «несомненно, введение голосования посредством Интернета необходимо, однако это нововведение требует осторожности, как в техническом плане, так и с юридической точки зрения»⁷⁰.

Исследователи пишут: «проведение голосования с использованием средств электронного голосования в любом случае должно соответствовать определенным требованиям, а именно: избиратель должен иметь возможность выбора между двумя способами голосования: с использованием бумажного бюллетеня или при помощи электронного устройства; избиратель должен иметь возможность убедиться, что его голос правильно учтен средствами электронного голосования; избиратель должен иметь возможность убедиться, что тайна его волеизъявления при электронном голосовании обеспечивается; должна быть обеспечена возможность проверки результатов подсчета голосов при электронном голосовании»⁷¹. Они резюмируют: «будущее – за электронным голосованием. Вопрос только в том, как скоро будет введено электронное голосование в масштабе общегосударственных выборов и в какой форме это голосование будет осуществляться. Ответ на этот вопрос полностью зависит от уровня развития техники и психологической подготовки граждан к такому виду осуществления своего избирательного права»⁷².

Некоторые авторы, осознавая ряд рисков, еще много лет назад предлагали вместе с тем и конструктивное видение того, как может быть организован соответствующий процесс: «на каких механизмах может основываться реализация схемы государственного голосования с использованием Интернета? Исследователи данной проблемы

⁶⁹ Иванова К.А. Онлайн-голосование как элемент кибербезопасности мегаполисов // Правоприменение. 2019. Т. 3. № 2. С. 33-34.

⁷⁰ Дурнова И.А. Зарубежный опыт проведения Интернет-выборов и проблемы для России // Информационное право. 2007. № 2(9). С. 26 – 30.

⁷¹ См.: Садекова Г.У., Токарева Е.А. Перспективы развития электронного голосования: совершенствование законодательства в условиях сближения международного и внутригосударственного права // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 4. С. 28 – 32.

⁷² Там же.

формулируют ряд требований для государственного Интернет-голосования:

- голосующий должен быть гарантированно уверен, что в процессе проведенной им процедуры голосования электронные данные принимались от избирательного участка, и наоборот;

- процедура Интернет-голосования должна предполагать операции по обеспечению и проверке целостности данных, поступающих от голосующих по общедоступным каналам Интернета, в виде заполненных электронных бюллетеней;

- данные, которые формируются в процессе проведения успешного голосования у проголосовавшего и на электронном избирательном участке, должны гарантировать и позволять в любой момент подтвердить, что процедура была выполнена и прошла успешно на основании данных как одной, так и другой стороны;

- организаторы голосования не должны иметь возможность выполнять операции создания, изменения, удаления с данными голосования (заполненными электронными бюллетенями и не только);

- данные голосования через Интернет должны храниться после завершения голосования и позволять убедиться в их полноте и неизменности, а также повторить подсчет результатов голосования;

- данные голосования должны быть защищены от возможности изменения как в процессе, так и после окончания голосования, как со стороны организаторов голосования, так и со стороны Интернет-электората»⁷³.

При этом в своих работах ученые и практики останавливаются и на бесспорных **плюсах и достоинствах** дистанционного электронного голосования.

Исследователи отмечают, что голосование посредством Интернета – это способ, который «наиболее удобен для голосования молодых избирателей» и «в ближайшем будущем завоюет избирательное пространство, именно он отвечает концепции и стратегии развития современного российского общества. Опыт других стран показывает постоянное увеличение голосующих дистанционно посредством Интернета. Преимущество данного вида – это удобство для избирателя,

⁷³ Белобородов С.Г. Инструмент Интернет-голосований как катализатор сетевой политической коммуникации // www.ims2002.nw.ru. Приводится по: Вешняков А.А. Проблемы использования Интернета на выборах в Российской Федерации // «Информационное право», 2006, № 3.

а с точки зрения организации избирательного процесса – это повышение электоральной активности избирателей, особенно молодых»⁷⁴.

В публикациях отмечается, что «дистанционное электронное голосование имеет значительные преимущества перед голосованием на избирательных участках. Прежде всего оно повышает явку избирателей, поскольку является самым быстрым способом проведения свободного волеизъявления граждан. Принципиально важным здесь является то, что Интернет-голосование мотивирует принять участие в выборах молодых избирателей»⁷⁵. В подтверждение тезиса приводятся⁷⁶ данные социологического опроса ВЦИОМ. Например, в возрастной группе от 18 до 24 лет 71% граждан выступили за то, чтобы разрешить избирателям голосовать удаленно, 27% - против и 2% воздержались. Среди граждан в возрасте от 25 до 34 лет доля скептиков больше. В этой группе уже 52% скорее поддерживают волеизъявление через Интернет, 44% не одобряют это, а 4% затруднились ответить. Авторы социологического исследования уточняют, что в каждой из молодежных групп доля тех, кто ежедневно взаимодействует с Интернетом, составляла 95% и 89% соответственно⁷⁷.

Рассуждая о достоинствах дистанционного электронного голосования, Е.И. Колюшин пишет: «потенциально оно может повысить явку избирателей на выборы, так как предоставляет дополнительные возможности голосования, в том числе и за пределами территории не только избирательного участка, но и избирательного округа, и даже территории соответствующей избирательной кампании. При освоении технологии в перспективе возможно уменьшение финансовых расходов на голосование (в настоящее время они, разумеется, весьма высоки), прежде всего в отдаленных и труднодоступных местностях. Ручной труд, в том числе и достаточно рутинный, связанный, например, с подсчетом избирательных бюллетеней уставшими после 12-часового периода голосования членами участковых избирательных комиссий,

⁷⁴ Гонтарь С.Г. Электронное голосование – новая возможность участия граждан в формировании органов власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 4. С. 29 – 33.

⁷⁵ 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.

⁷⁶ См. там же.

⁷⁷ ВЦИОМ: больше половины опрошенных россиян выступили за онлайн-голосование на выборах. Электронный ресурс. <https://tass.ru/obschestvo/7099353>. Дата обращения - 22 марта 2020 года.

заменяется работой искусственного интеллекта, который не склонен к усталости»⁷⁸.

Также некоторые авторы пишут⁷⁹, что электронное голосование «через сеть Интернет позволяет выявить ряд несомненных достоинств: удобство голосования и минимальные затраты времени на голосование, для голосования нет необходимости идти на избирательный участок; низкие затраты на проведение выборов, никаких новых значительных затрат технологии голосования через Интернет практически не потребуют⁸⁰; услуги, которые предоставляет сеть для облегчения участия граждан в политической жизни страны, дадут возможность участия в выборах людям с ограниченными физическими возможностями, а также тем, кому приходится много путешествовать⁸¹».

Подчеркивается⁸², что «дистанционное электронное голосование является дополнительным преимуществом для избирателей с ограниченными возможностями, которые проживают отдаленно от избирательных участков. Интернет-голосование повышает явку избирателей и благодаря тем гражданам, которые оказались в день выборов вне места жительства – в командировке в другом городе, за границей во время отдыха, на дальней метеорологической станции и т.п. Преимущество онлайн-голосования состоит и в том, что оно существенно экономит бюджетные средства, упрощает и ускоряет подсчет голосов⁸³, исключает человеческий фактор в работе участковых избирательных комиссий, создает удобства для избирателей, которым не надо тратить время на посещение избирательного участка⁸⁴».

⁷⁸ См.: *Колошин Е.И.* Правовые проблемы дистанционного электронного голосования избирателей // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 2. С. 25 – 30.

⁷⁹ См.: *Садекова Г.У., Токарева Е.А.* Перспективы развития электронного голосования: совершенствование законодательства в условиях сближения международного и внутригосударственного права // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 4. С. 28 – 32.

⁸⁰ *Гертнер Д.А.* Электронная совесть – феномен информационных технологий // Защита информации. Конфидент. СПб. 2004. № 6. С. 25.

⁸¹ *Вешняков А.А.* Проблемы использования Интернета на выборах в Российской Федерации // Информационное право. 2006. № 3. С. 30.

⁸² 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.

⁸³ *Курячая М.М.* Электронное голосование как этап развития непосредственной демократии // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 11. С. 35.

⁸⁴ *Потужня М.А.* Электронное голосование: перспективы правовой регламентации в Российской Федерации // Гражданин. Выборы. Власть. 2019. № 3. С. 151.

По нашему мнению, с введением и дальнейшим развитием электронного голосования можно прогнозировать увеличение внимания к институту выборов со стороны граждан, частичное решение проблемы абсентеизма, особенно среди молодежи, для которой пользование гаджетами и электронными устройствами намного предпочтительнее физического присутствия на избирательных участках в день голосования.

Это подтверждается статистикой участия жителей Москвы и Нижегородской области в дистанционном электронном голосовании в ходе общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации в период 25 июня – 1 июля 2020 года. РБК приводит следующую информацию: «по данным штаба по наблюдению за голосованием, на онлайн-голосование зарегистрировались 1 190 726 человек, из них 1 051 000 оказались жителями столицы. Финальная явка на электронное голосование составила 93,02% (в итоге было выдано 1 107 648 бюллетеней, принято 1 090 211)»⁸⁵.

И если сравнение явки по итогам электронного голосования с общей явкой избирателей вряд ли можно считать корректным, поскольку в первом случае за 100 % принимается число подавших заявления о дистанционном электронном голосовании, т.е. заблаговременно выразивших намерение участвовать в выборах в принципе и определивших удобный для себя способ такого участия (фактически – активная регистрация), а во втором – общее число избирателей соответствующего избирательного округа, т.е. общее число граждан РФ, достигших 18-летнего возраста и зарегистрированных по месту жительства в соответствующем округе (пассивная регистрация), то показательным также является процент активных избирателей, принявших участие в выборах, и воспользовавшихся при этом именно дистанционным электронным голосованием. Так, в Москве 22,27 %, а в Нижегородской области – 6,75 % принявших участие в общероссийском голосовании граждан Российской Федерации проголосовало с использованием дистанционного электронного голосования. При этом заявления о дистанционном электронном голосовании в Москве подали 13,37 % граждан, имеющих право участвовать в общероссийском голосовании; в Нижегородской области – 5,42 %.

⁸⁵ Оглашены итоги онлайн-голосования по поправкам в Конституцию. <https://www.rbc.ru/politics/01/07/2020/5efccdb09a7947b892449d6a> Дата обращения - 1 августа 2020 года.

Новый способ волеизъявления в онлайн-формате был воспринят гражданами с высокой заинтересованностью, его востребованность очевидна.

Кратко обратимся к **истории практических и научных подходов** к применению технологий, предшествовавших как таковому электронному голосованию в рамках автоматизации избирательного процесса, а также самих технологий электронного голосования и дистанционного электронного голосования.

Исторические корни электронного голосования исследователи находят в западных электоральных системах.

Например, отмечается, что система с перфокартами начала применяться уже в 60-х гг. XX столетия в Соединенных Штатах Америки и, в 90-х гг., на президентских выборах; суть ее заключалась в том, что избиратель осуществлял свой выбор посредством прокалывания бюллетеня с помощью специального устройства, а затем опускания или в ящик для голосования, или в устройство для подсчета голосов. Оптическая нумерация – это непосредственно оборудование с соответствующим программным обеспечением. В карте напечатаны фамилии кандидатов, напротив которых расположен символ, который избиратель дополняет (например, стрела) или заполняет (круг, квадрат или прямоугольник), затем карта, так же, как и в вышеуказанной системе, опускается в урну или в устройство для подсчета голосов (с особенностями применялась в США, Австралии)⁸⁶.

В таких странах, как Бельгия, Бразилия, Венесуэла, Индия, используется так называемая система прямого электронного регистрирования. То есть выбор избиратель осуществляет посредством электронного устройства с сенсорным экраном и клавиатурой (могут быть вариации). Заметим, что такое электронное голосование может дублироваться бумажным носителем, который опускается в ящик для голосования. Запись данных о голосовании переносится на общий центральный компьютер с помощью какого-либо внешнего носителя или накопителя (диск, флеш-накопитель, ранее – дискеты и др.) или информационной сети. К этому виду можно отнести и голосование по телефону, которое используется уже более десяти лет, суть заключается в идентификации избирателя по номеру, а голосование – посредством кнопок телефона⁸⁷.

⁸⁶ См.: *Гонтарь С.Г.* Электронное голосование – новая возможность участия граждан в формировании органов власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 4. С. 29-33.

⁸⁷ Там же.

Стоит отметить, что автоматизация избирательного процесса эволюционировала в двух аспектах (сторонах) процесса – с одной стороны – обработка уже поданных голосов, с другой стороны – сам процесс голосования, что более предметно затрагивает права и интересы избирателей. Она развивалась исторически последовательно, именно начиная с автоматизации подсчета голосов (в том числе в нашей стране). Актуальным этапом является развитие непосредственно технологий электронного голосования, особенно – дистанционного электронного голосования.

Бывший Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации А.А. Вешняков писал, что «с начала реформирования избирательной системы (1993 – 1995 гг.) мы внимательно изучали международный опыт применения информационных систем, отмечая, что в то время некоторые страны уже использовали механические или электронные системы голосования или готовились к их внедрению. Преимущество этих методов становится очевидным в случае одновременного проведения нескольких выборов, хотя при этом приходится принимать определенные меры предосторожности с тем, чтобы минимизировать опасность нарушений, например посредством предоставления избирателю возможности сразу же после голосования проверить, как был зарегистрирован его голос. Очевидно, что при этой форме голосования очень важно обеспечить составление бюллетеней таким образом, чтобы избежать путаницы. Для облегчения проверки и пересчета голосов в случае обжалования можно также предусмотреть, чтобы машина могла впечатывать выбор, сделанный избирателем, в избирательный бюллетень; эти бюллетени затем помещаются в опечатываемый контейнер, исключающий доступ к ним. Какие бы средства ни использовались, должна обеспечиваться конфиденциальность голосования»⁸⁸. Таким образом, вопросам автоматизации избирательного процесса в отечественной практике построения и развития системы гарантий избирательных прав граждан самое пристальное внимание уделялось непосредственно с начала создания обновленной избирательной системы после принятия Конституции Российской Федерации в 1993 году.

Как отмечалось в статье А.А. Вешнякова⁸⁹, «электронные методы голосования должны быть безопасны и надежны. Они считаются

⁸⁸ Вешняков А.А. Международно-правовой и зарубежный опыт применения электронных средств голосования при проведении выборов // «Международное публичное и частное право», 2006, № 5.

⁸⁹ Вешняков А.А. Международно-правовой и зарубежный опыт применения электронных средств голосования при проведении выборов // «Международное публичное и частное право», 2006, № 5.

безопасными, если система может противостоять попытке сознательного взлома; они считаются надежными, если могут функционировать самостоятельно, независимо от любых сбоев в аппаратных средствах и программном обеспечении. Кроме того, избиратель должен иметь возможность получить подтверждение того, что он проголосовал, и быть в состоянии при необходимости исправить допущенную при голосовании ошибку без ущерба для тайны голосования»⁹⁰.

Показательно, что еще, например, в 2003 году, на уровне руководства ЦИК России перспектива практического внедрения элементов именно дистанционного электронного голосования в нашей стране рассматривалась как весьма отдаленная, возможно даже гипотетическая. Характеризуя основные темы повестки дня состоявшейся 23 – 25 октября 2003 года ежегодной конференции Ассоциации организаторов выборов Центральной и Восточной Европы (АОВЦВЕ), бывший Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации А.А. Вешняков писал, что «на конференции также обсуждались новые формы участия в голосовании – например, с помощью Интернета и мобильного телефона. Они призваны упростить для граждан избирательную процедуру и тем самым повысить явку на выборах. Однако для России эта перспектива пока не близкая. Во-первых, у нас пока не так много пользователей Интернета, а во-вторых, необходимо развивать новые безопасные технологии, которые гарантируют гражданину возможность голосования только лично и обеспечивают защиту информации. Эти вопросы еще ждут своего решения. В то же время обращается внимание на возможности развития в России электронно-сенсорного голосования. Если же говорить про электронно-сенсорное голосование, когда не нужен будет избирательный бюллетень, когда бюллетень будет на компьютере в кабине для тайного голосования, эта перспектива не такая уж далекая, может быть, ближайших четырех лет»⁹¹.

В такой динамике и развивались в России подходы к электронному голосованию – сначала как к голосованию в помещении для голосования без использования бумажного бюллетеня (с использованием комплексов для электронного голосования), а только

⁹⁰ См.: Проведение выборов: европейские стандарты и процедуры оценки // Аналитический вестник / По материалам, представленным Европейской комиссией за демократию через право Совета Европы (Венецианская комиссия). № 26 (219). М., 2003. С. 44. Приводится по указанной работе А.А. Вешнякова.

⁹¹ См.: *Вешняков А.А.* Международно-правовой и зарубежный опыт применения электронных средств голосования при проведении выборов // «Международное публичное и частное право», 2006, № 5.

затем – как к дистанционному электронному голосованию (с использованием возможностей Интернета без явки на избирательный участок).

Вместе с тем, в 2006 году А.А. Вешняков, ссылаясь на материалы Интернет-конференции 2002 года, несколько изменил прогнозные оценки, сделав в своей статье⁹² следующее допущение: «еще 10 лет назад невозможно было регулирование общественных отношений в сфере информатизации избирательной системы ввиду отсутствия необходимых технологий и нормативных актов по использованию компьютеров в ходе выборов и референдумов. Однако уже сейчас прогресс шагнул так далеко, что вопрос проведения в России государственного голосования через Интернет – дело ближайшего будущего, кроме того, Россия входит в состав комиссии Совета Европы по электронному голосованию, где совместно отрабатываются перспективные и проблемные вопросы, в том числе правового регулирования электронного голосования (с применением Интернета, голосования по радиотелефонам и т.д.)⁹³».

Электронное голосование следует рассматривать в единстве трех аспектов: технического (какие технические средства, специальное программное обеспечение используются), организационного (с участием каких субъектов, в том числе «неспецифических» субъектов избирательного права и процесса – например, сторонних технических специалистов, осуществляется), правового (в рамках каких нормативных процедур и с предоставлением каких законодательно установленных гарантий осуществляется).

О правовом закреплении принципов и процедур электронного голосования в действующем российском законодательстве подробнее будет изложено в главе 4 настоящей работы.

Здесь же остановимся на техническом и организационном аспектах, в том числе в исторической ретроспективе отечественного опыта внедрения технических средств в рамках автоматизации избирательного процесса и развития форм электронного голосования.

Первые устройства, функционал которых был ориентирован на автоматизированный подсчет голосов избирателей, на автоматизированную обработку бюллетеней, изготовленных на бумажном носителе, появились в нашей стране в 1996 году. Они

⁹² См.: *Вешняков А.А.* Проблемы использования Интернета на выборах в Российской Федерации // «Информационное право», 2006, № 3.

⁹³ Материалы Интернет-конференции в режиме on-line, посвященной открытию сайта Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 25 марта 2002 г. // www.cikrf.ru.

назывались **сканерами избирательных бюллетеней (СИБ)**⁹⁴. Их более совершенный аналог был разработан в 2000 году⁹⁵.

СИБ – технологическое оборудование (комплекс) участковой избирательной комиссии, предназначенное для считывания и распознавания информации, содержащейся в избирательных бюллетенях, подсчета голосов и регистрации результатов голосования. Сканер позволял обрабатывать до девяти видов бюллетеней одновременно. СИБ основан на оптическом методе сканирования информации, содержащейся на листе избирательного бюллетеня (отметки, печать избирательной комиссии), интеллектуальных алгоритмах ее анализа и обработки в реальном масштабе времени, представлении результатов голосования в виде протоколов на бумажном и/или магнитном (1,44 Мб дискете) носителе⁹⁶.

В материалах ЦИК России подчеркивалось, что процесс голосования с помощью СИБ достаточно прост и не требует от избирателей какой-либо специальной подготовки: необходимо лишь подойти к сканирующему устройству и опустить в приемный лоток избирательный бюллетень. После этого происходит распознавание бюллетеня сканером, данные о бюллетене и отметках в нем вносятся в память устройства. Сканер производит подсчет количества принятых бюллетеней и подсчет количества отметок, проставленных избирателями в бюллетенях, отдельно по каждой позиции. После окончания голосования печатается протокол с данными о результатах голосования⁹⁷.

Комплексы обработки избирательных бюллетеней (КОИБ) были созданы в 2003 году, а в 2010 году они были усовершенствованы в виде КОИБ-2010⁹⁸.

«В отличие от СИБ, КОИБ-2003 разрабатывался для более масштабного применения на федеральных выборах. Произошел переход от компьютера, обеспечивающего работу сканирующих устройств на каждом отдельном избирательном участке, к решению, когда в каждое сканирующее устройство был встроен компьютер. Также комплекс

⁹⁴ Первые СИБ (45 единиц) использовались для предварительной обработки избирательных бюллетеней в июле 1996 года на 15 избирательных участках на выборах Президента Российской Федерации в Москве. См.: КОИБ: история создания и применения. Сборник материалов. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. М., 2014. С. 19.

⁹⁵ См.: КОИБ: история создания и применения. Сборник материалов. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. М., 2014. С. 5.

⁹⁶ Там же. С. 13.

⁹⁷ Там же. С. 19.

⁹⁸ См.: КОИБ: история создания и применения. Сборник материалов. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. М., 2014. С. 6.

получил принципиально иную оптическую схему, основанную на контактном считывании информации, что значительно упростило его настройку и повысило надежность прибора. В отличие от СИБ, в КОИБ-2003 появился датчик двойного листа, который предотвращает возможность принятия сканирующим устройством более одного бюллетеня»⁹⁹.

В свою очередь КОИБ-2010 был существенно модифицирован, повышены его надежность и удобство.

«В КОИБ-2010 реализована технология контактного оптического сканирования отметок, проставленных избирателями на бюллетенях. Избиратель может поставить любую отметку в квадрате – галочку, заштриховать и т.п. КОИБ считывает любой знак в предназначенном для отметок поле. КОИБ-2010 распознает бюллетени с надежностью 99,9 процента, т.е. не более одной ошибки распознавания на 1000 обработанных отметок при условии корректного типографского изготовления бюллетеней, правильного их оформления участковой комиссией и проставления избирателем отчетливой отметки в квадрате»¹⁰⁰.

Процесс модификации продолжился в 2017 году – появился КОИБ-2017. В настоящее время на выборах используются и КОИБ-2010, и КОИБ-2017. Причем с введением дополнительных форм организации голосования уже начиная с единого дня голосования – 13 сентября 2020 года предъявляются дополнительные требования к их использованию, в том числе в режиме голосования «ПЕРЕНОСНОЙ»¹⁰¹.

За более чем полтора десятилетия своего широкого применения на выборах разных уровней КОИБ показали достаточно высокую надежность, хорошо зарекомендовали себя и пользуются доверием избирателей.

Внедрение **комплексов для электронного голосования (КЭГ)** ознаменовало отказ при их использовании традиционного бюллетеня на бумажном носителе и переход к собственно электронному голосованию, при котором избиратель, придя в помещение для голосования, взаимодействовал уже непосредственно с машиной без заполнения бумажного бюллетеня письменными принадлежностями.

⁹⁹ Там же. С. 33.

¹⁰⁰ Там же. С. 69.

¹⁰¹ См.: Постановление ЦИК России от 7 августа 2020 года № 263/1943-7 «Об особенностях использования технических средств подсчета голосов – комплексов обработки избирательных бюллетеней при проведении досрочного голосования избирателей, участников референдума с применением дополнительных форм организации голосования при проведении выборов, референдумов в единый день голосования 13 сентября 2020 года».

Понятие КЭГ, как уже отмечалось, было введено в статью 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в 2005 году. Конкретный перечень оборудования, входящего в состав КЭГ, определяется ЦИК России¹⁰².

Отличие процесса голосования для избирателя заключается, прежде всего, в получении вместо бумажного бюллетеня специальной карты, после чего он непосредственно взаимодействует с КЭГ.

Избиратель, прибывший в помещение для голосования, проставляет в списке избирателей серию и номер своего паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, и выбирает любую карту для доступа к голосованию. Член участковой комиссии с правом решающего голоса (оператор КЭГ) активирует карту для доступа к голосованию путем ее считывания на оптическом считывателе кода, обеспечивая избирателю доступ к электронным бюллетеням для голосования только по тому избирательному округу, в котором избиратель обладает активным избирательным правом, и своей подписью подтверждает факт предоставления избирателю доступа к электронному бюллетеню. Затем избиратель подходит к устройству сенсорного голосования и прикладывает карту для доступа к голосованию к светящемуся прямоугольнику (считывателю) так, чтобы штрих-код был внизу. Затем начинается непосредственно процедура голосования, опосредованная выбором соответствующих позиций на сенсорном экране и подтверждением своего выбора путем сравнения сделанного выбора, выведенного на экране, с информацией, распечатанной на бумажной ленте, а затем – нажатия кнопки «ПОДТВЕРЖДАЮ»¹⁰³.

Представляется, что эта технология имеет свои определенные преимущества перед выдачей и заполнением бюллетеней на бумажном носителе.

¹⁰² В Постановлении ЦИК России от 7 сентября 2011 года № 31/276-6 «О Порядке электронного голосования с использованием комплексов для электронного голосования на выборах, проводимых в Российской Федерации» определено основное оборудование (к которому относятся, в частности, устройство сенсорного голосования; малогабаритное печатающее устройство; сетевой контроллер; сервисный блок с монитором и оптической мышью; модификатор кода; энергонезависимая карта памяти; оптический считыватель кода для активирования карт со штрих-кодом для доступа избирателей к электронному голосованию, выдаваемых избирателям, и технологических карт со штрих-кодом для изменения режимов работы и т.д.), а также вспомогательное оборудование, входящие в состав КЭГ.

¹⁰³ См.: Постановление ЦИК России от 7 сентября 2011 года № 31/276-6 «О Порядке электронного голосования с использованием комплексов для электронного голосования на выборах, проводимых в Российской Федерации».

Следующим логичным шагом является переход к технологиям, предполагающим **дистанционное** участие избирателей.

Одной из важных вех на пути к внедрению как таковых механизмов дистанционного электронного голосования стал организованный Центральной избирательной комиссией Российской Федерации эксперимент по проведению электронного опроса граждан в городе Новомосковске в 2008 году. «С инициативой проведения электронного опроса в Новомосковске выступила Избирательная комиссия Тульской области. Данная инициатива была поддержана Центральной избирательной комиссией Российской Федерации ..., принявшей постановление от 9 сентября 2008 года № 130/957-5 «Об обращении Избирательной комиссии Тульской области о проведении эксперимента по электронному опросу избирателей»¹⁰⁴. «Экспериментальным стал электронный опрос на территории одномандатного избирательного округа № 3 по выборам депутатов Собрания депутатов муниципального образования «Город Новомосковск» (Тульская область). Эксперимент состоял в изучении отношения избирателей к возможному использованию в процессе выборов различных способов фиксации выбора гражданина, в частности, с использованием информационно-телекоммуникационной сети общего пользования Интернет»¹⁰⁵. Дистанционным электронным голосованием это не было, однако результаты опроса дали необходимый материал для дальнейшего анализа и изучения вопроса о развитии соответствующих технологий¹⁰⁶.

В практическую плоскость воплощение дистанционного электронного голосования активно вошло в 2019 году. Это сопровождалось соответствующим законодательным закреплением.

В 2019 году был принят ряд актов, обеспечивающих проведение эксперимента по дистанционному голосованию на выборах депутатов Московской городской Думы, такие как Закон города Москвы от 22 мая 2019 года № 18 «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва»¹⁰⁷ и Решение

¹⁰⁴ Первый опыт использования Интернет-технологий в практике отечественных выборов. Интернет-сайт Российского центра обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. Электронный ресурс. <http://www.rcoit.ru/news/17622/>. Дата обращения – 25 августа 2020 года.

¹⁰⁵ Митин Г.Н. Per interrogationem: опыт электронного опроса избирателей в г. Новомосковске (Тульская область) 12 октября 2008 г. // «Государственная власть и местное самоуправление», 2008, № 11.

¹⁰⁶ Подробнее см. в главе 4 настоящей работы.

¹⁰⁷ «Вестник Мэра и Правительства Москвы», № 30, 30.05.2019.

Мосгоризбиркома от 18 июля 2019 года № 102/3 «Об утверждении Положения о порядке дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва»¹⁰⁸. Особенно важно, что этот эксперимент получил нормативное оформление на федеральном уровне, что доказывает его общегосударственную, стратегическую значимость и важность развития дистанционных электоральных технологий и электронной демократии в целом. Был принят 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».

Широкое применение электронное голосование получило в рамках общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации. Сервис для электронного голосования был запущен Минкомсвязью России на Едином портале государственных услуг. В личных кабинетах более 80 млн пользователей были доступны цифровые сервисы, открытые Минкомсвязью России специально для участников голосования. Принять участие в электронном голосовании смогли жители двух субъектов Российской Федерации – Москвы и Нижегородской области, которые ранее были выбраны Центральной избирательной комиссией Российской Федерации¹⁰⁹.

Успешное применение технологии дистанционного электронного голосования в рамках столь значимого общероссийского голосования открывает новые горизонты ее внедрения и совершенствования.

Развитие дистанционного электронного голосования получило и на выборах в единый день голосования 13 сентября 2020 года, в ходе которого оно применялось в двух вариантах, различающихся как по отдельным аспектам правового регулирования, так и по технической реализации процедуры. Дистанционное электронное голосование проводилось на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва по одномандатным избирательным округам Курская область – Сеймский одномандатный избирательный округ № 110 и Ярославская область – Ярославский одномандатный избирательный округ № 194, и на дополнительных выборах депутатов Совета депутатов муниципального округа Бабушкинский по многомандатному избирательному округу № 1 и дополнительных выборах депутатов

¹⁰⁸ «Вестник Московской городской избирательной комиссии», № 4, 05.08.2019.

¹⁰⁹ Минкомсвязь запустила сервис для электронного голосования по Конституции // РБК, 5 июня 2020 г.

Совета депутатов муниципального округа Марьино по многомандатному избирательному округу № 1.

В аспекте **субъектов** избирательного процесса или участников избирательных правоотношений применительно к процедуре дистанционного электронного голосования отметим, что в дополнение к традиционному взаимодействию в рамках схемы «избиратель – организатор выборов (соответствующие избирательные комиссии) – кандидаты – наблюдатели» особое значение обретает также **специфический субъект – технические специалисты**, обеспечивающие работу программно-технических комплексов, специального программного обеспечения, необходимых для дистанционного электронного голосования.

По этому поводу Е.И. Колюшин, например, отмечает: «поскольку программист становится участником избирательного процесса, а иное едва ли возможно при проведении дистанционного электронного голосования, постольку возникает необходимость закрепления его статуса в этом процессе. Для других традиционных участников избирательного процесса, прежде всего избирателей, кандидатов, политических партий, наблюдателей, появляется проблема доступа к контролю за работой программного обеспечения. Для ее решения как минимум участники избирательного процесса должны иметь определенные коды (ключи) доступа. Необходимо закреплять ответственность разработчика программного обеспечения, запрет голосования разными избирателями с использованием одного гаджета или квотирование такого голосования, ответственность за прерывание голосования и многое другое»¹¹⁰.

Кроме того, как мы уже отмечали выше, особое внимание при дальнейшем развитии технологий дистанционного электронного голосования следует уделить усилению действенных механизмов контроля, в том числе общественного. Представляется, что в качестве «держателя» определенных контрольных, проверочных механизмов в рамках избирательного процесса при использовании дистанционного электронного голосования в перспективе в состав участников соответствующих электоральных правоотношений может включиться столь авторитетный институт гражданского общества как **общественные палаты** – Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные палаты (советы) муниципальных образований (как субъекты

¹¹⁰ Колюшин Е.И. Правовые проблемы дистанционного электронного голосования избирателей // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 2. С. 25 – 30.

общественного контроля¹¹¹) – соответственно уровню выборов, референдумов, иных голосований. Думается, этот вопрос заслуживает серьезного внимания и предметного обсуждения.

В целом, исходя из категориально-понятийного аппарата, основных подходов и анализа плюсов и возможных минусов, а также имеющих место тенденций развития современных технологий, в том числе в электоральной сфере, полагаем возможным отметить следующее.

Научно-технический прогресс и тенденции развития информационного общества (которые в любом случае не остановить) обуславливают тот факт, что технологии дистанционного электронного голосования как значимый элемент электронной демократии продолжают активно внедряться, и пытаются препятствовать этому процессу, ссылаясь на какие-либо негативные явления, опасения и риски, – контрпродуктивно.

Вдумчивый анализ показывает, что уже очевидные, а также потенциальные плюсы и преимущества дистанционного электронного голосования перевешивают возможные минусы и риски его активного применения. Представляется особо важным усилить этот положительный баланс, продумывая и внедряя новые правовые и организационные подходы, позволяющие максимально гарантировать избирательные права граждан.

Правовая наука и практическое нормотворчество здесь являются важнейшей основой для решения соответствующих задач.

Как справедливо отмечается в работе профессора Г.А. Василевича, «право является одной из тех сфер, где ИКТ¹¹² играют весьма позитивную роль, содействуя более тесному и эффективному решению государственных и общественных вопросов. Использование информационных технологий позволит де бюрократизировать многие отношения, способно коренным образом повлиять на отношения государства и человека, содействовать расширению прав и свобод. В политической сфере – использование ИКТ для голосования, обсуждения проектов нормативных актов, рассмотрения обращений граждан, их консультирования»¹¹³.

В целом механизмы электронной демократии должны развиваться в рамках конкретных правовых институтов, процедур и правовых конструкций, которые следует закреплять в конкретных нормативных

¹¹¹ См. статью 12 Федерального закона от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

¹¹² Информационно-коммуникационные технологии.

¹¹³ *Василевич Г.А.* Цифровизация права как средство повышения его эффективности // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 8. С. 32 – 35.

правовых актах о выборах и референдумах, иных конституционно-правовых актах, актах смежных отраслей права.

Причем перед федеральным законодателем стоит серьезная задача своевременного и достаточного нормотворческого реагирования на появляющиеся новые реалии, диктуемые объективными процессами развития и усложнения цифровой и информационной среды, научно-техническим прогрессом в целом. Как уже отмечалось, «цифровизация, технизация и развитие информационных технологий становятся не только стимулами дальнейшего социально-экономического развития и научно-технического прогресса, но и определенными вызовами таким довольно консервативным социальным институтам, как государство и право. Уже сегодня уровень развития технологий выше, чем условная «степень эластичности» правового регулирования и способность подстраиваться под него»¹¹⁴.

Отметим при этом, что современное российское законодательство довольно чутко и оперативно реагирует на потребности дальнейшей цифровизации различных сфер общественных отношений, на необходимость правового обеспечения перспектив внедрения цифровых инноваций.

Следует также отметить такой заставляющий с собой считаться тренд развития современных технологий, устройств, программных продуктов, как их ориентированность на максимальное удобство для пользователей. Современные механизмы электронной демократии тоже должны быть понятны и удобны для граждан, тогда можно ожидать повышение заинтересованности и активной вовлеченности избирателей в соответствующие процессы, включая дистанционное электронное голосование.

При этом особо важной задачей является повышение вместе с удобством для граждан соответствующих технологий уровня доверия людей к этим технологиям. Для этого важно, чтобы граждане реально понимали, что в рамках соответствующих технологий, включая дистанционное электронное голосование, максимально гарантированы их избирательные права, что соответствующие правовые и практические механизмы надежно встроены в общую действенную систему гарантий избирательных прав.

¹¹⁴ Головина А.А., Головин А.Г. Язык и стиль избирательного законодательства в современную информационную эпоху: горизонты развития // Гражданин. Выборы. Власть. № 3(13)/2019. С. 46.

Глава 2. Международные обязательства государств и международные стандарты в сфере электронного голосования

Формирование основополагающих, фундаментальных международных обязательств государств в сфере демократических выборов, как известно, осуществлялось в основном в период, когда электронное голосование в современном понимании не только не было широко распространенным в мировой практике, но и отсутствовало как таковое.

Вместе с тем международные обязательства в сфере демократических выборов, взятые на себя государствами, по крайней мере, имеющие юридически обязывающий характер, подлежат имплементации в отношении абсолютно всех форм голосования и подсчета голосов, применяющихся на выборах, к которым применимы соответствующие обязательства, в том числе и в отношении электронного голосования. Разработка и внедрение систем электронного голосования должна проводиться государствами таким образом, чтобы при этом было обеспечено исполнение таких обязательств.

Более широкое понятие международных избирательных стандартов, включающее в себя, помимо обязательств государств, рекомендации международных организаций в электоральной сфере, имеющие значительно большую гибкость и возможность адаптироваться к происходящим изменениям, в силу этих особенностей начало включать отдельные документы, относящиеся к электронному голосованию. Первые международные документы в рассматриваемой сфере стали появляться в середине первого десятилетия XXI века, что обусловлено стартом активного поиска систем электронного голосования, в том числе через Интернет, в целом ряде государств мира (так, например, в этот исторический период состоялось первое в мире голосование с помощью Интернета, в котором могли принять участие все избиратели страны, на местных выборах в Эстонии в 2005 году).

При этом формирование системы специализированных международных избирательных стандартов в сфере электронного голосования, очевидно, вряд ли будет быстрым по времени, оно будет существенно отставать от развития национального законодательства и формирования практики электронного голосования в различных государствах мира. При этом с учетом в целом стоит ожидать достаточно мягкого подхода международных организаций и их специализированных органов к формированию международных стандартов в сфере электронного голосования, поскольку, очевидно, что

развитие таких форм голосования и их закрепление в национальном законодательстве в разных государствах мира будет идти с разной скоростью и при существенным образом различающихся подходах национальных законодателей к регулированию вопросов электронного голосования, в том числе в части его принципиальной допустимости.

Так, в соответствии с частью 3 статьи 21 Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 10 декабря 1948 года¹¹⁵, воля народа должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования.

В соответствии с пунктом «б» статьи 25 Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей¹¹⁶.

Вместе с тем, Генеральная Ассамблея ООН также регулярно подтверждает, что любые действия извне, которые прямо или косвенно направлены на вмешательство в свободное осуществление национальных процессов выборов, в частности в развивающихся странах, или которые имеют целью повлиять на результаты таких процессов, нарушают дух и букву принципов, определенных в Уставе и Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН, и решительно призывают все государства воздерживаться от финансирования или оказания прямо или косвенно любой другой формы открытой или скрытой поддержки политическим партиям или группам, а также от действий в целях подрыва процессов выборов в любой стране (пункты 3 и 6 Резолюции 46/130 от 17.12.1991 г. «Уважение принципов национального суверенитета и невмешательство во внутренние дела государств в ходе их процессов выборов»); подтверждают право народов определять методы и создавать необходимые механизмы и разрабатывать необходимые средства для содействия полному и эффективному участию населения в этих процессах (пункт 3 Резолюции 56/154 от 19.12.2001 г. «Уважение

¹¹⁵ Российская газета. 1995, 5 апреля, № 67.

¹¹⁶ Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 1994. № 12.

принципов национального суверенитета и невмешательства во внутренние дела государств в ходе их процессов выборов как важный элемент поощрения и защиты прав человека»).

В резолюции Генеральной Ассамблеи ООН № 58/189 от 22.12.2003 г. «Уважение принципов национального суверенитета и многообразия демократических систем в ходе процессов выборов как важный элемент поощрения и защиты прав человека» отмечено, что Генеральная Ассамблея ООН вновь подтверждает право народов определять методы и создавать институты, связанные с процессом выборов, и что поэтому не существует единой модели демократии или демократических институтов и что государства должны иметь все необходимые механизмы и средства для содействия полному и эффективному участию населения в этих процессах (пункт 3); вновь подтверждает также, что следует в полной мере уважать свободное развитие национальных процессов выборов в каждом государстве при полном соблюдении принципов, закрепленных в Уставе и Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций (пункт 4). В резолюции № 48/124 от 20.12.1993 г. «Уважение принципов национального суверенитета и невмешательства во внутренние дела государств в ходе их процессов выборов» Генеральная Ассамблея ООН также подтвердила, что только народы могут определять методы и создавать институты, необходимые для процесса выборов, а также определять пути его осуществления в соответствии со своей конституцией и национальным законодательством и что вследствие этого государствам следует создавать необходимые механизмы и разрабатывать необходимые средства, гарантирующие участие всего населения в этих процессах (пункт 2), а в резолюции № 56/154 от 19.12.2001 г. «Уважение принципов национального суверенитета и невмешательств во внутренние дела государств в ходе их процессов выборов как важный элемент поощрения и защиты прав человека» Генеральная Ассамблея ООН вновь заявив, что периодические, справедливые и свободные выборы являются важным элементом поощрения и защиты прав человека (пункт 2), вновь подтвердила право народов определять методы и создавать институты, связанные с процессом выборов, и что поэтому государствам следует создавать необходимые механизмы и разрабатывать необходимые средства для содействия полному и эффективному участию населения в этих процессах (пункт 3), вновь подтвердила, что следует в полной мере уважать свободное развитие национальных процессов выборов в каждом государстве при полном

соблюдении принципов, закрепленных в Уставе и Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций (пункт 4), а также вновь подтвердила, что воля народа должна быть основой власти правительства и что эта воля должна выражаться на периодических и подлинных выборах, которые должны проводиться на основе всеобщего и равного избирательного права и с помощью тайного голосования или с использованием эквивалентных процедур свободного волеизъявления (пункт 8).

Аналогичные принятым на глобальном уровне – Организацией Объединенных Наций – положения впоследствии вошли в основополагающие международные акты региональных международных организаций. В частности, пунктом 5.1 Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе от 29 июня 1990 года к числу элементов справедливости, которые существенно необходимы для полного выражения достоинства, присущего человеческой личности, и равных и неотъемлемых прав всех людей, отнесены, в частности, свободные выборы через разумные промежутки времени путем тайного голосования или равноценной процедуры свободного голосования в условиях, которые обеспечивают на практике свободное выражение мнения избирателями при выборе своих представителей. Пунктом 6 Копенгагенского документа предусмотрено, что воля народа, выражаемая свободно и честно в ходе периодических и подлинных выборов, является основой власти и законности любого правительства. Государства-участники соответственно уважают право своих граждан принимать участие в управлении страной непосредственно или через представителей, избираемых ими свободно в ходе честного избирательного процесса. Они признают свою ответственность за защиту и охрану в соответствии со своими законами, своими обязательствами по международному праву в области прав человека и своими международными обязательствами свободно установленный путем волеизъявления народа демократический порядок от деятельности отдельных лиц, групп или организаций, которые используют или отказываются отвергнуть терроризм или насилие, направленные на свержение этого порядка или такого порядка в другом государстве-участнике.

Пункт 7 Копенгагенского документа предусматривает, что для того чтобы воля народа служила основой власти правительства, государства-участники проводят свободные выборы с разумной

периодичностью, как это установлено законом (пункт 7.1); гарантируют взрослым гражданам всеобщее и равное избирательное право (пункт 7.3); обеспечивают, чтобы голосование проводилось тайно или применялась равноценная процедура свободного голосования и чтобы подсчет голосов и сообщение о нем были честными, а официальные результаты опубликованы (пункт 7.4); уважают право граждан добиваться политических или государственных постов в личном качестве или в качестве представителей политических партий или организаций без дискриминации (пункт 7.5); уважают право отдельных лиц и групп лиц создавать в условиях полной свободы свои политические партии или другие политические организации и предоставляют таким политическим партиям и организациям необходимые юридические гарантии, позволяющие им соревноваться друг с другом на основе равенства перед законом и органами власти (пункт 7.6); обеспечивают, чтобы закон и государственная политика допускали проведение политических кампаний в атмосфере свободы и честности, в которой никакие административные действия, насилие или запугивание не удерживали бы партии и кандидатов от свободного изложения своих взглядов и оценок, а также не мешали бы избирателям знакомиться с ними и обсуждать их или голосовать свободно, не опасаясь наказания (пункт 7.7); обеспечивают, чтобы не устанавливались какие-либо юридические или административные барьеры для беспрепятственного доступа к средствам массовой информации на недискриминационной основе для всех политических группировок и отдельных лиц, желающих принять участие в избирательном процессе (пункт 7.8); обеспечивают, чтобы кандидаты, получившие необходимое число голосов, определенное законом, надлежащим образом вступали в должность и могли оставаться в должности до истечения срока своих полномочий или до их прекращения иным образом, который регулируется законом в соответствии с демократическими парламентскими и конституционными процедурами (пункт 7.9)¹¹⁷.

Согласно пункту 8 Копенгагенского документа, государства-участники считают, что присутствие наблюдателей, как иностранных, так и национальных, может повысить авторитетность избирательного процесса для государств, в которых проводятся выборы. Поэтому они приглашают наблюдателей от любых других государств-участников СБСЕ и любых соответствующих частных учреждений и организаций, которые пожелают этого, наблюдать за ходом их национальных

¹¹⁷ Впоследствии Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе преобразовано в Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ).

выборов в объеме, допускаемом законом. Они также будут стремиться содействовать такому же доступу к избирательным процессам, проводимым на более низком, чем общенациональный, уровне. Такие наблюдатели будут брать на себя обязательство не вмешиваться в избирательный процесс.

В Декларации Стамбульской встречи на высшем уровне ОБСЕ от 19.11.1999 г. главы государств и правительств государств – участников ОБСЕ, отметили, что они полны решимости обеспечить свободный и открытый характер выборов, а также их соответствие принципам и обязательствам, принятым в рамках ОБСЕ. Это единственный путь, обеспечивающий надежную основу для демократического развития (пункт 26). В Хартии европейской безопасности, подписанной в Стамбуле 19 ноября 1999 г. главы государств и правительств государств-участников ОБСЕ также вновь подтвердили свое обязательство проводить свободные и честные выборы согласно обязательствам, принятым в рамках ОБСЕ, и в частности Копенгагенскому документу 1990 года, и признали, что БДИПЧ может оказывать государствам-участникам помощь в разработке и осуществлении законодательства о выборах (пункт 25).

Парламентской Ассамблеи ОБСЕ в принятой в г. Минске 5-9.07.2017 г. Резолюции «Наблюдение за выборами в условиях использования новых технологий голосования» признает, что возникающие в связи с новыми технологиями голосования вызовы потребуют пересмотра подхода к методам наблюдения за выборами в интересах обеспечения свободных и честных демократических выборов (пункт 1), подчеркивая важность сохранения тайны голосования при подаче голосов с помощью цифровых технологий в пространстве, контролируемом посредством шифрования или других надлежащих цифровых методов обеспечения безопасности (пункт 4), принимая во внимание трудности, возникающие в связи с голосованием с использованием цифровых технологий в неконтролируемых условиях, в частности в случаях наблюдения за процессом голосования в целях обеспечения его проведения на прочной демократической основе (пункт 5), подчеркивая важное значение поддержания и улучшения транспарентности в интересах проведения заслуживающих доверия выборов путем раскрытия программного кода и другой информации об электоральном процессе с целью повышения уровня транспарентности (пункт 6), подчеркивая исключительную важность наблюдения за процессом выборов в нескольких точках, с тем чтобы наблюдатели могли сформировать свое мнение об этом процессе (пункт 7), особо отмечая, что в условиях применения новых технологий голосования

важно, чтобы наблюдатели могли лично отслеживать весь процесс до начала, во время проведения и по завершении выборов в целях подтверждения надлежащей работы систем (пункт 8), ПА ОБСЕ призывает государства-участники ОБСЕ выступить инициаторами разработки новых методов наблюдения за выборами, в ходе которых используются новые технологии голосования (пункт 11), обращать внимание на разработки в области новых технологий голосования (пункт 12), предлагает государствам-участникам ОБСЕ наладить международный обмен идеями и методами, касающимися новых технологий голосования и их влияние на демократию (пункт 13), подчеркивает, что государствам-участникам ОБСЕ, рассматривающим вопрос об использовании новых технологий голосования, возможно, потребуется пересмотреть свое законодательство в целях обеспечения применения новых технологий голосования в установленном законодательством порядке (пункт 14).

Затрагивалась тема свободных выборов и в рамках Совета Европы. Так, протокол №1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года – основному документу Совета Европы в сфере прав человека, подписанный в г. Париже 20 марта 1952 года, в статье 3 провозглашает право на свободные выборы и закрепляет, что высокие договаривающиеся стороны обязуются проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти¹¹⁸.

Комитет министров Совета Европы в Рекомендации № REC (2016)1 от 13.01.2016 г. «О защите и развитии права на свободу выражения мнения и права на участие в частной жизни в условиях сетевого нейтралитета» отметил, что в условиях информационного общества осуществление и реализация права на свободу выражения мнения граждан, включая право на получение и распространение информации и взглядов, а также их участия в демократической жизни все больше зависит от доступности и качества Интернета (пункт 1). Принцип сетевого нейтралитета обеспечивает недискриминационный характер предоставления Интернет-трафика и право пользователей на получение и распространение информации, а также на пользование услугами по своему выбору. Это способствует полному осуществлению права на свободу выражения мнения, поскольку статья 10 Конвенции распространяется не только на содержание информации, но и на средства ее распространения. Принцип сетевого нейтралитета также поддерживает технический прогресс и экономический рост (пункт 4). В

¹¹⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. №2. Ст. 163.

Руководящих принципах сетевого нейтралитета, являющихся приложением к указанной рекомендации, отмечено, в частности, что Интернет-трафик должен предоставляться на равной основе без какой-либо дискриминации, ограничений или вмешательства независимо от отправителя, получателя, приложения, услуги или устройства. Это должно пониматься как принцип сетевого нейтралитета для целей настоящей рекомендации. Принцип сетевого нейтралитета применяется ко всем службам доступа в Интернет независимо от их структуры и сети, используемой для Интернет-соединения, и лежащих в его основе технологий передачи сигнала (пункт 2.1). Меры по управлению Интернет-трафиком должны включать обработку персональных данных лишь в той мере, в какой это необходимо и пропорционально достижению целей, установленных в части второй настоящих руководящих принципов. Такие меры должны соответствовать пункту 2 статьи 8 Конвенции о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных и применимому законодательству о праве на уважение частной жизни и защиту персональных данных (пункт 4.1).

В Рекомендации Комитета министров Совета Европы № СМ/Rec(2016)5 от 13.04.2016 г. «О свободе в Интернете» отмечено, что Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод применима как оффлайн, так и онлайн. На государства - члены Совета Европы возложена негативная обязанность соблюдать, охранять и обеспечивать права человека и основные свободы в Интернете (пункт 1). Интернет-свобода понимается как осуществление в Интернете прав человека и основных свобод, а также их защита в соответствии с Конвенцией и Международным пактом о гражданских и политических правах. Государства - члены Совета Европы должны продемонстрировать активную позицию при применении Конвенции и других требований Совета Европы в отношении Интернета. Понимание Интернет-свободы должно быть всеобъемлющим и четко основываться на этих требованиях (пункт 2).

В Рекомендации № Rec(2004)15 от 15.12.2004 г. Комитет министров Совета Европы «Об электронном управлении» в разделе «Электронная демократия» отметил, что в соответствии с Рекомендацией Комитета министров Rec(2004)11 государства-члены должны рассмотреть, помимо традиционных неэлектронных способов голосования, возможности электронного голосования на выборах и референдумах всех уровней.

В Резолюции Парламентской Ассамблеи Совета Европы 1653 (2009) «Электронная демократия», принятой 30.01.2009 г., ПАСЕ

справедливо отметила, что «демократию никогда нельзя считать состоявшейся или совершенной; это продолжающийся процесс, в ходе которого постоянно приходится сталкиваться с новыми вызовами и потребностями, требующими адаптации к новым ситуациям» (пункт 4). Информационно-коммуникационные технологии обладают значительным потенциалом совершенствования демократической практики и участия, транспарентности, подотчетности и чуткости демократических институтов, равно как и расширения вовлеченности граждан в общественные процессы, предоставления им все более широких возможностей, а также обеспечения доступности и всеохватывающего характера демократического процесса (пункт 6). Электронная демократия – это в первую очередь демократия, а не техническое достижение. Электронные инструменты могут быть весьма полезны для укрепления традиционной представительной демократии и повышения ее качества. Электронная демократия отнюдь не заменяет собой такую представительную демократию, а расширяет и дополняет ее (пункт 8). Технологическая эволюция э-демократии должна продолжаться в соответствии с демократическими принципами. Электронная демократия может быть полезной для демократии лишь в демократической среде, когда соблюдаются права человека и обеспечивается верховенство права. Свобода выражения мнения и наличие свободных плюралистических СМИ являются необходимым предварительным условием, позволяющим воспользоваться преимуществами электронной демократии (пункт 9). Не следует недооценивать риски для демократии, связанные с развитием информационно-коммуникационных технологий, в частности неравный доступ, который потенциально может выразиться в «электронном отторжении» и «электронной дискриминации», а также в возможных злоупотреблениях. Уже на раннем этапе следует разработать и применять правила и регламентирующие положения, включая гарантии защиты граждан (пункт 10). Необходимым условием успеха электронной демократии и устранения опасности «технологического раскола» является обеспечение всеобщего доступа к электронным инструментам. Речь идет не только о доступе с точки зрения наличия оборудования и недорогого подключения к сети, но и о значительных усилиях в плане образования и профессиональной подготовки, а частности в отношении старших поколений и других уязвимых категорий населения (пункт 11). Ассамблея приветствует все более широкое внедрение и систематическое применение информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных институтов во всех эшелонах власти. Они все шире используются не

только как средство информирования граждан и инструмент общения с властями, но и как механизм вовлечения граждан в процесс принятия решений (электронные опросы, электронные референдумы, электронные инициативы) (пункт 14). ПАСЕ призывает национальные парламенты и их членов в полной мере пользоваться возможностями информационно-коммуникационных технологий с целью повышения качества представительной демократии и, в частности, сформировать политическое видение применения информационно-коммуникационных технологий в политическом процессе и рассмотреть возможность принятия соответствующего законодательства, особенно в том, что касается прав граждан инициировать новые и вносить изменения в существующие законы (пункт 20.1.1), проанализировать национальное законодательство с целью включения в него правовых стандартов использования электронных инструментов в политическом процессе и устранения рисков их недобросовестного применения как в техническом, так и в политическом плане, в частности в том, что касается прав человека и вопросов безопасности, включая защиту данных, документов, процесса голосования, работы в сетях и информации (пункт 20.1.3), разработать и внедрить наиболее эффективные методы обеспечения активного участия граждан в политическом процессе, включая электронные опросы (пункт 20.1.7); национальным властям на всех уровнях развивать контакты с гражданским обществом, с тем чтобы в полной мере использовать его инициативы и идеи в области электронной демократии (пункт 20.2.4).

Рекомендация ПАСЕ 1860 (2009), принятая 30.01.2009 г.: Ассамблея рекомендует Комитету министров призвать государства-члены обратить должное внимание на вопросы, поднятые в Резолюции 1653 (2009), и предпринять необходимые шаги по обеспечению полномасштабного использования информационно-коммуникационных технологий для дальнейшего расширения электронной демократии (пункт 2), продолжить осмысление и разработку нормативной базы и конкретных правил в области электронной демократии на общеевропейском уровне (пункт 3.2), способствовать внедрению электронной демократии в качестве элемента, дополняющего традиционные процессы представительной демократии в государствах-членах и взаимосвязанного с ними (пункт 3.3).

Парламентская Ассамблея Совета Европы в Резолюции 1459 (2005) от 24.06.2005 г. «Об устранении ограничений на право голоса» отметила: учитывая значение права голоса в демократическом обществе, государства-члены Совета Европы должны обеспечивать своим гражданам, проживающим за границей, возможность голосовать

на национальных выборах. Они должны принять соответствующие меры с тем, чтобы максимально облегчить осуществление таких прав голоса, в частности, разрешая голосование заочно (по почте), в консульских учреждениях или с использованием электронных средств в соответствии с рекомендацией Rec(2004)11 Комитета министров государствам-членам о правовых, эксплуатационных и технических стандартах электронного голосования (пункт 7).

В Рекомендации 1791 (2007) от 18.04.2007 г. «О состоянии прав человека и демократии в Европе» ПАСЕ рекомендовала проанализировать различные формы заочного голосования, включая электронное голосование, с целью устранения возможных злоупотреблений (пункт 17.5).

В Декларации о критериях свободных и справедливых выборов, принятой 26 марта 1994 г. Советом Межпарламентского союза, отмечено, что каждый избиратель имеет право на равный и реальный доступ на избирательный участок, с тем чтобы осуществить свое право на голосование (подпункт 5 пункта 2), право на тайну голосования является абсолютным и не может быть никоим образом и чем бы то ни было ограничено (подпункт 7 пункта 2). Также среди прав и обязанностей государства в Декларации указано, что государства должны предпринимать необходимые политические и институциональные шаги для постепенного достижения и утверждения демократических целей, в том числе через установление нейтрального, беспристрастного и сбалансированного механизма организации и проведения выборов (пункт 4.2), в том числе обеспечивать честность голосования путем принятия соответствующих мер, не допускающих многократного голосования одного лица или неправомочных лиц, обеспечить честный подсчет голосов; государства также должны уважать и обеспечивать соблюдение прав человека для всех граждан, проживающих на их территории, во время выборов государство и его органы должны обеспечивать свободу передвижения. Кроме того, Декларацией предусмотрено, что государства должны предпринять все необходимые меры для обеспечения соблюдения принципа тайного голосования и для того, чтобы избиратели могли голосовать свободно, без страха и не опасаясь запугивания (пункт 4.5), все необходимые и соответствующие меры для обеспечения ясности и понятности всего избирательного процесса, осуществляемые, например, через присутствие представителей партий или должным образом аккредитованных наблюдателей (пункт 4.7), обеспечить такие условия когда подсчет голосов проводится подготовленным персоналом и может

быть выведен на монитор и/или подвергнут беспристрастной проверке (пункт 4.6).

Во Всеобщей Декларации о демократии, принятой 16 сентября 1997 г. Межпарламентским Советом, указано, что ключевым элементом в осуществлении демократии является проведение свободных и честных выборов через регулярные интервалы времени, которые обеспечивали бы возможность выражения воли народа; эти выборы должны проводиться на основе всеобщего равного и тайного голосования таким образом, чтобы все избиратели могли выбрать своих представителей в условиях равенства, открытости и транспарентности, которые стимулировали бы политическую конкуренцию. Для достижения этой цели существенное значение имеют гражданские и политические права и среди них в особенности право избирать и право быть избранным, права, относящиеся к свободе выражения и собраний, доступу к информации и право организации политических партий и осуществления политической деятельности (пункт 12).

Вместе с тем, первым обязательным для подписавших его государств международным документом, устанавливающим международные юридические обязательства государств в сфере демократических выборов, стала Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 года¹¹⁹. Следует отметить, что Конвенция СНГ является первым и единственным на сегодняшний день международно-правовым актом, имеющим юридически обязывающий характер для ратифицировавших государств, и устанавливающим стандарты демократических выборов и обязательства государств по их обеспечению. Конвенция, в отличие от Копенгагенского документа, не просто перечисляет стандарты выборов, но раскрывает содержание каждого из них, перечисляет требования, которые должны быть выполнены государствами для соблюдения указанных принципов.

В соответствии с частью 2 статьи 1 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках СНГ стандартами демократических выборов, признанных сторонами Конвенции, являются право гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, в иные органы народного (национального) представительства; принципы периодичности и обязательности, справедливости, подлинности и свободы выборов на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании,

¹¹⁹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. №48. Ст. 4971.

обеспечивающие свободу волеизъявления избирателей; открытый и гласный характер выборов; осуществление судебной и иной защиты избирательных прав и свобод человека и гражданина, общественного и международного наблюдения за выборами; гарантии реализации избирательных прав и свобод участников избирательного процесса. В соответствии с пунктом 3 статьи 2 Конвенции, принцип равного избирательного права предполагает, что гражданину может быть предоставлена возможность реализовать свое право на участие в голосовании посредством организации досрочного голосования, голосования вне помещения для голосования либо иных процедур голосования, обеспечивающих создание максимальных удобств для избирателей. Соблюдение принципа справедливых выборов, согласно Конвенции, должно обеспечивать создание равных правовых условий для всех участников избирательного процесса (часть 1 статьи 10).

Рекомендациями по совершенствованию законодательства о выборах глав государств в странах СНГ, принятых постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств от 18.04.2014 г. № 40-12, предусмотрено, что возмозноги реализации активного избирательного права гражданам, находящимся или пребывающим в день голосования за пределами территории государства, может быть обеспечена посредством открытия избирательных участков в дипломатических представительствах, консульских учреждениях и, по возможности, в других местах на территории иностранных государств. При наличии технической возможности законом может быть предусмотрена возможность использования дистанционных и электронных форм голосования (по почте, через Интернет или других форм передачи информации), при условии обеспечения соблюдения избирательных прав граждан, в том числе свободы и тайны волеизъявления (пункт 2.1.9). Кроме того в соответствии с Рекомендациями законом может быть предусмотрено использование комплексов обработки избирательных бюллетеней, иных средств, сканирующих избирательные бюллетени и результаты волеизъявления избирателей, комплексов электронного голосования, сенсорных устройств для голосования, иных средств, предоставляющих избирателям возможность голосования без использования бумажного бюллетеня, при наличии технической возможности контрольного пересчета голосов по контрольной бумажной ленте или иным способом, обеспечивающим сохранность и тайну волеизъявления избирателей (2.9.14).

Рекомендациями об общих принципах организации и проведения муниципальных (местных) выборов, местных референдумов,

голосований, принятыми постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств от 18.04.2014 г. № 40-11, также предусмотрена возможность проведения голосования по Интернету. В соответствии с указанными Рекомендациями законом должно быть предусмотрено, что граждане, постоянно проживающие на территории, в пределах которой осуществляется местное самоуправление, в случае их временного пребывания или нахождения за пределами территории, в пределах которой осуществляется местное самоуправление, не утрачивают права на участие в муниципальных выборах, местном референдуме, голосовании. Для обеспечения реализации прав таких граждан, в случае наличия технической возможности, законом может быть предусмотрена возможность использования дистанционных форм голосования (по почте, через Интернет или других форм передачи информации), при условии обеспечения соблюдения прав граждан, в том числе свободы и тайны волеизъявления (пункт 4.3.4).

Рекомендации по совершенствованию законодательства государств-участников МПА СНГ в соответствии с международными избирательными стандартами, принятые постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств от 16.05.2011 г. № 36-10, в качестве одной из меры по совершенствованию законодательства: обеспечить возможность реализации активного избирательного права гражданам, находящимся или пребывающим в день голосования за пределами территории государства, посредством открытия избирательных участков в дипломатических представительствах, консульских учреждениях и, по возможности, в других местах на территории иностранных государств; при наличии технической возможности законодательно предусмотреть возможность использования дистанционных форм голосования (по почте, через Интернет и т. п.), обеспечив соблюдение избирательных прав граждан.

В Рекомендациях для международных наблюдателей от Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами, принятыми постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств от 16.05.2011 г. № 36-14, также отражена возможность наблюдения за голосованием по Интернету, а, следовательно, и возможность организации государством такого голосования. Данному вопросу посвящены разделы 5.7 «Голосование с использованием технических средств» и 6.7 «Технические средства голосования и подсчета голосов».

Как указано в Рекомендациях, национальное избирательное законодательство отдельных государств может предусматривать возможность использования различных технических средств голосования: комплексы обработки избирательных бюллетеней, системы электронного голосования, голосование при помощи Интернета, голосование с использованием мобильного телефона и т.п. (пункт 5.7.1).

При этом международные наблюдатели должны ознакомиться с принципами функционирования используемых на выборах технических средств голосования, оценить степень простоты их применения, учитывая уровень подготовки избирателей, степень надежности технических средств голосования, в том числе уровень защиты от несанкционированного доступа, способность обеспечить тайну волеизъявления избирателя. В то же время применяемые технические средства голосования должны быть доступны для контроля со стороны присутствующих на избирательном участке национальных и международных наблюдателей (пункт 5.7.2).

Международные наблюдатели должны ознакомиться с порядком информирования избирателей о возможности голосования с использованием технических средств, информационно-разъяснительными материалами, убедиться в осознанном и добровольном участии избирателей в голосовании с использованием технических средств, простоте и полноте электронной формы избирательного бюллетеня, наличии возможности внесения избирателем в бюллетень изменения в отметку о своем выборе до окончательного подтверждения своего выбора в отношении кандидатов, политических партий (коалиций), вопроса референдума, а также возможности использовать альтернативные способы голосования, в частности проголосовать при помощи бумажного бюллетеня (пункт 5.7.3).

В Рекомендациях также сформулированы цели использования технических средств: в целях повышения доверия избирателей к итогам голосования и результатам выборов, ускорения обработки бюллетеней для голосования национальные законы о выборах или специальные законы и иные нормативные правовые акты могут предусматривать возможность проведения голосования на избирательных участках (в целом или на ряде избирательных участков) при помощи технических средств голосования и подсчета голосов, в том числе с использованием Интернета, мобильных телефонов. В соответствии с национальным законодательством о выборах и референдумах полученные при помощи технических средств голосования и подсчета голосов данные или

результаты голосования могут являться предварительной, не имеющей юридического значения информацией либо иметь юридическое значение после их подписания членами соответствующей избирательной комиссии (пункт 6.7.1).

В Рекомендациях особо отмечено, что голосование с использованием Интернета, мобильных телефонов должно строиться на стандартах демократических выборов и референдумов и быть так же надежно и безопасно, как голосование, проводящееся без использования электронных средств (пункт 6.7.2), а в случае использования избирательными комиссиями, проводящими выборы, технических средств голосования и подсчета голосов они должны ознакомить международных наблюдателей с принципами их работы и использования в избирательной кампании (пункт 6.7.4).

Ярд международных документов затрагивают вопросы развития сети Интернет и распространения через нее информации.

Так, Окинавская хартия глобального информационного общества, принятая на острове Окинава 22.07.2000 г. на встрече глав государств и правительства «группы восьми» (G-8), констатирует, что информационно-коммуникационные технологии являются одним из наиболее важных факторов, влияющих на формирование общества XXI века; их революционное воздействие касается образа жизни людей, их образования и работы, а также взаимодействия правительства и гражданского общества (пункт 1), и отмечает, что информационное общество, как мы его представляем, позволяет людям шире использовать свой потенциал и реализовывать свои устремления, подчеркивая необходимость сделать так, чтобы информационно-коммуникационные технологии служили достижению взаимодополняющих целей обеспечения устойчивого экономического роста, повышения общественного благосостояния, стимулирования социального согласия и полной реализации их потенциала в области укрепления демократии, транспарентного и ответственного управления, прав человека, развития культурного многообразия и укрепления международного мира и стабильности (пункт 2). В хартии подтверждена приверженность принципу участия в этом процессе, согласно которому все люди повсеместно, без исключения должны иметь возможность пользоваться преимуществами глобального информационного общества; устойчивость глобального информационного общества основывается на стимулирующих развитие человека демократических ценностях, таких как свободный обмен информацией и знаниями, взаимная терпимость и уважение к особенностям других людей (пункт 3).

Декларацией о свободе обмена информацией в Интернете, принятая Комитетом министров Совета Европы 28.05.2003 г., в качестве одного из провозглашенных принципов, которым стремятся следовать государства-члены Совета Европы в области обмена информацией в Интернете, предусмотрен принцип свободы предоставления услуг через Интернет, который, в том числе, предполагает, что государства-члены должны предпринимать меры по активизации многообразных предложений услуг, предоставляемых через Интернет, которые обеспечивают различные потребности пользователей и социальных групп; службам предоставления услуг должна быть предоставлена возможность функционировать в регулируемой структуре, которая гарантирует недискриминационный доступ к национальным и международным сетям передачи данных.

Рекомендацией № REC(2016)1 «О защите и развитии права на свободу выражения мнения и права на уважение частной жизни в условиях сетевого нейтралитета» (с приложением – Руководящими принципами сетевого нейтралитета), принятая Комитетом министров Совета Европы на 1244-м заседании 13 января 2016 г., констатировано, что в условиях информационного общества осуществление и реализация права на свободу выражения мнения граждан, включая право на получение и распространение информации и взглядов, а также их участие в демократической жизни общества все больше зависит от доступности и качества Интернета (пункт 1). Выразив озабоченность наличием у Интернет-провайдеров технической возможности управлять информацией и информационными потоками (Интернет-трафиком), передаваемым по контролируемым ими каналам (пункт 2), Комитет министров отметил важность принципа сетевого нейтралитета, который обеспечивает недискриминационный характер предоставления Интернет-трафика и право пользователей на получение и распространение информации и пользование услугами по своему выбору (пункт 4).

Еще одним региональным международным актом, направленным на оказание содействия государствам в правовом регулировании сети Интернет и выработку международных стандартов такого регулирования и взаимных международных обязательств государств в данной сфере, является модельный закон «Об основах регулирования Интернета» (новая редакция), принятый Межпарламентской Ассамблеей государств – участников Содружества Независимых Государств на 45-м пленарном заседании 25 ноября 2016 года (постановление МПА СНГ № 45-12).

Модельный закон в качестве одного из основных принципов регулирования отношений, связанных с использованием Интернета, определяет обеспечение прав и свобод граждан, включая право на использование Интернета и доступ к размещенной в нем информации (статья 5). При этом Модельный закон возлагает на органы государственной власти и органы местного самоуправления обязанность по принятию мер, обеспечивающих равноправный, недискриминационный доступ пользователей к Интернету и содействие развитию рынка услуг, оказываемых с использованием Интернет-технологий, недопущение монополизации и недобросовестной конкуренции (пункт 2 статьи 7).

Таким образом, указанным модельным законом установлено в качестве самостоятельного права человека, признанного на международном уровне, право на использование Интернета и доступ к размещенной в нем информации. Признание такого права человека, основанного на праве на свободное распространение и получение информации, способствует формированию правовой базы порядка его реализации и защиты, включая защиту с использованием государственных механизмов, применяемых правоохранительными и судебными органами. Очевидно, что такому праву корреспондирует обязанность государства создать условия для его реализации, а также обязанность соответствующих организаций предоставить возможность доступа к сети Интернет на условиях, определенных соответствующим гражданско-правовым договором и правилами предоставления услуг. При этом Модельный закон не регулирует перечень конкретных прав и свобод человека и гражданина, реализация которых может быть осуществлена с использованием Интернета, равно как и перечень услуг, получение которых возможно с его использованием, предоставляя государствам-участникам СНГ возможность осуществлять правовое регулирование соответствующими отраслевыми правовыми актами.

Учитывая актуальность выработки стандартов использования технических средств в ходе избирательных кампаний и активный поиск направлений этого развития государствами, в том числе государствами-участниками СНГ, Межпарламентская Ассамблея государств-участников СНГ включила в Перспективный план модельного законодательства СНГ в на 2020-2022 годы разработку Рекомендаций по использованию технических средств автоматизации на выборах.

Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия), являющаяся консультативным органом при Совете Европы, подготовила Доклад о совместимости дистанционного голосования и электронного голосования со стандартами Совета Европы (CDL-

AD(2004)012), принятый Советом по демократическим выборам 11 марта 2004 г. и Венецианской комиссией 12-13 марта 2004 г.

В докладе проанализированы системы дистанционного и электронного голосования в отдельных государствах-членах Совета Европы. При этом отмечено, основываясь на анализе неконтролируемого почтового голосования, мы также можем разработать аналогичные стандарты для электронного голосования. Следовательно, электронное голосование в целом не предусмотрено правами человека и не исключается априори. Вместо этого его приемлемость зависит от правовых, эксплуатационных и технических стандартов, применяемых в данной процедуре. Для того чтобы установить конкретные стандарты, необходимо будет сравнить меры предосторожности для электронного голосования с мерами предосторожности для голосования по почте. Поскольку потенциальная рекомендация устанавливает меры безопасности, сопоставимые с мерами безопасности при голосовании по почте, электронное голосование может быть совместимо с европейскими стандартами в этой области и со статьей 3 протокола 1 к Европейской конвенции о правах человека в этом контексте необходимо обеспечить, чтобы конфиденциальность электронного голосования гарантировалась мерами, сопоставимыми с мерами, применимыми к голосованию по почте, особенно путем предотвращения манипулирования данными, защиты анонимности для предотвращения возможного раскрытия пожеланий избирателя и поддержания подлинности и целостности поданных голосов (п. 66).

Свод рекомендуемых норм относительно выборов Венецианской комиссии содержит разъяснения, которые могли бы служить руководящим принципом: для минимизации риска злоупотреблений необходимы определенные меры предосторожности, например, предоставление избирателю возможности проверить свой голос сразу же после его подачи; важно обеспечить, чтобы избирательные бюллетени были составлены таким образом, чтобы избежать путаницы. Для облегчения проверки и пересчета голосов система может печатать результаты волеизъявления избирателей, которые должны быть помещены в герметичный контейнер, исключающий возможность их просмотра. Должно быть предусмотрено устройство для перемешивания голосов, чтобы в случае необходимости открыть контейнер для проверки они не могли быть привязаны к конкретным избирателям – например, к тем, кто приходит рано или поздно (п. 67). Должны быть предусмотрены гарантии против двойного голосования, например, имена избирателей, пользующихся дистанционным

голосованием, должны быть вычеркнуты из списков избирателей, чтобы они не могли проголосовать вторично на избирательном участке в день выборов (п. 68).

В заключении Доклада отмечено, что дистанционное голосование совместимо со стандартами Совета Европы при условии соблюдения определенных превентивных мер в процедурах неконтролируемого почтового голосования или электронного голосования (п. 69).

Кроме того, для неконтролируемого электронного голосования технические стандарты должны преодолевать различные угрозы, существующие для голосования по почте. Эта форма голосования должна быть принята только в том случае, если она безопасна и надежна. В частности, избиратель должен иметь возможность получить подтверждение своего голоса и, в случае необходимости, исправить его без какого-либо нарушения тайны голосования. Прозрачность системы должна быть гарантирована. В той мере, в какой система электронного голосования удовлетворяет этим условиям, она совместима с европейскими стандартами по вопросам выборов и, в частности, со статьей 3 Протокола 1 к Европейской конвенции о правах человека (п. 70).

Одним из первых специализированных международных документов, в котором предпринята попытка сформулировать общие подходы к развитию электронного голосования, а по мнению ряда исследователей, «первым документом в области международно-правового регулирования стандартов электронного голосования»¹²⁰, стали Рекомендации № Rec(2004)11 государствам-членам о юридических, организационных и технических стандартах электронного голосования, принятые Комитетом министров Совета Европы на 898-м заседании 30 сентября 2004 года.

В Рекомендациях отмечено, что избирательное право является одним из основополагающих принципов демократии и, следовательно, что процедуры системы электронного голосования должны соответствовать принципам демократических выборов и референдумов, признан факт, что новые информационные и коммуникационные технологии все больше используются в повседневной жизни, что должно учитываться государствами-членами Совета Европы в своей демократической практике, а также отмечено неуклонное снижение явки избирателей на выборах. В Рекомендациях отмечено также, что некоторые государства уже (т.е. в 2004 году) используют или

¹²⁰ Пескова О.Ю., Половко И.Ю., Фатеева С.В. Обзор подходов к организации электронного голосования // Известия Южного федерального университета. Технические науки. 2014. № 2.

рассматривают возможность использования электронного голосования в различных целях, при этом выражено «беспокойство относительно некоторых проблем безопасности и надежности, которые, возможно, присущи отдельным системам электронного голосования».

В Рекомендациях сформулированы цели электронного голосования.

В Рекомендациях следующим образом сформулировано основное требование к электронному голосованию: «Электронное голосование должно строиться на принципах демократических выборов и референдумов. Электронное голосование должно быть также надежно и безопасно, как демократические выборы и референдумы, проводящиеся без использования электронных средств».

Рекомендации структурно состоят из преамбулы и трех приложений: правовые стандарты, организационные стандарты, технические требования; в ходе практического применения которых, как отмечено в преамбуле, следует учитывать их взаимосвязанный характер.

В приложении 1 – Правовые стандарты изложены принципы, к которым отнесены всеобщее избирательное право, равное избирательное право, свободное избирательное право и тайна голосования, и процедурные защитные механизмы, к которым отнесены прозрачность, осуществление контроля и подотчетность, устойчивость и защищенность.

Всеобщее избирательное право в контексте электронного голосования, согласно Рекомендациям, заключается в том, что интерфейс электронного голосования должен быть удобным и понятным избирателю; возможные регистрационные требования при проведении электронного голосования не должны создавать препятствие для участия избирателя в нем; системы электронного голосования должны, насколько это практически возможно, разрабатываться таким образом, чтобы максимально расширять круг возможностей, предоставляемых лицам с ограниченными возможностями; а при невозможности обеспечения всеобщего доступа к каналам дистанционного электронного голосования они должны использоваться по усмотрению избирателя как дополнительные средства голосования.

Равное избирательное право заключается в том, что при проведении выборов необходимо предупредить возможность подачи одним избирателем более одного голоса в ящик для электронного голосования, избирателю должна предоставляться возможность проголосовать только после проверки, что его голос еще не был

помещен в ящик для электронного голосования; система электронного голосования не должна допускать возможность подачи избирателем голоса посредством более чем одного канала для голосования; каждый голос, помещенный в ящик для электронного голосования, должен быть подсчитан, и каждый голос должен быть включен в подсчет только однократно; при использовании электронных и неэлектронных каналов для голосования должен применяться безопасный и надежный метод суммирования всех голосов и установление правильных результатов.

Свободное избирательное право заключается в том, что организация электронного голосования должна обеспечить безопасность свободного формирования и выражения мнения избирателя, а также личного осуществления избирательного права; путь, посредством которого избиратели направляются через процесс электронного голосования, должен предотвращать возможность поспешного или необдуманного голосования; избиратели должны иметь возможность изменить свой выбор на любом этапе процесса электронного голосования до момента подачи своего голоса или же прервать саму процедуру без того, чтобы их предыдущие выборы были занесены в память системы или стали доступны любым другим лицам. Система электронного голосования не должна допускать возможность оказания манипулирующего воздействия на избирателя в ходе голосования; она должна четко и ясно указать избирателю, что его голос был успешно принят и процедура голосования завершена, а также должна предотвратить возможность изменения содержания поданного голоса после того, как он был подан.

Тайна голосования: электронное голосование должно быть организовано таким образом, чтобы на любой стадии процедуры голосования, особенно на стадии установления личности избирателя, исключить все, что могло бы нарушить тайну голосования. Система электронного голосования должна гарантировать, что голоса, находящиеся в ящике для электронного голосования, будут подсчитаны и останутся анонимными, и исключить возможность установления какой-либо связи между поданным голосом и конкретным избирателем; она должна быть сконструирована таким образом, чтобы ожидаемое число поданных голосов в любом ящике для электронного голосования не давало возможности связать полученный результат с конкретными избирателями.

Прозрачность, отнесенная Рекомендациями к процедурным защитным механизмам, подразумевает, необходимость принятия государствами-членами мер, направленных на понимание избирателями особенностей используемой системы электронного голосования и

доверие к ней. Информация о работе системы должна находиться в открытом доступе, а избирателям должна быть предоставлена возможность попрактиковаться в использовании нового способа электронного голосования до и отдельно от момента проведения электронного голосования. Наблюдатели должны иметь возможность присутствовать и наблюдать за голосованием для выработки своих замечаний по электронному голосованию и установлению его результатов.

Осуществление контроля и подотчетность предполагает, что компоненты системы электронного голосования должны раскрываться, по крайней мере компетентным избирательным органам, в той мере, в которой это необходимо для осуществления контроля и аккредитации. Перед вводом в эксплуатацию системы электронного голосования, а также после ее ввода через определенные промежутки времени, особенно после внесения в нее каких-либо изменений, независимый орган, назначенный избирательным органом, должен проводить проверку корректности работы системы электронного голосования и наличия всех необходимых мер ее защиты. Система электронного голосования должна предусматривать возможность проведения пересчета голосов, а также возможность проверки работы функций, которые могут повлиять на правильность подсчета.

Устойчивость и защищенность предполагает, что государственные органы должны обеспечить надежность и безопасность системы электронного голосования, принять меры по предотвращению возможности фальсификации данных или несанкционированного вмешательства в работу системы в течение всего процесса голосования. Система должна обеспечивать работу в течение всего процесса голосования, обладать устойчивостью к неполадкам, сбоям или попыткам заблокировать доступ к услуге. Перед началом электронного голосования избирательный орган должен провести проверку системы и определить ее подлинность и нормальную работоспособность. Доступ к центральной инфраструктуре, серверам и избирательным данным должны иметь только лица, уполномоченные на это избирательным органом в соответствии с четким порядком предоставления таких прав; любые существенные технические работы должны проводиться бригадами минимум из двух человек, состав которых должен постоянно варьироваться. Система электронного голосования должна поддерживать доступность и целостность поданных голосов, обеспечивать конфиденциальность поданных голосов и держать их в опечатанном виде до начала подсчета голосов; при хранении или передаче за пределы контролируемой среды поданные голоса должны

шифроваться. Голоса и информация об избирателях должны храниться в печатанном виде до тех пор, пока сохраняется возможность установления связей между ними; на определенном этапе информация о личности избирателя должна отделяться от данных о его волеизъявлении.

К организационным стандартам электронного голосования отнесены необходимость заблаговременного уведомления избирателей о возможности и сроках электронного голосования, о порядке его проведения, в том числе обо всех действиях, которые избиратель должен совершить для участия в электронном голосовании; целесообразность ведения электронного списка избирателей и необходимость обеспечения возможности проверки сведений о себе избирателем.

К организационным стандартам, связанным с процедурой голосования, относятся следующие: система дистанционного электронного голосования в случае, если оно проводится в период, когда открыты избирательные участки, должна исключать возможность голосования более одного раза; дистанционное электронное голосование может начинаться и (или) заканчиваться до открытия избирательных участков, но не должно продолжаться после завершения голосования на избирательных участках. Избирателю должны быть предоставлена техническая поддержка и руководство по процедуре голосования. Представление вариантов голосования (кандидатов) на экране устройства, используемого для электронного голосования, должно быть беспристрастным; система электронного голосования не должна выводить на дисплей сообщений, которые могли бы повлиять на выбор избирателя. Система электронного голосования не должна предоставлять избирателю возможности получения какого-либо подтверждения относительно содержания поданного им голоса; информация о поданном избирателем голосе должна исчезнуть с дисплея, используемого для голосования, сразу после того, как он будет подан.

Организационные стандарты при подсчете голосов заключаются в том, что система электронного голосования не должна допускать раскрытия данных о количестве голосов за кандидатов до момента окончания голосования; система не должна допускать обработки информации о поданных голосах в рамках определенным образом подобранных субблоков, что могло бы привести к раскрытию волеизъявления отдельных избирателей. Любое декодирование, требуемое для подсчета голосов, должно проводиться как можно быстрее после завершения установленного периода голосования. При

проведении подсчета голосов члены компетентного избирательного органа должны иметь возможность принять в нем участие, а наблюдатели – наблюдать за его ходом. В случае возникновения какой-либо неточности, влияющей на целостность голосования, пораженные ею голоса должны подсчитываться отдельно.

Также организационным стандартом является необходимость аудита системы электронного голосования, выводы которого должны учитываться на будущих выборах.

К техническим требованиям отнесены доступность, совместимость, требования к работе системы, безопасность, аудит и аккредитация. При этом разработка системы электронного голосования должна опираться на всестороннюю оценку рисков, связанных с успешным проведением конкретных выборов; система электронного голосования должна обладать надлежащим и основанными на данной оценке рисков механизмами защиты для борьбы с выявленными рисками; сбои в предоставлении услуг или снижение их эффективности должны оставаться в заданных пределах допустимого.

Одним из технических требований в электронном голосовании является аккредитация, предполагающая, согласно Рекомендациям, что страны-члены должны ввести в действие процесс аккредитации, который бы позволил проводить тестирование и сертификацию любого компонента информационных и коммуникационных технологий (ИКТ) на предмет его соответствия техническим требованиям, предложенным в данной Рекомендации. Кроме того, в целях расширения международного сотрудничества и предотвращения дублирования в работе страны-члены должны рассмотреть возможность присоединения своих национальных агентств, если они еще не присоединились, к соответствующим международным соглашениям об обоюдном признании сертификатов соответствия, таким как, например, Европейское сотрудничество за аккредитацию (EA), Международное Сотрудничество по Аккредитации Лабораторных Испытаний (ILAC), Международный аккредитационный форум (IAF) и другим подобным органам.

В Рекомендациях также даны определения:

- электронные выборы или электронный референдум: политические выборы или референдум, в которых на одной или более стадиях используются электронные средства;
- электронный ящик для голосования: электронное средство, в котором поданные голоса хранятся до начала их подсчета;

- электронное голосование: электронные выборы или электронный референдум, включающие использование электронных средств, как минимум, при подаче голосов;

- дистанционное электронное голосование: электронное голосование, при котором подача голоса осуществляется посредством устройства, неподконтрольного сотруднику избирательных органов.

На основе Рекомендаций Комитета министров Совета Европы 2004 года, как отмечает В.И. Лысенко, БДИПЧ ОБСЕ 1 октября 2013 года приняло Руководство по наблюдению за использованием новых технологий голосования¹²¹. Как отмечено в самом Руководстве, оно «представляет собой сборник основных рекомендаций для миссий БДИПЧ по наблюдению за выборами... по вопросу о том, как проводить наблюдение за использованием НТГ (новых технологий голосования) в избирательных процессах. Руководство...разработано в рамках постоянных усилий Бюро по совершенствованию своей методики и повышению профессионализма в области наблюдения за конкретными аспектами выборов. В нем изложены практические рекомендации для МНВ (миссий наблюдения за выборами), касающиеся включения наблюдения за НТГ в работу миссий. Данное руководство дополняет «Руководство БДИПЧ по наблюдению за выборами» (6-е издание) и другие публикации Бюро и поэтому должно рассматриваться вместе с этими изданиями...».

При этом в Руководстве по наблюдению за выборами (ОБСЕ/БДИПЧ, Варшава, 2005 год, пятое издание) было сформулировано, что международные наблюдатели не сертифицируют системы электронного голосования. Однако они должны обладать доступом к полной информации о процессах их сертификации и независимого контролирования их работы в данной стране, при этом миссии наблюдателей должны уделять внимание таким вопросам, как критерии, которые используют представители избирательных органов при выборе системы электронного голосования, способ его

¹²¹ Лысенко В.И. Новые рекомендации Совета Европы о правилах электронного голосования на выборах // Электронный материал, размещенный на Интернет-сайте Российского фонда свободных выборов 20.12. 2017, www.rfsv.ru/law/pravovye-innovatsii/novye-rekomendatsii-soveta-evropy-o-pravilakh-elektronnogo-golosovaniia-na-vyborakh.

представления общественности, в том числе обучение избирателей и пробное использование¹²².

Я.В. Антонов пишет, что «Совет Европы еще в 2009 г., пытаясь дать адекватный ответ различным утопическим концепциям «прямой» электронной (Интернет-) демократии, которые, тем не менее, имеют место в современной политической науке, в том числе российской, указал, что электронная демократия должна стать подспорьем для демократических процессов, способствовать укреплению демократических тенденций, прозрачности и легитимности государственного управления. При этом управленческую роль государства нельзя оспаривать или подвергать сомнению»¹²³. В частности, речь идет о таком документе, как Рекомендации CM/Rec(2009)1 Комитета министров Совета Европы государствам-членам об электронной демократии (e-democracy), принятые 18.02.2009 г.¹²⁴

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) определяет три вида электронной демократии с точки зрения взаимодействия граждан и органов публичной власти:¹²⁵

1) одностороннее предоставление информации со стороны государства, т.е. обеспечение открытости информации;

2) двусторонние отношения, где граждане имеют возможность выразить свое мнение по политическим вопросам (консультации и обсуждения);

3) партнерские отношения, в рамках которых граждане активно участвуют в демократических процессах (реальное участие в демократическом управлении).

Развитие механизмов электронного голосования в государствах-членах Совета Европы, работа Комитета экспертов по правовым, организационным и техническим требованиям к электронному

¹²² Выступление члена Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Г.И. Райкова «Необходимость международной стандартизации и сертификации оборудования и программного обеспечения для электронного голосования» (Вена, Хофбург, 16 – 17 сентября 2010 года) // Текст выступления, размещенный на официальном Интернет-сайте ЦИК России, http://www.cikrf.ru/banners/duma_2011/international/materials/raikov_vena.php. Дата обращения: 19 мая 2020 года.

¹²³ Антонов Я.В. Электронная демократия и электронное голосование: конституционно-правовое измерение // Российский юридический журнал. 2016. № 5. С. 101-113.

¹²⁴

URL:

http://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/CAHDE/2009/RecCM2009_1_and_Accomp_Docs/Recommendation%20CM_Rec_2009_1E_FINAL_PDF.pdf.

¹²⁵ J. Caldwell, E-Democracy: Putting Down Global Roots. Institute for Electronic Government, IBM, January, 2004. P. 1-10. Цит. по: Овчинников В.А., Антонов Я.В. Правовая структура электронного голосования в системе электронной демократии // Российская юстиция. 2016. № 5. С. 5-8.

голосованию, Комитет министров Совета Европы признал, что Рекомендация Rec(2004)11 «нуждается в тщательном пересмотре и обновлении», отменил ее и принял взамен новые рекомендации, являющиеся действующими в настоящее время.

Рекомендации №СМ/Rec(2017)5 государствам-членам «О правилах электронного голосования», принятые Комитетом министров Совета Европы 14.06.2017 г.¹²⁶, при принятии которых постоянный представитель Российской Федерации в Совете Европы указал, что вопрос об исполнении рекомендаций в отношении методологии применения на внутригосударственном уровне остается на усмотрении властей Российской Федерации, является действующим в настоящее время документом.

В Рекомендациях, которые исходят из убежденности, что представительная и непосредственная демократия является частью общего наследия государств-членов Совета Европы и основой для участия в политической жизни на всех уровнях публичной власти, сформулирован основополагающий подход к развитию электронного голосования, согласно которому «право голосовать лежит в основе демократии и, следовательно, любые способы для голосования, включая электронное голосование, должны соответствовать принципам демократических выборов и референдумов». Таким образом, Комитет министров Совета Европы подтвердил распространение международных избирательных стандартов на электронное голосование как один из возможных способов голосования, с одной стороны, и сформулировал в качестве базового требования к электронному голосованию его соответствие принципам демократических выборов.

В Рекомендации отмечено, что в последние годы значительно увеличилось использование государствами-членами информационных и коммуникационных технологий в ходе выборов, а сами рекомендации разработаны на основе оценки этого опыта и извлечения уроков из него, а также из опыта применения Рекомендация Rec(2004)11.

Комитет министров Совета Европы в Рекомендациях подчеркивает свою убежденность, что доверие общества к органам, проводящим выборы, является предпосылкой для введения электронного голосования, и отмечает в качестве основных проблем электронного голосования проблемы безопасности, достоверности и прозрачности, делая вывод, что лишь электронное голосование, являющееся безопасным, достоверным, эффективным, технически оснащенным, открытым для независимой проверки и доступным, может

¹²⁶ Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. 2017. № 11 (185). С. 144-149.

укрепить доверие общества, которое является предпосылкой для проведения электронного голосования.

В Рекомендациях сформулированы цели, для достижения которых государства-члены используют или планируют использовать электронное голосование, а именно:

- предоставление избирателям возможности голосовать, находясь не только на своем избирательном участке и избирательном округе, но и в ином месте;

- упрощение процесса голосования;

- обеспечение и упрощение участия в выборах граждан, обладающих избирательным правом и проживающих или находящихся за границей;

- расширение доступа к процессу голосования избирателей с ограниченными возможностями, для которых представляется затруднительной личная явка на избирательный участок и использование установленного там оборудования для голосования;

- повышение явки избирателей путем предоставления дополнительных способов для голосования;

- приведение процесса голосования в соответствие с новым уровнем развития общества и повышение использования новых технологий в качестве средства коммуникации и участия граждан в демократических процессах;

- сокращение со временем общих расходов на проведение выборов и референдумов;

- более достоверное и быстрое информирование о результатах выборов, ускорение процесса подсчета голосов;

- обеспечение лучшего обслуживания избирателей путем предоставления дополнительных способов голосования.

Рекомендациями властям государств-членов рекомендовано при введении, пересмотре и возможном обновлении законодательства в области электронного голосования и практики его применения:

- соблюдать все принципы демократических выборов и референдумов;

- оценивать и соответствующим образом учитывать риски, в частности, конкретные риски, связанные с каналами электронного голосования;

- руководствоваться в своей законодательной, политической и практической деятельности требованиями, содержащимися в приложении 1 к Рекомендациям;

- обновлять свою политику и опыт применения электронного голосования, в частности, в отношении способов и пределов применения настоящей рекомендации;

- обмениваться опытом по вопросам электронного голосования и реализации рекомендаций.

Эти Рекомендации также установили ряд определений понятий, ключевых для электронного голосования, а именно:

- электронные выборы – политические выборы или референдум с использованием электронного голосования;

- орган, ответственный за проведение выборов – орган, ответственный за организацию выборов в конкретном государстве на общегосударственном и нижестоящих уровнях;

- электронный бюллетень – электронное средство, с помощью которого собираются голоса перед подсчетом;

- электронный голос – голос, поданный с использованием электронных средств;

- электронное голосование – использование электронных средств для подачи и/или подсчета голосов;

- система электронного голосования – оборудование, программное обеспечение и процессы, которые позволяют избирателям голосовать с использованием электронных средств в ходе выборов или референдума;

- дистанционное голосование – использование электронных средств подачи голоса за пределами помещений, в которых обычно проходит голосование;

- идентификация – обеспечение гарантий требуемой идентичности лица или данных;

- подача голоса – внесение голоса в графу избирательного бюллетеня;

- сертификация – процесс подтверждения того, что система электронного голосования соответствует установленным требованиям и стандартам, который включает как минимум предоставление подтверждения о надлежащем функционировании системы; он может осуществляться путем использования ряда мер от тестирования и контроля до формальной сертификации; окончательным результатом является заключение и (или) сертификат.№

- тестирование – процесс проверки того, что система работает в нормальном режиме;

- каналы для голосования – способы подачи голоса избирателем.

Рекомендации также конкретизируют требования к реализации принципов избирательного права (всеобщее избирательное право,

равное избирательное право, свободное голосование, тайное голосование) в условиях электронного голосования.

В частности, в разделе «Всеобщее избирательное право» изложены следующие требования:

1. Интерфейс для избирателя и система электронного голосования должны быть доступны для понимания всеми избирателями.

2. Система электронного голосования должна быть по возможности приспособлена для независимого голосования лицами с ограниченными возможностями и специальными нуждами.

3. В случае отсутствия всеобщего доступа к каналам электронного голосования они должны являться лишь дополнительными и необязательными средствами голосования.

4. Перед подачей голоса путем использования системы электронного голосования внимание избирателей должно быть напрямую обращено к тому факту, что электронное голосование, при котором они заявляют о своем решении с использованием электронных средств, является реальными выборами или референдумом.

Раздел «Равное избирательное право» устанавливает нормы, согласно которым:

5. Вся официальная информация о выборах должна быть в одинаковой степени представлена во всех каналах для голосования.

6. При одновременном использовании электронного и неэлектронного голосования в ходе одних и тех же выборов или референдума необходимо обеспечить достоверный способ сбора всех голосов и подсчета результатов.

7. Должны быть обеспечены способы безошибочной идентификации и распознавания избирателей и их отличия от других лиц.

8. Доступ к системе электронного голосования должен быть предоставлен избирателю лишь после удостоверения его личности как лица, имеющего право на голосование.

9. Система электронного голосования обязана обеспечивать соответствие количества электронных голосов числу избирателей при подаче, сохранении в электронном бюллетене и включении в результаты выборов.

Важные гарантии предусматриваются разделом «Свободное голосование»:

10. На волю избирателя не может оказываться какое-либо влияние через систему голосования или иное неправомерное влияние.

11. Должно быть обеспечено представление избирателю в электронной системе подлинного бюллетеня и достоверной информации.

12. Инструкции для избирателей входе электронного голосования не должны приводить к принятию поспешного решения или решения без подтверждения.

13. Система электронного голосования обязана предоставлять избирателю средства участия в выборах или референдуме без какого-либо преимущества в отношении любой альтернативы для голосования.

14. Система электронного голосования должна предусматривать инструкции для избирателя в случае подачи недействительного электронного голоса.

15. Избиратель вправе иметь возможность удостовериться, что его голос ясно выражает его волю и что подтвержденный голос поступил в электронный бюллетень в неизменном виде. Любое неправомерное влияние, изменяющее голос, должно быть установлено.

16. Избиратель должен получить от системы подтверждение, что его голос успешно подан, а процедура голосования в целом завершена.

17. Система электронного голосования должна обеспечивать звуковое подтверждение того, что каждый голос безошибочно приобщен к соответствующим результатам выборов. Подтверждение должно подлежать проверке с помощью средств, независимых от системы электронного голосования.

18. Система обязана предоставлять звуковое подтверждение о том, что к результатам выборов приобщены лишь голоса избирателей, имеющих право на голосование. Подтверждение должно подлежать проверке с помощью средств, независимых от системы электронного голосования.

В разделе «Тайное голосование», реализация которого имеет особое значение в условиях электронного голосования, предусмотрено, что:

19. Электронное голосование должно быть организовано таким образом, чтобы обеспечить тайную подачу голосов на всех стадиях процедуры голосования.

20. В системе электронного голосования должны обрабатываться и храниться в течение необходимого времени лишь те персональные данные, которые необходимы для проведения электронного голосования.

21. Система электронного голосования и любое уполномоченное лицо обязаны обеспечивать достоверность данных таким образом,

чтобы неуполномоченные лица не могли использовать, перехватывать, вносить изменения или иным образом иметь доступ к данным.

22. Списки избирателей и коммуникация с ними через систему электронного голосования должны быть доступны только уполномоченным лицам.

23. Система электронного голосования обязана предоставлять избирателю подтверждение того, что содержание поданного голоса защищено от использования третьими лицами.

24. Система электронного голосования не должна допускать раскрытия кому-либо сведений о количестве голосов, поданных при голосовании, до момента закрытия доступа к электронному бюллетеню. Эта информация не должна подвергаться огласке до окончания срока голосования.

25. Электронное голосование должно обеспечить секретность выбора, сделанного и исправленного избирателем, до момента принятия его окончательного голоса.

26. Процедуру электронного голосования, в частности, на стадии подсчета голосов, необходимо организовывать таким образом, чтобы было невозможно установить связь между поданным голосом и конкретным избирателем. В этом случае голоса остаются анонимными.

Важным аспектом также является установленные Рекомендациями требования у организации и управлению голосованием, прозрачность и наблюдение при голосовании, подконтрольность голосования, надежность и безопасность системы голосования.

Так, требования к организации и управлению голосованием сводятся к тому, что государства-члены, вводящие систему электронного голосования, должны действовать постепенно и последовательно; перед введением электронного голосования они обязаны внести необходимые изменения в соответствующее законодательство; соответствующее законодательство должно регулировать вопросы ответственности в отношении системы электронного голосования и обеспечивать контроль со стороны органов, ответственных за проведение выборов (п. 27-29).

При этом важной гарантией является положение о том, что любой наблюдатель должен иметь возможность наблюдать за подсчетом голосов. Орган, ответственный за проведение выборов, должен нести ответственность за подсчет голосов (п. 30).

К гарантиям прозрачности и наблюдения при электронном голосовании, Рекомендации относят следующее:

- государства-члены обязаны обеспечить прозрачность всех аспектов электронного голосования;

- общество, в частности, избиратели, задолго до начала голосования должны получить в четких и ясных выражениях следующую информацию: необходимые действия избирателя для участия в электронном голосовании; правильное использование и функционирование системы электронного голосования; расписание электронного голосования, включающее все его стадии;

- элементы системы электронного голосования должны быть доступны для целей проверки и сертификации;

- любой наблюдатель в пределах, допустимых законом, должен иметь возможность наблюдать и делать замечания по вопросам электронных выборов, включая сбор результатов;

- в целях надлежащего взаимодействия всех технических компонентов и услуг, которые могут поступать из различных источников, применимые требования должны быть общедоступны (п. 31-35).

Рекомендации содержат также понятие «подконтрольности голосования», реализация которого должна быть обеспечена следующим образом:

- государства-члены обязаны совершенствовать технические требования, а также требования оценки и сертификации с тем, чтобы они в полной мере отражали соответствующие правовые и демократические принципы; государствам-членам необходимо регулярно обновлять эти требования;

- перед запуском системы электронного голосования и после этого, в частности, после внесения значительных изменений, независимый компетентный орган должен на регулярной основе проверять соответствие системы электронного голосования и любых информационных и коммуникационных технологий (ИКТ) установленным техническим требованиям. Такая проверка может осуществляться путем формальной сертификации или с помощью иных видов контроля;

- в сертификате или ином соответствующем документе должно быть указано лицо, проводящее оценку, а также обеспечены гарантии против внесения тайных или случайных изменений;

- система электронного голосования должна быть доступна для контроля. Система контроля должна быть открытой, всеобъемлющей и способной сообщать о вероятной или реальной угрозе (п. 36-39).

Одним из важнейших требований к системе электронного голосования, согласно Рекомендациям, является надежность и безопасность системы голосования, для достижения которой должны быть реализованы следующие меры:

- орган, ответственный за проведение выборов, должен нести ответственность за соблюдение всех требований даже в случае небрежности или внешнего влияния. Орган, ответственный за проведение выборов, должен нести ответственность за доступность, надежность, готовность к использованию и безопасность системы электронного голосования;

- доступ к основной инфраструктуре, серверам и электронным данным вправе иметь лишь лица, уполномоченные органом, ответственным за проведение выборов. Порядок назначения лиц, допущенных к работе с системой электронного голосования, должен быть четким и ясным;

- до проведения электронного голосования орган, ответственный за проведение выборов, обязан убедиться, что система электронного голосования является подлинной и функционирует надлежащим образом;

- необходимо разработать порядок регулярной установки обновленных версий и внесения необходимых изменений в соответствующее программное обеспечение;

- если голоса хранятся или передаются за пределы контролируемой области, они подлежат шифрованию;

- информация об избирателях и голосах должна оставаться нераскрытой до начала процедуры подсчета голосов;

- орган, ответственный за проведение выборов, обязан обеспечить безопасность обращения со всеми зашифрованными данными;

- в случае возникновения угрозы целостности системы лица, ответственные за работу оборудования, должны незамедлительно информировать об этом орган, ответственный за проведение выборов;

- должны быть обеспечены подлинность, доступность и целостность списков избирателей и кандидатов. Источник данных должен подлежать проверке подлинности. Кроме того, необходимо обеспечить соблюдение установленных требований к обработке данных;

- система электронного голосования должна распознавать голоса, которые подверглись несанкционированной обработке (п. 40-49).

Руководство по наблюдению за использованием новых технологий голосования, выпущенное Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (БДИПЧ ОБСЕ) в 2013 году, также является важным специализированным документом в сфере электронного голосования.

В Руководстве справедливо отмечено, что в последние годы значительно расширилось использование информационно-

коммуникационных технологий в процессе проведения выборов; сегодня новые технологии используются в той или иной мере почти во всех избирательных процессах – от регистрации избирателей до подведения итогов голосования. Помимо этого, в некоторых странах новые технологии используются в ходе голосования и подведения итогов голосования, и в связи с этим возникают определенные вопросы, касающиеся соответствия такого использования обязательствам ОБСЕ и международной хорошей практике в области проведения демократических выборов.

Отмечая, что в ряде государств-участников ОБСЕ новые технологии голосования были внедрены или апробированы в ходе состоявшихся выборов, авторы Руководства относят к таким технологиям устройства для электронного голосования, сканеры избирательных бюллетеней, Интернет-голосование и другие электронные средства.

При этом БДИПЧ ОБСЕ, учитывая значительное количество дискуссий, ведущихся в настоящее время по вопросу о потенциальных преимуществах, а также сложностях, связанных с использованием новых технологий голосования при проведении выборов, уделяет повышенное внимание этим вопросам в рамках своей деятельности по наблюдению за выборами. В Руководстве также отмечена проблема наблюдения за выборами с использованием таких технологий: использование новых технологий голосования создает определенные проблемы при наблюдении за выборами, они часто реализованы так, что это затрудняет непосредственное физическое наблюдение за важными процедурами голосования; дополнительная сложность заключается в том, что эти технологии могут быть не очень понятны широкому кругу обычных наблюдателей. В связи с этим отмечено, то существует сфера для совершенствования принятой БДИПЧ методики наблюдения, поскольку необходимо учитывать развитие технологий в области выборов. В Руководстве также справедливо отмечено, что для решения многих вопросов, связанных с новыми технологиями голосования, часто требуются специальные технические знания и экспертный опыт¹²⁷.

К преимуществам внедрения новых технологий голосования авторы Руководства БДИПЧ ОБСЕ, ссылаясь на обоснование государств-участников, относят повышение явки избирателей, упрощение участия в голосовании граждан, проживающих за границей, снижение расходов на организацию выборов, содействие одновременному проведению нескольких видов выборов, сокращение

¹²⁷ Руководство по наблюдению за использованием новых технологий голосования. БДИПЧ ОБСЕ. Варшава, 2013. С. 6-7.

вероятности человеческой ошибки (включая недействительные бюллетени), повышение точности подведения итогов голосования и скорости подведения и обнародования результатов выборов, способствование расширению доступа к голосованию для избирателей с ограниченными возможностями и для избирателей, говорящих на языках меньшинств.

В качестве одной из основных сложностей внедрения новых технологий голосования авторы Руководства называют «необходимость сохранения тайны голосования при одновременном обеспечении достоверности результатов», отмечая, что «пока практика оказывает, что в процессе электронного голосования, особенно при голосовании по Интернету, сложно обеспечить одновременное соблюдение этих двух основных принципов демократических выборов». Проблемой также является то, что новые технологии голосования становятся причиной дополнительных сложностей в избирательном процессе в целом: например, необходимо вносить изменения в законодательство, планировать приобретение, тестирование, оценку, сертификацию и безопасность новых технологий голосования, а также заниматься подготовкой избирателей и проводить обучение лиц, ответственных за организацию выборов. К этому добавляется общая обеспокоенность относительно прозрачности выборов и обеспечения доступа для наблюдателей. Обобщая проблемы, авторы Руководства отмечают, что использование новых технологий голосования необязательно способствует укреплению доверия к процессу выборов, скорее, как представляется, для успешного внедрения этих технологий необходимо устоявшееся доверие к органам, ответственным за проведение выборов¹²⁸.

Рассматривая обязательства ОБСЕ и международную лучшую практику в сфере использования новых технологий голосования, БДИПЧ ОБСЕ отмечает, что «системы новых технологий голосования предназначены для выполнения тех же задач, что и бумажные или механические системы, и, следовательно, они должны отвечать стандартам, применимым к подобным системам. В обязательствах ОБСЕ определены принципы демократических выборов – независимо от используемой технологии... В частности, процесс голосования подразумевает осуществление всеобщего, прямого, равного и тайного избирательного права путем подачи голосов, их подсчета и подведения итогов голосования честным, прозрачным и подотчетным образом».

¹²⁸ Руководство по наблюдению за использованием новых технологий голосования. БДИПЧ ОБСЕ. Варшава, 2013. С. 10.

Признавая, что «на сегодняшний день государства-участники ОБСЕ не разработали конкретных обязательств, касающихся новых технологий голосования», БДИПЧ ОБСЕ ссылается на разработки соответствующих документов в рамках Совета Европы, а именно Рекомендации по правовым, организационным и техническим стандартам электронного голосования, которая «является единственным специализированным международно-правовым документом в этой области».

Рассматривая основные принципы наблюдения за использованием новых технологий голосования в избирательном процессе, БДИПЧ ОБСЕ отмечает, что в ходе любого избирательного процесса в регионе ОБСЕ, включая процесс, в которых используются новые технологии голосования, должно обеспечиваться полное соблюдение всех обязательств ОБСЕ, которые можно кратко сформулировать в семи принципах. Описывая эти принципы, авторы Руководства расположили их в ином, по сравнению с общепринятым и используемым в документах БДИПЧ ОБСЕ, порядке, а именно: тайна голосования, достоверность результатов, равное избирательное право, всеобщее избирательное право, прозрачность, подотчетность, общественное доверие.

Тайное голосование лежит в основе процесса демократических выборов, и любой процесс голосования и подсчета голосов, который не соответствует этому обязательству, не может считаться демократическим. Тайна голосования означает, что не должно быть возможности для установления связи между поданным голосом и конкретным избирателем. Это позволяет избирателю сделать свой выбор свободно, без какой-либо вероятности принуждения, запугивания или подкупа. Системы новых технологий голосования должны отвечать этому требованию. Избиратели не должны иметь возможности предоставить кому-либо доказательства того, как они проголосовали, а сама система не должна допускать установления связи между избирателем и поданным им голосом. Если системы новых технологий голосования выдают избирателям бумажные подтверждения или коды, позволяющие им удостовериться в том, что их голос был правильно учтен, должны приниматься дополнительные меры в целях защиты тайны голосования в соответствии с обязательствами ОБСЕ. Аналогичным образом, система, сохраняющая электронный журнал, который может быть использован для установления связи между избирателем и поданным им голосом, тоже не обеспечивает защиту тайны голосования.

Достоверность результатов – честное подведение итогов голосования и сообщение об итогах голосования, которое предполагает ряд действий. Все бюллетени опускаются в урны для голосования так, как их заполнили избиратели; все голоса подсчитываются так, как они поданы; не допускается незаконное добавление голосов или их вычитание из полученного результата. Следует исключить возможность скрытых фальсификаций или ошибок, которые могли бы повлиять на итоги голосования. при использовании бумажных бюллетеней чистота процесса может быть гарантирована при помощи наблюдения за каждым этапом и при необходимости подтверждена благодаря возможности ручного пересчета.

Как и в отношении тайны голосования, системы новых технологий голосования, соответствующие обязательствам ОБСЕ в области подведения итогов голосования и сообщениях об итогах голосования, должны гарантировать достоверность результатов. Должна существовать возможность полноценной проверки учета голосов, поданных в электронной форме – подобная той, которая обеспечивается пересчетом вручную или сквозной верификацией. Новые технологии голосования, если они опираются исключительно на веру общества в честность организаторов выборов, производителей программного обеспечения, программистов и технических специалистов, не могут предоставить эффективных средств подтверждения чистоты выборов. Механизмы контроля должны полностью гарантировать достоверность результатов без ущерба для тайны голосования.

Во всех случаях должна быть обеспечена возможность проведения проверки (верификации) независимым органом, не связанным с избирательной комиссией; возможность такой проверки должна распространяться не только на отдельные поданные голоса, но и на общее количество подсчитанных голосов. Системы, позволяющие конкретному избирателю удостовериться в том, что его голос был зарегистрирован правильно, необязательно гарантируют достоверность общих результатов (кроме случаев, когда предусмотрена возможность более широкой проверки).

Равное избирательное право, согласно Руководству БДИПЧ ОБСЕ, имеет широкие последствия, но одним из аспектов принципа равенства является то, что ни один избиратель не может подать больше голосов, чем другой, и что гражданам не может быть отказано в участии в голосовании. Это означает, что системы новых технологий голосования должны препятствовать подаче каким-либо лицом большего количества голосов, чем это предусмотрено по закону, а также изъятию каких-либо голосов из системы. Некоторые системы Интернет-голосования

допускают неоднократную подучу избирателями голосов с условием, что только последний голос будет учтен. Это позволяет снизить риск принуждения и подкупа избирателей. Таким образом, должна существовать возможность удостовериться в том, что принцип равенства не был нарушен. В то же время этот принцип означает, что голосование должно быть доступно всем избирателям, а особенно проживающим на территории страны. Использование в процессе голосования технологии, дискриминирующей некоторые группы избирателей или препятствующие их участию, противоречит обязательствам ОБСЕ. Необходимо отметить, что часто системы новых технологий голосования поддерживают избирателей при подаче ими голоса в соответствии со своими намерениями, например, помогая избежать непреднамеренной подачи недействительных бюллетеней (где число отмеченных кандидатов больше или меньше установленного). Системы новых технологий голосования должны определять, подается ли недействительный бюллетень преднамеренно или ошибочно. При том, что преднамеренная подача недействительных бюллетеней должна допускаться, системы новых технологий голосования должны сообщать избирателям о том, как избежать подачи недействительного бюллетеня, если это не входит в их намерения. Если системы новых технологий голосования используются параллельно с традиционными способами голосования, основанными на применении бумажных бюллетеней, все способы голосования должны быть одинаковы по значению, и для избирателей, выбирающих тот или другой из них, должны быть созданы равные условия. В противном случае равное избирательное право может быть поставлено под угрозу.

Всеобщее избирательное право означает, что все правоспособные совершеннолетние граждане должны иметь возможность участвовать в выборах и что им должны быть предоставлены действенные средства для такого участия. Если новые технологии голосования используются на избирательных участках, они не должны быть единственным способом голосования, так как избиратели, не имеющие достаточной компьютерной грамотности, могут испытывать трудности при голосовании с помощью таких систем. В таких случаях гражданам по их желанию должна быть предоставлена возможность использовать бумажные бюллетени. Интернет-голосование может предоставлять более легкий доступ к участию в голосовании и больше возможностей для этого участия – особенно для избирателей, для которых доступ к избирательным участкам затруднен, в том числе лицам, проживающим за границей, или лицам с ограниченными возможностями. Как и другие формы удаленного голосования, включая голосование по почте, этот

вид участия в выборах связан с повышенным риском принуждения или подкупа избирателей.

Прозрачность это краеугольный камень обязательств ОБСЕ в области выборов, поскольку необходимо иметь подтверждение, что выборы проводятся в соответствии с законом и демократическими принципами. Наблюдение за выборами является основным фактором прозрачности, и это положение закреплено в п. 8 Копенгагенского документа 1990 г. Политические партии, кандидаты и наблюдатели должны на всех уровнях наблюдать за работой органов, ответственных за проведение выборов, и особенно за процессами голосования, подведения итогов голосования.

Такое наблюдение должно быть эффективным (например, в системах, использующих бумажные бюллетени, подведение итогов голосования не может считаться прозрачным, если наблюдатели присутствуют при подсчете, но удерживаются на таком расстоянии, которое не позволяет им видеть содержание бюллетеней и не позволяет удостовериться в том, что голоса подсчитываются честно). Возможность для эффективного наблюдения особенно важна, когда в избирательном процессе происходят значительные изменения, например, введение новых технологий голосования. В случае применения технологий электронного голосования и автоматизированного подведения итогов голосования простое наблюдение за избирателями и должностными лицами, использующими электронные устройства, скорее всего, не будет эффективным. Наблюдателям необходимо иметь дополнительный доступ, чтобы быть уверенными в том, что выборы полностью соответствуют законодательству и демократическим принципам. Наблюдатели не должны вмешиваться в процесс, но они должны иметь полный доступ к документации, касающейся системы, в том числе к отчетам о сертификации и тестировании. Наблюдателей не должны принуждать к подписанию соглашений о неразглашении в качестве условия для доступа к документации или для наблюдения за процессами – в противном случае миссия по наблюдению за выборами не сможет опубликовать свои выводы. Законодательство и практика, не предусматривающие достаточный доступ наблюдателей, не могут рассматриваться как полностью отвечающие обязательствам ОБСЕ.

Прозрачность включает также обязанность предоставить всем сторонам избирательного процесса, в том числе избирателям, достаточные возможности для подробного ознакомления с работой систем новых технологий голосования.

Подотчетность названа в Руководстве БДИПЧ ОБСЕ одним из принципов наблюдения за использованием новых технологий голосования в избирательном процессе. В Руководстве отмечено, что в Решении Совета министров ОБСЕ № 5/03, принятом в Маастрихе в 2003 г., подчеркивается значение подотчетности электорату тех лиц, которые участвуют в избирательном процессе. В случае использования новых технологий голосования к таким лицам относятся сотрудники избирательных комиссий, производители программного обеспечения, органы сертификации и другие стороны, участвующие в закупке, управлении и эксплуатации этих технологий. Должностные лица избирательных органов должны отвечать за общее проведение выборов, в том числе за надзор за использованием новых технологий голосования. Если новые технологии голосования включают технологию, поставляемую частными производителями программного обеспечения, необходимо четко определить роль этих производителей и их обязанности. Аналогичным образом, органы сертификации и другие агентства должны быть полностью подотчетны, с тем чтобы было обеспечено выполнение ими своих обязанностей.

Подотчетность также означает, что должны вестись подробные протоколы, фиксирующие то, как органы, ответственные за проведение выборов, и другие правомочные лица взаимодействуют с системой новых технологий голосования; когда такое взаимодействие имеет место и кто конкретно выполняет эту работу. Процедуры, отраженные в протоколах, в идеальном случае должны быть заверены независимым аудитором или подтверждены при помощи разграничения обязанностей (разграничение обязанностей означает, что по меньшей мере два человека должны одновременно работать в системе, обеспечивая таким образом взаимозависимость и взаимоограничение своих действий с целью предотвращения злоупотреблений).

Общественное доверие, также отнесенное в Руководстве БДИПЧ ОБСЕ к принципам, важная составляющая процесса демократических выборов. БДИПЧ всегда принимает во внимание вопрос общественного доверия в своей деятельности по наблюдению за выборами. Доверие зависит, среди прочего, от того, насколько органы государственной власти, лица, ответственные за проведение выборов, и суды соблюдают и отстаивают рассмотренные выше принципы. Общественное доверие к выборам может быть подорвано представлениями о том, что имеет место неправильное управление выборами или что их результаты не отражают волю народа.

Общественное доверие – нужный «кирпичик» для построения здания новых технологий голосования. Там, где существует

значительное недоверие к органам, ответственным за проведение выборов, или неудовлетворенность их работой, внедрение новых технологий голосования может оказаться проблематичным и может еще больше подорвать доверие к выборам. Поэтапный подход к внедрению новых технологий голосования, наряду с тщательным тестированием, возможностью проверки и полной прозрачностью, поможет сформировать доверие общественности к новым технологиям¹²⁹.

При этом в международных стандартах подчеркивалось, что «электронные методы голосования должны быть безопасны и надежны. Они считаются безопасными, если система может противостоять попытке сознательного взлома; они считаются надежными, если могут функционировать самостоятельно, независимо от любых сбоев в аппаратных средствах и программном обеспечении. Кроме того, избиратель должен иметь возможность получить подтверждение того, что он проголосовал, и быть в состоянии при необходимости исправить допущенную при голосовании ошибку без ущерба для тайны голосования»¹³⁰.

Как видно из проведенного анализа, определенная база документов в сфере международных обязательств государств по организации электронного голосования уже разработана и продолжает развиваться. При этом современное состояние международно-правовой базы характеризуется тем, что как юридически обязательные документы, так документы политического характера, содержат лишь общие положения, непосредственно затрагивающие электронное голосование, а также общие принципы и стандарты демократических выборов. Это объясняется, в частности, тем, что формирование основной массы этих документов происходило до распространения технологий электронного голосования, в период, когда разработка его международных стандартов была невозможна.

При этом в качестве общего принципиального подхода международных организаций и созданных при них органов, специализирующихся на демократических выборах, к развитию электронного голосования и иных новых технологий голосования, предполагающих автоматизацию тех или иных процессов, четко прослеживается необходимость соответствия систем электронного голосования и иных средств автоматизации стандартам, применяемым к

¹²⁹ Руководство по наблюдению за использованием новых технологий голосования. БДИПЧ ОБСЕ. Варшава, 2013. С. 14-19.

¹³⁰ См.: Проведение выборов: европейские стандарты и процедуры оценки // Аналитический вестник / По материалам, представленным Европейской комиссией за демократию через право Совета Европы (Венецианская комиссия). № 26 (219). М., 2003. С. 44.

традиционным механическим системам голосования и, следовательно, соответствия ранее принятым обязательствам государств в сфере демократических выборов и ранее выработанным международным избирательным стандартам, включая общепризнанные принципы организации выборов. При этом указанные организации обращают особое внимание на наиболее уязвимые при организации электронного голосования принципы, в первую очередь, принципы тайного голосования, достоверности результатов голосования, открытых и гласных выборов.

Международные документы, детально рассматривающие проблемы электронного голосования, в настоящее время носят рекомендательный характер, разработаны в основном экспертными органами при международных организациях и вряд ли могут в силу достаточно стремительного развития систем электронного голосования быть признаны окончательно сформировавшимися.

Вместе с тем, полагаем актуальной и своевременной постановку вопроса о разработке нового концептуального документа в этой сфере, который учитывал бы современные тенденции цифровизации электорального процесса и смежных блоков правоотношений, а также вышеуказанные и иные возможные риски в аспекте всестороннего гарантирования избирательных прав граждан и соблюдения принципов избирательного права. При этом Россия как государство, в котором практика цифровизации электорального процесса и внедрения элементов электронной демократии в настоящее время находится в стадии активного развития могла бы выступить инициатором (или одним из инициаторов совместно с существующими международными организациями) этого процесса.

Такой новый документ мог бы, во-первых, объединить опыт разных демократических государств, во-вторых, найти «точки консенсуса» по ключевым правовым и организационно-техническим параметрам электронного голосования, что повысило бы доверие как избирателей, так и наблюдателей (в том числе международных и иностранных), а также политических сил – непосредственных участников избирательных кампаний к организации и проведению электронного голосования, обеспечению его тайности, достоверности, свободы, подлинности (основополагающих признанных на международном уровне принципов избирательного права).

С учетом того, что Россия внедрила и на практике применила инструментарий онлайн-голосования на самом значимом в национальном масштабе голосовании – голосовании по вопросу изменения учредительного акта высшей юридической силы – своей

Конституции, в известной перспективе постановка и продвижение вопроса о подготовке соответствующего международного акта может способствовать выходу нашей страны на позиции мирового лидерства в сфере установления правовых стандартов гарантий избирательных прав при электронном голосовании, которое, безусловно, явится в обозримом будущем одной из самых актуальных тенденций развития электоральной демократии в мире.

Глава 3. Правовое регулирование и практика электронного голосования: зарубежный опыт

Исследуя зарубежную практику организации и проведения выборов, отечественные исследователи отмечают, что «избирательное законодательство ряда зарубежных стран предусматривает возможность дистанционного электронного голосования. Однако зачастую данная форма голосования носит во многом ограниченный или экспериментальный характер. При этом применение находят различные способы или технологии такого голосования»¹³¹.

Подчеркивается, что «развитие технологий голосования, особенно в последнее время, приобретает в общемировой практике массовый характер, а накопленный опыт позволяет уже сейчас говорить об установлении единых стандартов и требований к модернизации избирательного процесса. С каждым годом увеличивается количество государств, которые только обсуждают или уже используют систему электронного голосования (далее – СЭГ) на своей территории. Так, в 2009 г. 47 государств обсуждали или уже использовали СЭГ, в 2011 г. – 108, в 2015 г. – 99»¹³². Эти данные приводятся согласно проекту World map of electronic voting¹³³. После 2015 года данные по карте отсутствуют, однако можно предположить, что, учитывая распространение электронных технологий в современном мире, практика голосования с использованием электронных технологий с 2015 года только расширялась.

Обобщая зарубежный опыт в данной сфере, отечественные ученые отмечают, что «принцип защиты волеизъявления избирателей является одним из основополагающих принципов избирательного права. Сложности в обеспечении данного принципа в рамках дистанционного электронного голосования обусловлены необходимостью фиксировать и хранить как данные, связанные с идентификацией личности избирателя, так и непосредственные данные о поданных голосах избирателей, необходимые впоследствии для установления итогов голосования. При этом в мировой практике уже

¹³¹ Павлушкин А.В., Постников А.Е. Правовой механизм дистанционного электронного голосования (анализ возможной модели) // Журнал российского права. 2009. № 11. С. 5-13.

¹³² Матренина К.Ю. Проблемы сопровождения электронного голосования на выборах: российский и зарубежный опыт // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 1. С. 43-48.

¹³³ E-Voting.CC GmbH — Competence Center for Electronic Voting and Participation [Электронный ресурс] // URL.: www.e-voting.cc/en/it-elections/world-map/. Дата обращения – 25 августа 2020 года.

выработан достаточно универсальный подход к решению данного вопроса. Он заключается в том, что два вида указанных данных хранятся на обособленных друг от друга носителях, не позволяющих идентифицировать и соотнести данные о личности избирателя и сделанном им выборе»¹³⁴.

Рассмотрим опыт отдельных зарубежных государств в области электронного голосования, некоторые особенности организации и проведения дистанционного электронного голосования, возникавшие при этом правовые и технические проблемы и пути решения, найденные в зарубежной электоральной практике.

1. Австралия.

В различных зарубежных странах применяются разные подходы к необходимости или же отсутствию обязательного бумажного бюллетеня в случае, если гражданин выбрал электронное голосование. Например, как отмечают российские исследователи, «одним из существенных различий в применяемых в зарубежных странах моделях электронного, в том числе дистанционного, голосования является создание бумажного носителя, подтверждающего поданный электронным способом голос. Например, в Австралии закреплено правило, согласно которому для каждого переданного в избирательную комиссию электронного голоса должен создаваться подтверждающий бумажный носитель, в котором не должно содержаться сведений, позволяющих идентифицировать личность избирателя и поданный им голос»¹³⁵.

Выбирая подобную модель, законодатель стремится максимально обезопасить голос избирателя от фальсифицированности и в то же время обеспечить тайну голосования. Однако возникает закономерный вопрос, если выбор избирателя дублируется бумажным носителем, имеет ли смысл одновременное голосование электронным способом. Поскольку в подобном случае преимущества электронного голосования сводятся на нет наличием дублирующей функции, равно как и отсутствует экономия бюджетных средств.

Необходимо заметить, что в Австралии электронное голосование внедрено не так давно и проводится в тестовом режиме, поэтому оптимальный вариант голосования еще не найден, и в будущем возможно совершенствование методики и технологий.

¹³⁴ Павлушкин А.В., Постников А.Е. Правовой механизм дистанционного электронного голосования (анализ возможной модели) // Журнал российского права. 2009. № 11. С. 5-13.

¹³⁵ Павлушкин А.В., Постников А.Е. Правовой механизм дистанционного электронного голосования (анализ возможной модели) // Журнал российского права. 2009. № 11. С. 5-13.

В Австралии при проведении в 2007 году федеральных парламентских выборов в экспериментальном порядке было организовано пилотное Интернет-голосование для отдельных категорий зарубежных австралийских избирателей (военнослужащих)¹³⁶.

Также отмечается, что «в большинстве зарубежных стран у наблюдателей и представителей кандидатов и политических партий имеются такие же права по наблюдению за подсчетом голосов, как и в случае с традиционным голосованием. В Австралии наблюдатели вправе присутствовать в ходе процесса изготовления бумажных подтверждающих носителей, а также при группировке их перед отправкой в соответствующую избирательную комиссию»¹³⁷.

2. Белоруссия.

Интересен и опыт Республики Беларусь. Причем в этой стране разработка технологий электронного голосования имеет сравнительно давнюю историю. Еще в 2002 году белорусские ученые отмечали, что «на протяжении ряда лет в Объединенном институте проблем информатики ОИПИ НАН Беларуси исследования и разработки в области технологий и систем электронного голосования являются актуальными и нацелены на создание нового наукоемкого, патентозащищенного продукта, имеющего перспективы продвижения на международном рынке и обеспечения отечественных предприятий заказами на производство оригинального электронного оборудования»¹³⁸.

Начало работ по автоматизации выборных мероприятий в Беларуси было положено в 1998 – 2000 гг.¹³⁹, когда сотрудники ОИПИ НАН Беларуси разработали по заданию Центризбиркома РБ технологию печати списков и индивидуальных приглашений избирателей. Печать осуществлялась под управлением компьютера на основании сведений из базы персональных данных. При этом в рамках общего направления работ по логическим методам защиты документов

¹³⁶ Опыт проведения электронного голосования в мире. РИА Новости, 25.06.2020 [Электронный ресурс] // URL.: <https://ria.ru/20200625/1573357895.html>. Дата обращения – 25 августа 2020 года.

¹³⁷ Павлушкин А.В., Постников А.Е. Правовой механизм дистанционного электронного голосования (анализ возможной модели) // Журнал российского права. 2009. № 11. С. 5-13.

¹³⁸ Литень В.Ю. Проблемы создания Государственного регистра населения Беларуси // Беларусь на пути к информационному обществу. Докл. II Международного конгресса. Минск, 2002. С. 140-147.

¹³⁹ Здесь и ниже история белорусских разработок в области технологий электронного голосования приводится по исследованию: *Веишяков А.А.* Международно-правовой и зарубежный опыт применения электронных средств голосования при проведении выборов // Международное публичное и частное право. 2006. № 5.

были созданы криптографические алгоритмы синтеза индивидуальных номеров избирателей. Номера печатались в автоматическом режиме в виде штрих-кодов (ШК) на бланках приглашений вместе с фамилией и адресом избирателя, номером и адресом избирательного участка.

Отмечается, что развитие работ в этом направлении сдерживалось в ту пору отсутствием в Беларуси доступных баз персональных данных, таких, например, как эксплуатировавшаяся в России с 1995 года ГАС «Выборы», содержащая сведения о 110 млн. избирателей. Имевшаяся в Беларуси база паспортных данных, принадлежащая МВД РБ, не содержала в то время адресов граждан, актуализировалась только по мере обращения владельца паспорта в органы ПВС и была доступна только узкому кругу ведомств.

В Минске создавались также ИПС адресно-справочного бюро Мингорисполкома и система «Комплат» Министерства ЖКХ, причем последняя содержала актуальные сведения о жителях Минска, включая и их адреса, что позволило использовать ее фрагмент при создании демонстрационных процедур по базе электронных списков жителей. Тем не менее решением проблемы в масштабах республики могло стать только создание Государственного регистра населения (ГРН), который обеспечивал бы предоставление актуализируемых персональных данных не только для нужд избирательных комиссий, но и для широкого круга ведомственных информационных систем (ВИС).

В настоящее время отношение к электронному голосованию в Белоруссии неоднозначное. Например, по сообщению РИА Новости, глава Центральной избирательной комиссии Республики Беларусь Л. Ермошина 10 августа 2020 года заявила, что Белоруссии следует перейти на электронное голосование на выборах, чтобы избежать давления на членов избиркомов¹⁴⁰.

Однако та же Л. Ермошина накануне выборов заявляла, что в Беларуси не будут практиковать дистанционное электронное голосование на выборах. Это следовало из ее ответа на коллективное обращение граждан, предлагавших внедрить систему голосования через Интернет. Соответствующее обращение, опубликованное на сайте *petitions.by*, подписали 218 Интернет-пользователей. В нем Центризбиркому предлагалось «создать сайт, куда граждане Республики Беларусь будут заходить, регистрироваться, получать код подтверждения и голосовать». По мнению авторов обращения, это

¹⁴⁰ Глава белорусской ЦИК заявила о необходимости перехода на электронное голосование // Известия. 20 августа 2020 г. 2020 [Электронный ресурс] // URL.: <https://iz.ru/1046218/2020-08-10/glava-belorusskoi-tcik-zaiavila-o-neobkhodimosti-perekhoda-na-elektronnoe-golosovanie>. Дата обращения – 25 августа 2020 года.

позволит отказаться от избирательных участков, формирование которых требует бюджетных затрат. В ответе за подписью Л. Ермошиной, который был размещен под обращением, говорилось, что введение дистанционного электронного голосования «требует как его законодательного регулирования, так и значительных финансовых затрат на разработку программного обеспечения для процедуры голосования, защиты передачи результатов волеизъявления избирателей, сохранения тайны голосования». «При этом полагаем уместным заметить, что опыт применения такого голосования в зарубежных странах показывает, что процент голосующих при помощи Интернета во всех странах, как правило, низок, и все подобные процедуры проводятся на уровне социального и правового эксперимента», - подчеркнула она¹⁴¹.

3. Бразилия.

Положительный опыт применения электронной системы голосования существует в Бразилии. Специалисты подчеркивают, что именно благодаря модернизации системы электронного голосования вероятность технических неполадок и ошибок практически сведена к нулю и составляет 0,2%¹⁴².

Впервые бразильские машины были использованы на муниципальных выборах 1996 г. Указанные машины могли обработать 40 тыс. голосов при вероятности ошибки 7%, а в 1998 г. производительность устройств возросла до 150 тыс. голосов (погрешность - 2%). В 2000 г. модернизированные СЭГ снизили показатель погрешности до 0,2%. Отмечается, что в 1996 г. не все избиратели могли проголосовать с помощью этих машин, поскольку ЭГ вводилось не сразу на всей территории Бразилии. Однако с каждым выборами число «электронных» избирателей увеличивалось. Так, если в 1996 г. с их помощью могла проголосовать лишь одна треть избирателей (около 35 млн избирателей - 33%), то в 1998 г. – уже две трети избирателей – 67%. На выборах в 2000 г. было использовано более 350 000 машин, и каждый голос (100% всех избирателей) был подан в электронном виде. Для повышения явки избирателей бразильские электронные машины для голосования были размещены на

¹⁴¹ В Беларуси не будут практиковать дистанционное электронное голосование на выборах // Белорусский новостной портал Naviny.By [Электронный ресурс] // URL.: <https://naviny.by/new/20200603/1591190383-v-belarusi-ne-budut-praktikovat-distancionnoe-elektronnoe-golosovanie-na>. Дата обращения – 25 августа 2020 года.

¹⁴² Курячая М.М. Электронное голосование как этап развития непосредственной демократии // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 11. С. 31-35.

крупных дорожных магистралях, автобусных и трамвайных станциях, в банках¹⁴³.

Интересно, что в Бразилии идентификация избирателей осуществляется при помощи предварительно изготовленных идентификационных карт. Для осуществления голосования избирателю необходимо ввести данные этой карты, и после их проверки устройством для голосования избиратель получает доступ к электронному бюллетеню. При этом уже к 2012 г. планировалось модернизировать эту систему и применять устройства для голосования, доступ к которым будет осуществляться на основании отпечатков пальцев избирателей. Это должно было затруднить возможность голосования за отсутствующих избирателей¹⁴⁴.

Одной из важных проблем, которую потребовалось решать в процессе внедрения электронного голосования в Бразилии, стала проблема грамотности населения.

Так, используемые в Бразилии кнопочные аппараты, обеспечивающие голосование повсеместно, требуют набора цифр, соответствующих предпочитаемому кандидату или партии, что подразумевает наличие минимального уровня образованности у всех голосующих индейцев Амазонии¹⁴⁵.

Также для голосования Бразилия использует машины без использования бумажных бюллетеней. Указанные машины для электронного голосования представляют собой специальные микрокомпьютеры, состоящие из двух терминалов: служебного, в котором избиратели идентифицируются по номеру удостоверения избирателя и допускаются к голосованию, а также терминала избирателей, в котором ведется учет голосов¹⁴⁶.

Определенные меры предпринимаются для защиты выборов от фальсификации. Например, в Бразилии связь между двумя терминалами (машинами для голосования) ограничена одной операцией: официальный представитель голосования после проверки

¹⁴³ Матренина К.Ю. Проблемы сопровождения электронного голосования на выборах: российский и зарубежный опыт // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 1. С. 43-48.

¹⁴⁴ Павлушкин А.В., Постников А.Е. Правовой механизм дистанционного электронного голосования (анализ возможной модели) // Журнал российского права. 2009. № 11. С. 5-13.

¹⁴⁵ Матренина К.Ю. Проблемы сопровождения электронного голосования на выборах: российский и зарубежный опыт // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 1. С. 43-48.

¹⁴⁶ Матренина К.Ю. Проблемы сопровождения электронного голосования на выборах: российский и зарубежный опыт // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 1. С. 43-48.

данных избирателя нажимает на кнопку и открывает терминал. Также в 2002 г. в Бразилии был введен обязательный бумажный отчет для подтверждения, что голос избирателя не только получен, но и зафиксирован. Однако в 2003 г. в целях экономии финансовых средств был принят закон, отменяющий печать бумажного отчета. С 2005 г. на законодательном уровне бумажный отчет был заменен на проверку голосов с помощью программного обеспечения¹⁴⁷.

4. Великобритания.

В 2002 г. на парламентских выборах в Великобритании в ряде графств допускалось голосование через Интернет. В 2003 г. в Соединенном Королевстве прошли выборы в органы местного самоуправления. Голосовать за своего кандидата можно было через Интернет. Как показали итоги, модное нововведение не сильно повлияло на окончательные результаты. В общей сложности проголосовало 32% от всего количества избирателей. Вводя возможность голосования через Сеть, британское Правительство рассчитывало прежде всего на молодежь. По предварительным данным, общее количество людей, которые воспользовались такой возможностью, составило около 2 млн., что не так уж плохо, учитывая, что размер ядра Интернет-аудитории Великобритании составляет около 9 млн. человек¹⁴⁸.

Также в Великобритании 2002 – 2003 гг. проводились масштабные тесты систем электронного голосования. В 2002 г. в ряде районов было разрешено голосование по мобильным телефонам (посредством СМС-сообщений). На муниципальных выборах в Ливерпуле в порядке эксперимента было разрешено голосовать по мобильному и обычному телефону¹⁴⁹.

Однако, как отмечают исследователи, в результате Избирательная комиссия Великобритании выступила с обращением к британскому народу, в котором дала оценку первым шагам в сфере обеспечения возможностей электронного голосования на общегосударственных и местных выборах. Первые выводы оказались неутешительными. Программа по стимулированию избирательной активности, бюджет

¹⁴⁷ *Матренина К.Ю.* Проблемы сопровождения электронного голосования на выборах: российский и зарубежный опыт // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 1. С. 43-48.

¹⁴⁸ *Вешняков А.А.* Проблемы использования Интернета на выборах в Российской Федерации // Информационное право. 2006. № 3.

¹⁴⁹ *Садекова Г.У., Токарева Е.А.* Перспективы развития электронного голосования: совершенствование законодательства в условиях сближения международного и внутригосударственного права // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 4. С. 28 - 32.

которой составит 30 млн. фунтов стерлингов, после реализации которой проголосовать можно будет через уличные Интернет-киоски, короткие сообщения, отправляемые через мобильные телефоны (SMS), а также по обычному телефону, оказалась малоэффективной. По крайней мере, значительного увеличения избирательной явки добиться не удалось. Таким образом, Избирательная комиссия Великобритании призвала правительство не связывать с инициативой электронного голосования слишком больших ожиданий¹⁵⁰.

Однако, как мы уже подчеркивали, прогресс остановить невозможно, особенно в сфере информационных технологий.

Поэтому, в 2014 году в Великобритании снова шло обсуждение реформы избирательной системы и перевода ее в электронный вид. Таким образом эксперты надеялись привлечь большее количество избирателей среди молодежи, процент явки которой снижается из года в год¹⁵¹.

Уже в 2015 году отечественные исследователи называли электронные выборы в составе механизмов электронной демократии, применяемых в Великобритании, и отмечали, что «практика голосования через Интернет уже имеется на выборах в Великобритании, Швейцарии, Эстонии, Канаде, Франции и ряде других стран. Применяются несколько видов электронного голосования: голосование с помощью социальной карты, голосование с помощью мобильного телефона (Великобритания), голосование с использованием дисков для электронного голосования (Канада, США, Эстония), электронное голосование с использованием ID-карт (Швейцария)»¹⁵².

5. Венесуэла.

Н.С. Чимаров пишет, что программа реализации технологических новелл в области автоматизации избирательного процесса Венесуэлы началась в 2014 г. и сопряжено это было с первым мировым опытом интегрирования в процесс национальных выборов специальных машин для голосования SAES (Smartmatic Auditable Election Systems). Между 1958 и 1998 гг. избирательная система Венесуэлы предполагала

¹⁵⁰ *Вешняков А.А.* Международно-правовой и зарубежный опыт применения электронных средств голосования при проведении выборов // Международное публичное и частное право. 2006. № 5. Цит. по: *Павлушкин А.В., Постников А.Е.* Правовой механизм дистанционного электронного голосования (анализ возможной модели) // Журнал российского права. 2009. № 11. С. 5-13.

¹⁵¹ Великобритания перейдет на электронное голосование // Экспертный совет при Правительстве Российской Федерации. 30 июня 2014 года [Электронный ресурс] // URL.: <https://open.gov.ru/events/5511956/>. Дата обращения – 25 августа 2020 года.

¹⁵² Интернет-голосование на выборах внедряют не ранее 2021 года. Какие инструменты электронной демократии функционируют уже сейчас // <https://roskomsvoboda.org/13164/>. Дата обращения – 25 августа 2020 года.

абсолютно ручной режим реализации процессов регистрации избирателей, выдвижения кандидатур, голосования, подсчета голосов и подведения итогов. С 1998 по 2003 гг. процессы регистрации избирателей, подсчета голосов и подведения итогов осуществлялись в автоматизированном порядке, в то время как процессы выдвижения кандидатур и собственно голосования реализовывались вручную. С 2004 г. по настоящее время национальная избирательная система страны базируется на полностью автоматизированной платформе, важным объектом которой является электронный бюллетень для голосования. Совокупность обработанных каждой машиной голосов в виде персонального пакета голосов в зашифрованном виде передается посредством защищенной (изолированной и имеющей несколько уровней безопасности и аутентификации) государственной телекоммуникационной компанией CAN TV Интернет-сети. Далее, проверенные и авторизированные Национальным избирательным советом данные машинного голосования аккумулируются в системе агрегации (от лат. «aggregate» – присоединять), основанной на мощных серверах¹⁵³.

Другие исследователи отмечают, что переход на электронное голосование произошел в Венесуэле в 2006 г. В Венесуэле голосуют с помощью комплексных устройств для голосования с сенсорным экраном и принтером. Такими устройствами были оборудованы почти все избирательные участки; с их помощью проводился процесс подачи, записи и подсчет голосов. В общей сложности было установлено более 19 тыс. таких машин. После проведения референдума правительство Венесуэлы признало, что установка машин помогла гражданам свободнее выражать свою волю и политические взгляды, а также способствовала демократизации общества. Центр Картера (The Carter Center) и другие наблюдатели пришли к выводу, что автоматизированные системы работали хорошо, и итоги голосования отражали волю народа. Особенностью применения систем электронного голосования в этой стране является использование двойного подсчета голосов: после того как избиратель прикаснется к экрану и поставит галочку рядом с именем нужного кандидата, машина выдает заполненный бумажный бюллетень, который необходимо бросить в ящик для голосования. При подведении итогов члены избирательной комиссии и представители каждого кандидата

¹⁵³ Чимаров Н.С. Инновационность избирательных технологий XXI века [Электронный ресурс] // URL.: www.rcoit.ru/news/22939/. Дата обращения – 25 августа 2020 года.

подсчитывают эти бюллетени и сравнивают полученные данные с результатами ЭГ¹⁵⁴.

Интересен опыт Венесуэлы в предотвращении применения манипулятивных технологий на выборах. Например, электронная система в Венесуэле предполагает сканирование в специальной машине отпечатков пальцев, которые должны совпасть с данными в удостоверении личности, после этого система «разблокируется», появится на мониторе бюллетень, избиратель делает свой выбор и в итоге распечатывается бланк, который опускается в урну для голосования. Уже проголосовавшему на мизинец наносится мастика, которая продержится несколько дней. Такая система исключает возможность двойного голосования, или подтасовки результатов выборов¹⁵⁵.

Также в Венесуэле в ходе президентского референдума в августе 2004 г. бумажные квитанции 10 млн человек хранились на избирательных участках для проведения выборочных проверок¹⁵⁶.

6. Германия.

Многие исследователи приводят ФРГ в качестве примера страны, где первые эксперименты с электронным голосованием прошли неудачно. Так, М.М. Курячая пишет: «Германия на выборах в Европарламент 1999 г. использовала первые машины для голосования, но Конституционный Суд Германии постановил, что такой способ голосования не обеспечивает прозрачность выборов, т.к. нет контроля за голосами, поэтому на смену машинам вернули бюллетени»¹⁵⁷. К.Ю. Матренина также отмечает, что «в ФРГ первые машины для голосования были использованы в 1999 г. на выборах в Европарламент. В настоящее время Германия прекратила не только применение СЭГ в своей избирательной практике, но и любые эксперименты в области применения современных технологий в избирательном процессе»¹⁵⁸.

¹⁵⁴ Матренина К.Ю. Проблемы сопровождения электронного голосования на выборах: российский и зарубежный опыт // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 1. С. 43-48.

¹⁵⁵ Глава ЦИК России Чуров восхитился электронным голосованием в Венесуэле [Электронный ресурс] // URL.: <https://u-f.ru/News/u289/2013/09/25/662154>. Дата обращения – 25 августа 2020 года.

¹⁵⁶ Матренина К.Ю. Проблемы сопровождения электронного голосования на выборах: российский и зарубежный опыт // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 1. С. 43-48.

¹⁵⁷ Курячая М.М. Электронное голосование как этап развития непосредственной демократии // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 11. С. 31-35.

¹⁵⁸ Матренина К.Ю. Проблемы сопровождения электронного голосования на выборах: российский и зарубежный опыт // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 1. С. 43-48.

На выборах в Бундестаг 2005 года электронной системой голосования воспользовались около двух миллионов избирателей в 30 избирательных округах. Система предусматривала возможность голосования без бумажного бюллетеня посредством нажатия определенных поля сенсорного экрана; при этом распечатка результата голосования каждого избирателя не была предусмотрена. Электронные машины устанавливались в помещениях избирательных органов, возможность дистанционного голосования не предусматривалась.

Однако и в этой стране не все так однозначно. Например, отмечается, что «ЭГ зачастую преследует цели, направленные на обеспечение использования гражданами своего активного избирательного права, открывает дополнительные возможности для голосования, обеспечивает реализацию всеобщего избирательного права. Например, в Германии разработана электронная система голосования для слепых и слабовидящих граждан. С помощью специальной пленки-шаблона слепые и слабовидящие граждане могли голосовать без посторонней помощи»¹⁵⁹.

Кроме того, А.А. Вешняков в 2006 году приводил следующую информацию об изменении отношения в Германии к электронному голосованию: «Правительство Германии рассматривает возможность в будущем проводить всеобщее голосование через Интернет. Если все пойдет по плану, то первое, пока еще пробное, Интернет-голосование пройдет в 2006 г., полностью система будет готова к 2010 г. Услуги, которые предоставляет сеть для облегчения участия граждан в политической жизни страны, дадут возможность участия в выборах людям с ограниченными физическими возможностями, а также тем, кому приходится много путешествовать. Для этого необходимо гарантировать принципы демократических выборов – прямое, свободное и тайное голосование (например, иметь возможность доказать личность избирателя и в то же время гарантировать тайну голосования). В целях поиска решения этих проблем в МВД Германии создана и активно функционирует рабочая группа экспертов в области информатики, юриспруденции и выборов. Одним из первых шагов в этой области станет решение проблемы избирательных участков: необходимо, чтобы избиратель имел возможность проголосовать на любом участке, независимо от места жительства. Тем не менее специалисты отмечают, что существует ряд технических проблем, одна из которых – создание электронной подписи, которая позволит

¹⁵⁹ *Матренина К.Ю.* Проблемы сопровождения электронного голосования на выборах: российский и зарубежный опыт // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 1. С. 43-48.

конфиденциально передавать данные через всемирную компьютерную сеть»¹⁶⁰.

Решением от 03.03.2009 г.¹⁶¹ Федеральный конституционный суд признал правовые нормы об использовании электронных машин для голосования и само использование электронных машин определенного вида несовместимым со статьей 38 и статьей 20 (часть 1 и 2) Основного закона ФРГ, поскольку оно не обеспечивает возможность контроля, соответствующего конституционному принципу публичности (прозрачности) выборов. Федеральный конституционный суд отметил, что использование компьютеризированных машин для голосования должно соответствовать принципу прозрачности (публичности) выборов.

Публичность выборов является необходимым условием принятия политических решений; она обеспечивает закономерность и понятность избирательного процесса и тем самым создает существенное условие для оправданного доверия граждан к правильному проведению выборов. Состояние парламентской демократии, в котором правление народа опосредуется выборами, т.е. не осуществляется непосредственно на постоянной основе, требует, чтобы акт передачи государственной ответственности парламентариям был предметом особого общественного контроля. Публичность, требуемая в принципе в процедуре выборов, включает процедуру голосования и определение результатов выборов.

Соблюдение принципов выборов является необходимым условием функционирования демократии. Только выборы, соответствующие конституционным принципам выборов, могут обеспечить делегирование государственной власти народному представительству, которое является первой и наиболее важной частью непрерывной цепочки легитимности, от народа до органов и должностных лиц, выполняющих государственные функции. Демократическая легитимность выборов требует, чтобы избирательный процесс контролировался, с тем чтобы можно было исключить или исправить манипуляции и опровергнуть необоснованные подозрения. Только в том случае, если электорат надежно убежден в законности акта передачи власти на выборах, проводимых публично, может быть гарантировано соответствие состава парламента воле народа, которая

¹⁶⁰ *Вешняков А.А.* Проблемы использования Интернета на выборах в Российской Федерации // Информационное право. 2006. № 3.

¹⁶¹

https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2009/03/cs20090303_2bvc000307.html

необходима для функционирования демократии и демократической легитимности государственных решений.

Каждый гражданин должен уметь надежно понимать основные этапы выборов без каких-либо специальных технических знаний. Процедура выборов, в которой избиратель не может достоверно понять, регистрируется ли его голос в неискаженном виде и включается ли в результаты выборов, как распределяются и подсчитываются все поданные голоса, исключает основные элементы избирательного процесса из общественного контроля и, следовательно, не отвечает конституционным требованиям. При этом Конституционный Суд отметил, что несмотря на высокую важность конституционного требования публичности выборов, из него не следует, что все действия, связанные с определением результатов выборов, должны приниматься с участием общественности, с тем чтобы установить вполне обоснованную уверенность в правильности выборов.

Конституционный суд отметил, что использование машин для голосования, которые записывают голоса избирателей в электронном виде и определяют результаты выборов в электронном виде, совместимо с Основным законом только на строгих условиях, а именно: а) при использовании электронных машин для голосования основные шаги по проведению выборов и определению результатов должны быть надежно проверены без специальных знаний; необходимость такого контроля возникает, в том числе и с точки зрения восприимчивости к ошибкам электронных машин для голосования; широкое воздействие возможных ошибок в машинах для голосования или целевых фальсификаций голосов требует принятия специальных мер предосторожности для соблюдения принципа выбора общественности; б) сам избиратель должен быть в состоянии понять, даже без специальных компьютерно-технических знаний, является ли его голос основой для подсчета голосов или, если голоса первоначально подсчитываются с технической поддержкой, по крайней мере основой для более позднего пересчета голосов; недостаточно, чтобы голос был передан машине без доверия к функциональности системы, без ее собственного понимания. Информирование исключительно электронным уведомлением о том, что голос зарегистрирован, не позволяет обеспечить достаточный контроль со стороны избирателя.

Суд также отметил, что голоса не могут храниться исключительно на электронной памяти после голосования; система должна обеспечивать возможность проверки избирателями и избирательными органами обработку полученных машиной голосов избирателей.

Федеральный конституционный суд подчеркнул, что законодателю не запрещено пользоваться электронными машинами для голосования на выборах при условии обеспечения предусмотренной Конституцией возможности надежного контроля за правильностью их работы. В частности, машины для голосования должны обеспечивать дополнительную к электронному хранению регистрацию голосов избирателей, что возможно, например, в случае использования в электронных машинах для голосования, помимо электронной записи голосов, распечаток бумажных записей о голосовании, которые могут быть проверены до окончательного голосования, а затем сохранены для обеспечения проверки. Проверка, независимая от электронной записи голосования, также возможна с использованием систем, в которых избиратели отмечают бюллетень и выбор, сделанный одновременно (например, с помощью «цифровой ручки для голосования») или ретроспективно (например, с помощью сканера избирательных бюллетеней) регистрируются в электронном виде для того, чтобы оценить их в электронном виде в конце дня выборов.

В любом случае должна быть обеспечена возможность избирателя контролировать свой голос, и возможность проверки результатов выборов избирательными органами или заинтересованными гражданами без каких-либо конкретных технических знаний.

При этом Федеральный конституционный суд признал возможным установление законодателем в ограниченной степени исключений из принципа публичности выборов в целях обеспечения соблюдения других конституционных положений, в частности принципов избирательного права в соответствии с первым предложением статьи 38(1) Основного закона. Таким образом, ограничения на общественный контроль за почтовым голосованием могут быть оправданы с целью достижения как можно более широкой явки избирателей и, таким образом, с учетом принципа всеобщего избирательного права. Однако в использовании компьютеризированных машин для голосования не существует противоречивых конституционных принципов, которые могли бы оправдать далеко идущее ограничение выбора общественности и, следовательно, контроль за действиями на выборах и определение результатов.

Также Суд отметил, что поскольку использование компьютерных машин для голосования направлено на: исключение бессознательно неправильной маркировки избирательных бюллетеней, нежелательные недействительные бюллетени, непреднамеренные ошибки при подсчете голосов или неправильное толкование воли избирателей при подсчете

бюллетеней, оно служит обеспечению равного права голоса в соответствии со статьей 38(1) Основного закона.

Как отмечено в отчете Миссии БДИПЧ ОБСЕ по оценке выборов в федеральный парламент (Бундестаг) Федеративной Республики Германия 27 сентября 2009 г., использование электронных машин для голосования во время выборов в бундестаг в 2005 году привело к многочисленным жалобам и в конечном итоге к обращению в Федеральный конституционный суд, который постановил, что конкретный тип машин для голосования, которые использовались во время выборов 2005 года и не обеспечивали поддающейся проверке документальной фиксации голоса, является неконституционным. Суд установил, что в тех случаях, когда результат выборов определяется путем контролируемой компьютером обработки голосов, хранящихся в электронной памяти, изготовление итоговой распечатки или электронного отображения данных не являются достаточными для удовлетворения требований общественного контроля. В постановлении указывалось, что использование машин будет соответствовать основному закону только в том случае, если основные этапы голосования, подсчета голосов и подведения итогов могут быть рассмотрены без каких-либо специальных или технических знаний. В то же время суд заявил, что там не было никаких доказательств того, что машины не функционировали должным образом, следовательно, не было аннулировано никаких результатов, а также не исключалось использование машин для голосования в будущем, пока они соответствуют условиям постановления¹⁶².

Таким образом, Федеральный конституционный суд, рассматривавший электронное голосование с использованием электронных машин, установленных в помещениях избирательных органов, определил основные требования к развитию систем электронного голосования, предполагающие обеспечение контроля со стороны избирателей и избирательных органов, в том числе дополнительной фиксации голоса для возможного пересчета. Суд также сформулировал позицию о допустимости ограничения некоторых принципов избирательного права с целью наиболее полной реализации других принципов, изложенных в Основном законе, допуская, например, ограничение общественного контроля за выборами при голосовании по почте с целью наиболее полной реализации принципа всеобщего избирательного права путем предоставления возможности голосовать лицам, находящимся вне места своего жительства. Данную позицию необходимо иметь ввиду при оценке дистанционного

¹⁶² <https://www.osce.org/files/f/documents/9/e/40878.pdf>

электронного голосования, также позволяющего обеспечить реализацию избирательных прав гражданами, находящимися вне места своего жительства, а кроме того, создающего условия для реализации избирательных прав лиц с ограниченными возможностями, и повышающего удобство голосования для весьма широкой категории избирателей. В этой связи толкование указанного решения Федерального конституционного суда как «Германия отказалась от электронного голосования»¹⁶³ не в полной мере соответствуют действительности.

Серьезные изменения могут повлечь события в мире, связанные с пандемией коронавируса.

В частности, с предложением провести выборы онлайн выступили местные партии, сейчас этот вопрос рассматривается в правительстве ФРГ. В Германии допускают, что порядок проведения избирательной кампании могут изменить и провести их удаленно, если выборы будут проходить в период эпидемии коронавируса. С такой инициативой выступили в Социал-демократической партии и у «Зеленых». Об этом сообщило местное онлайн-издание Spiegel. В частности, нововведения предусматривают дистанционное проведение партийных собраний, на которых обычно утверждаются списки кандидатов, участвующих в выборах в Бундестаг. Кроме того, политики предлагают проводить само голосование по почте, а презентации кандидатов показывать в режиме видеоконференций. Инициатива рассматривается в правительстве. По действующему законодательству выборы в немецкий парламент должны состояться в 2021 году, их точная дата пока неизвестна¹⁶⁴.

7. Индия.

В Индии машины для ЭГ применяются с 1989 г. Избирательная комиссия Индии разрабатывала машины для ЭГ в сотрудничестве с такими правительственными компаниями, как Электроникс Корпорейшн Индии (Electronics Corporation of India) и Бхарат Электроникс Лимитед (Bharat Electronics Limited). Первые модели индийских электронных машин для голосования были введены в избирательную практику в начале 1980-х годов; они использовались только в некоторых регионах страны. Модели второго поколения были введены в 2000 г. и были использованы в национальном масштабе в

¹⁶³ <https://lenta.ru/news/2009/03/04/traditional/>

¹⁶⁴ Парламентские выборы в ФРГ из-за вируса могут пройти дистанционно – Spiegel. 14 мая 2020 года. [Электронный ресурс] // URL.: <https://news.liga.net/world/news/parlamentstskie-vybory-v-frm-iz-za-virusa-mogut-proyti-distantsionno---spiegel>. Дата обращения – 25 августа 2020 года.

начале 2004 г. В 2006 г. изготовители разработали дизайн машин третьего поколения¹⁶⁵.

В июле 2009 г. было использовано 1 378 352 машины на выборах, из которых 448 000 являлись машинами третьего поколения, 930 352 были моделями второго поколения. Использование машин первого поколения на выборах в федеральные органы считалось опасным, т.к. к моменту проведения выборов истек их 15-летний срок службы¹⁶⁶.

Стоит отметить, что в Индии многие избирательные участки расположены в регионах, которые имеют проблемы в сфере электроэнергетики. Для устранения данного риска было решено использовать машины, полностью работающие от батареи. Индийские машины для голосования питаются от обычной 6-вольтовой щелочной батареи. Таким образом, предпринятый индийскими властями шаг позволяет использовать электронные машины по всей стране без перерывов. Кроме этого, зафиксированные голоса избирателей защищены от сбоев. Голоса, поданные до сбоя машины, сохраняются в памяти блока управления. Следовательно, нет необходимости начинать голосование заново¹⁶⁷.

Также с целью устранения фальсификации результатов выборов избирательная комиссия Индии решила применять систему бумажного аудита. Указанный метод обеспечивает обратную связь с избирателями, а также представляет собой независимую систему проверки машины для голосования. Система бумажного аудита позволяет убедиться каждому избирателю, что его голос был зафиксирован правильно. Независимая система проверки машин для голосования была введена в Индии в качестве пилотного проекта на выборах 2014 г. Данное нововведение в индийскую практику считаем обоснованным и необходимым, ведь оно направлено на выявление возможной фальсификации выборов или сбоев в работе оборудования¹⁶⁸.

Еще одной проблемой, препятствующей распространению современных избирательных технологий в Индии, является проблема неграмотности части населения.

Уровень грамотности в Индии в 2009 г. составил 66%. В связи с этим даже было принято решение использовать избирательные

¹⁶⁵ Матренина К.Ю. Проблемы сопровождения электронного голосования на выборах: российский и зарубежный опыт // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 1. С. 43-48.

¹⁶⁶ Матренина К.Ю. Проблемы сопровождения электронного голосования на выборах: российский и зарубежный опыт // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 1. С. 43-48.

¹⁶⁷ Матренина К.Ю. Указ. соч. С. 43-48.

¹⁶⁸ Матренина К.Ю. Указ. соч. С. 43-48.

бюллетени с изображением графических партийных символов, а также имен кандидатов¹⁶⁹.

8. Ирландия.

В 2002 г. в Ирландии было запущено в качестве эксперимента электронное голосование, однако через год правительство приняло решение об отмене эксперимента, т.к. отзывы носили негативный характер¹⁷⁰.

9. Испания.

Особенностью использования электронных технологий на выборах в Испании является то, что в Испании при голосовании за рубежом посредством сети Интернет избирателям были разосланы персональные коды в запечатанных конвертах¹⁷¹.

10. Казахстан.

В Республике Казахстан также на протяжении длительного периода осуществляются разработки в области электронного голосования. Например, еще в марте 2003 г., выполняя поручение руководства Республики Казахстан, сотрудники посольств Казахстана собрали сведения о результатах практического внедрения систем электронного голосования в различных странах мира. По результатам анализа собранных материалов, а также после ознакомления с действующим макетом системы электронного голосования, специалисты Центральной избирательной комиссии РК (ЦИК РК) приняли решение о выборе базовой технологии электронного голосования и структуры системы, которая в наибольшей мере удовлетворяла бы их требованиям¹⁷².

19 сентября 2004 г. в Казахстане прошли выборы в Мажилис, в ходе которых на 961 избирательном участке апробировались компьютерные комплексы АИС «Сайлау», реализующие разработанную белорусскими учеными технологию электронного голосования и структуру ТС. Используя ресурсы этих договоров, специалисты ОИПИ НАН Беларуси получили возможность создать несколько версий программно-технических средств электронного

¹⁶⁹ *Матренина К.Ю.* Проблемы сопровождения электронного голосования на выборах: российский и зарубежный опыт // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 1. С. 43-48.

¹⁷⁰ *Курячая М.М.* Электронное голосование как этап развития непосредственной демократии // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 11. С. 31-35.

¹⁷¹ *Павлушкин А.В., Постников А.Е.* Правовой механизм дистанционного электронного голосования (анализ возможной модели) // Журнал российского права. 2009. № 11. С. 5-13.

¹⁷² *Вешняков А.А.* Международно-правовой и зарубежный опыт применения электронных средств голосования при проведении выборов // Международное публичное и частное право. 2006. № 5.

голосования, на базе которых стали вестись работы по созданию перспективного варианта системы электронного голосования, представления данных и формирования результатов голосования¹⁷³.

Созданный в Республике Казахстан силами НТЦ «Дельта-Плюс» вариант автономных терминалов для голосования (АТГ) был представлен в начале 2004 г. для апробирования депутатам Мажилиса, но получил неоднозначную оценку из-за сложности правил клавиатурного набора и контроля кодов объектов голосования. В это же время автором технологии электронного голосования был предложен способ позиционного выделения (указания) объектов голосования на планшете (буклете) с помощью «электронной указки-бюллетеня»¹⁷⁴.

В 2004 году исследователи электронного голосования в Казахстане отмечали, что «автоматическое формирование протоколов гарантирует достоверность результатов по участку. По желанию каждый избиратель может скрытно проверить, каким образом был засчитан его голос. Зашифровка криптопрограммой результатов голосования и печать их в подписываемом членами избирательной комиссии протоколе исключают возможность злоумышленного изменения протоколов. Стоит отметить, что результаты сохраняются также в нескольких модулях защищенной от модифицирования энергонезависимой памяти. Созданный системой электронного голосования в автоматическом режиме «электронный протокол» и дополнительные данные о выборах (коды проголосовавших избирателей, индивидуальные результаты голосования и др.) отправляются в окружные избиркомы и в организацию, проводящую выборное мероприятие¹⁷⁵.

Электронное голосование применялось на выборах президента Казахстана в декабре 2005. Тогда избиратели могли голосовать двумя способами. Традиционным, с помощью бумажных бюллетеней, или путем электронного голосования. Для этого избирателю было необходимо в кабине для тайного голосования вставить устройство для электронного голосования (электронную карточку избирателя) в специальный терминал. После появления на экране электронного избирательного бюллетеня и приглашения к голосованию избиратель выбирал прикосновением к экрану в местах появления соответствующих надписей язык голосования, а затем фамилию, имя и отчество кандидата, за которого он голосует. После было необходимо

¹⁷³ *Вешняков А.А.* Международно-правовой и зарубежный опыт применения электронных средств голосования при проведении выборов // Международное публичное и частное право. 2006. № 5.

¹⁷⁴ *Вешняков А.А.* Указ. соч.

¹⁷⁵ *Мытько О.* В Минске открылась «PTS-2004» // 7 дней. 2004. 11 ноября.

забрать электронную карточку избирателя из терминала и передать ее члену избирательной комиссии, который в присутствии избирателя фиксировал его голос¹⁷⁶.

Во время выборов Президента страны в декабре 2005 года избиратели имели возможность вместо мобильного терминала использовать электронную карточку избирателя, которая напоминает обыкновенную смарт-карту, хорошо знакомую всем, кто привык пользоваться банкоматом или таксофоном. Причем избирателю можно было выбрать любую из нескольких карточек, что гарантировало соблюдение тайны голосования¹⁷⁷.

Вместе с тем, после всплеска популярности электронного голосования в Казахстане в 2000-х гг последовал определенный «откат». Исследователи отмечают, что «возможность проведения электронного голосования предусмотрена Конституционным законом о выборах. В девятой главе закона прописаны особенности проведения выборов с использованием электронной избирательной системы. Как пояснили ранее в Центризбиркоме, электронная система голосования «Сайлау» была введена в 2000-х годах, но не пользовалась популярностью среди избирателей, а также не раз подвергалась критике со стороны политических партий, общественности и наблюдателей. В 2007 автоматизированную избирательную систему «Сайлау» перестали применять по прямому назначению, а стали использовать для поддержания связи с регионами»¹⁷⁸.

На внеочередных президентских выборах 9 июня 2019 года в Республике Казахстан применение электронного голосования также не планировалось¹⁷⁹.

11. Канада.

В Канаде в ходе проведения электронного голосования в целях идентификации личности избирателя использовался выдаваемый ему запечатанный PIN-код¹⁸⁰.

¹⁷⁶ Почему в Казахстане отказались от электронной системы голосования // Forbes.Kazakhstan. 07.06.2019 [Электронный ресурс] // URL.: https://forbes.kz//process/pochemu_v_kazahstane_otkazalis_ot_elektronnoy_sistemyi_golosovan_iva/. Дата обращения – 25 августа 2020 года.

¹⁷⁷ Электронное голосование в Республике Казахстан: настоящее и будущее [Электронный ресурс] // URL.: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30106758#pos=3:-81. Дата обращения – 25 августа 2020 года.

¹⁷⁸ Почему в Казахстане отказались от электронной системы голосования // Forbes.Kazakhstan. 07.06.2019 [Электронный ресурс] // URL.: https://forbes.kz//process/pochemu_v_kazahstane_otkazalis_ot_elektronnoy_sistemyi_golosovan_iva/. Дата обращения – 25 августа 2020 года.

¹⁷⁹ Указ. источник.

Также в Канаде данные о личности избирателей и о поданных ими голосах записываются на отдельные носители информации. Это необходимо в случае возникновения споров о результатах выборов и, соответственно, пересчета голосов¹⁸¹.

12. Молдова.

В Республике Молдова было предложено использовать электронную цифровую подпись в случае, если избиратель обладает закрытым ключом такой подписи и действительным сертификатом открытого ключа. При этом и закрытый ключ цифровой подписи, и сертификат открытого ключа должны быть размещены на информационном носителе, совместимом с оборудованием и программным обеспечением Государственной автоматизированной информационной системы «Выборы»¹⁸².

Высказывается мнение, что в настоящее время электронные технологии очень медленно находят применение в молдавской электронной системе и с недоверием воспринимаются в обществе. Например, в условиях пандемии и близости президентских выборов в Молдове стала актуальной тема волеизъявления в режиме онлайн. В 2020 году парламент Молдовы рассматривал целый ряд поправок к Избирательному кодексу, касающихся президентских выборов, однако введение системы онлайн-голосования не было включено в политическую повестку дня. Между тем, эксперт Promo-Lex Павел Постикэ заявил, что говорить о внедрении дистанционного волеизъявления в Молдове пока еще рано. Граждане республики не готовы голосовать через Интернет, так как не доверяют данным, полученным посредством цифровых технологий: «На парламентских выборах 2019 года Центризбирком планировал протестировать систему электронного голосования, но так и не реализовал эту инициативу. Я думаю, что за оставшееся до президентских выборов время внедрить подобное новшество будет сложно. Возможно, опция голосования через Интернет будет доступна на следующих парламентских выборах»¹⁸³. Постикэ считает, что в этой ситуации отчасти виноваты

¹⁸⁰ Павлушкин А.В., Постников А.Е. Правовой механизм дистанционного электронного голосования (анализ возможной модели) // Журнал российского права. 2009. № 11. С. 5-13.

¹⁸¹ Павлушкин А.В., Постников А.Е. Правовой механизм дистанционного электронного голосования (анализ возможной модели) // Журнал российского права. 2009. № 11. С. 5-13.

¹⁸² См.: Закон Республики Молдова от 15 мая 2008 года № 101-XVI «О Концепции Государственной автоматизированной информационной системы «Выборы».

¹⁸³ Горбан А. Готова ли Молдова к системе электронного голосования: мнение эксперта. 20 июня 2020 года. [Электронный ресурс] // URL.:

государственные структуры, которые в условиях пандемии в недостаточной мере пользуются удаленными методами коммуникации для проведения онлайн-заседаний и принятия решений. «Пока некоторые институты власти не используют цифровые технологии для организации своей внутренней работы, сложно убедить граждан в том, что электронное голосование – это удобно и полезно», – уточнил эксперт¹⁸⁴.

13. Нидерланды.

А.В. Павлушкин и А.Е. Постников пишут: «в большинстве стран, использующих дистанционное электронное голосование, избирателям, намеревающимся проголосовать таким способом, необходимо предварительно информировать (зарегистрироваться) соответствующую избирательную комиссию и получить от нее средство идентификации избирателя. Так, например, в Нидерландах избиратели, проживающие за рубежом, должны были за четыре недели до дня голосования зарегистрироваться. Затем им присылался персональный код, введение которого посредством сети Интернет идентифицировало личность избирателя»¹⁸⁵.

История применения электронных технологий на выборах в Нидерландах началась еще в марте 1966 г., когда тринадцать муниципалитетов решили использовать американские машины для голосования на местных выборах. Впоследствии было принято решение спроектировать свои собственные машины для голосования. Дизайн указанных средств ЭГ разрабатывала нидерландская организация прикладных научных исследований (Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek, TNO), а разработкой и производством машин занимался нидерландский завод по производству аппаратов (Nederlandse Apparaten Fabriek NV, NEDAP). Несколько лет спустя NEDAP начал не только производить машины для голосования, но также и проектировать их дизайн. Уже к концу 1980-х использовалось 1 200 машин для голосования на территории 60 муниципальных образований; в середине 1990-х их использование на голландских выборах было широко

<https://ru.sputnik.md/society/20200620/30636157/gotova-li-moldova-k-sisteme-elektronnogo-golosovaniya-mnenie-eksperta.html>. Дата обращения – 25 августа 2020 года.

¹⁸⁴ Там же.

¹⁸⁵ Павлушкин А.В., Постников А.Е. Правовой механизм дистанционного электронного голосования (анализ возможной модели) // Журнал российского права. 2009. № 11. С. 5-13.

распространено; к концу 1990-х 95% избирателей использовали машины для ЭГ¹⁸⁶.

В Нидерландах после голосования избирателю выдается так называемый технический голос с тем, чтобы он смог убедиться, что при голосовании его голос учтен. После выборов все технические голоса избирателей становятся известны, и каждый избиратель может убедиться, за того ли кандидата был учтен его голос. Избиратель может уничтожить после голосования свой персональный код, соответственно, нельзя будет установить, как он проголосовал¹⁸⁷.

При применении систем электронного голосования в Нидерландах было выявлено большое количество недостатков: нет гарантий безопасности; недостаточно прозрачный и поддающийся проверке процесс голосования; нет никакого способа определить, что голоса были точно зафиксированы; слабое программное обеспечение; нет сертификации; отсутствие сильной нормативной базы; недостаток в технических экспертных знаниях. Как отмечают исследователи, в настоящее время Нидерланды разрабатывают новый дизайн избирательного бюллетеня для электронного голосования. Целью нового дизайна является облегчение голосования избирателями, которые, во-первых, являются слепыми или имеют плохое зрение; во-вторых, не знают голландский язык; в-третьих, живут и (или) работают за границей. В данный момент тестирование нескольких новых проектов избирательных бюллетеней проводится, и новое законодательство для использования этого дизайна готовится¹⁸⁸.

14. США.

Применение электронных технологий на выборах в США имеет давнюю историю, эта страна – патриарх автоматизации и электронного голосования, без анализа опыта которой в данной сфере редко обходится хоть одно исследование подобного рода технологий.

Рассмотрим некоторые исторические аспекты автоматизации и внедрения электронного голосования в США.

Один их первых опытов применения этих технологий на выборах ярко описан Т.В. Шульгой-Морской: «в то время как Интернет-

¹⁸⁶ *Матренина К.Ю.* Проблемы сопровождения электронного голосования на выборах: российский и зарубежный опыт // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 1. С. 43-48.

¹⁸⁷ *Павлушкин А.В., Постников А.Е.* Правовой механизм дистанционного электронного голосования (анализ возможной модели) // Журнал российского права. 2009. № 11. С. 5-13.

¹⁸⁸ *Матренина К.Ю.* Проблемы сопровождения электронного голосования на выборах: российский и зарубежный опыт // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 1. С. 43-48.

революция захватывает экономику, науку и культуру, политика остается одним из последних бастионов индустриального мышления, пока еще не принимающего ценности зарождающегося информационного общества. Надо заметить, что это не впервые, когда политики игнорируют достижения прогресса и отказываются от их внедрения в своей деятельности. Например, широко известна история с попыткой внедрения изобретения Т. Эдисона – электрической машины для голосования – в американском Конгрессе в 1869 году. Коллега Эдисона по работе на телеграфе Дьюитт Робертс приобрел долю в изобретении за 100 долларов и поехал в Вашингтон, чтобы представить его одному из комитетов Конгресса. На председателя комитета не произвела впечатления скорость, с которой машина могла регистрировать голоса, и он сказал Робертсу: «Молодой человек, если есть на свете изобретение, которое нам менее всего нужно, то это оно самое!». Медленная скорость устного поименного голосования в Конгрессе и других законодательных органах позволяла его членам затягивать принятие решений или убеждать за это время других членов голосовать по-другому. Машина для голосования Эдисона так и не была внедрена»¹⁸⁹.

В 1960 г. впервые появилась система электронного голосования с использованием перфокарт. Под перфокартой (перфорированной картой) понимают носитель информации, который предназначен непосредственно для обработки с помощью автоматической системы. Первичные президентские выборы в США 1964 г. проходили с использованием перфокарт и компьютеров для подсчета голосов. После этого технология Интернет-голосования применяется на выборах различного уровня в таких странах, как США, Великобритания, Франция, Голландия, Швейцария и Эстония. Первоначально использовать электронное голосование в качестве основной формы голосования стали в США. С тех пор процесс электронного голосования не стоит на месте, с каждым годом разрабатываются новые системы защиты и устраняются существующие недостатки. Именно наличие недостатков, которые сказываются на голосовании, заставило США не доверять электронному голосованию. К недостаткам относили ряд технических ошибок, которые были допущены при голосовании. Эксперты в области информационной безопасности делают упор в первую очередь на защиту системы от внешней среды, например хакерских атак. Однако свои технического характера Интернет-

¹⁸⁹ Шульга-Морская Т.В. Электронное голосование: опыт и перспективы Швейцарии и России // Адвокат. 2013. № 3. С. 57-72.

голосования значительно снизили имидж электронного голосования в Америке¹⁹⁰.

Один из экспертов в сфере информационной безопасности Брюс Шнейер отметил: «Создание защищенной системы голосования, основанной на Интернете, является очень сложной проблемой, более сложной, чем все другие проблемы информационной безопасности... риски для демократии являются слишком огромными, чтобы ее использовать»¹⁹¹.

В историческом ключе можно также отметить, что в 2006 году А.А. Вешняков приводил следующую информацию: «многие страны с развитыми технологиями используют громоздкие и отстающие от уровня автоматизации технологии в избирательном процессе. Например, США. Допустим, первые выборы американского президента Дж. Буша являлись не лучшей рекламой автоматике. Принципиальное отличие от США, допустим, России заключается в том, что, например, у нас пересчитать результаты просто, в США труднее, поскольку избирательный бюллетень – не перфокарта. Кроме того, к бюллетеню прикасается только избиратель. В Америке, как уже отмечалось, другая процедура: вы получаете перфокарту, прокальваете напротив симпатичных вам фамилий и опускаете в обычный ящик для голосования. Затем избирательная комиссия достает эти перфокарты и начинает сама пропускать через считывающее устройство. Но к чему это приводит? Зафиксированы случаи, когда заинтересованный член комиссии брал перфокарту с голосом, например, за своего любимца-демократа и пропускал ее по многу раз»¹⁹².

В США основанием для серьезного анализа новых тенденций в политической жизни послужили президентские выборы 2000 г. Они стали первой избирательной кампанией эпохи Интернета. Более 40% от всех участников голосовали через Интернет. В ноябре того же года в рамках программы Federal Voting Assistance Program (была основана для того, чтобы обеспечить возможность голосования военных за пределами США) с использованием Интернета проголосовали 84 избирателя, находившихся за границей. Сейчас сложилась качественно новая ситуация. В 2000 г. около 140 млн. американцев имели доступ к Интернету. В результате Интернет стал таким же средством

¹⁹⁰ Курячая М.М. Электронное голосование как этап развития непосредственной демократии // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 11. С. 31-35.

¹⁹¹ Дурнова И.А. Зарубежный опыт проведения Интернет-выборов и проблемы для России // Информационное право. 2007. № 2. С. 28.

¹⁹² Вешняков А.А. Международно-правовой и зарубежный опыт применения электронных средств голосования при проведении выборов // Международное публичное и частное право. 2006. № 5.

воздействия на избирателей, как газеты, журналы, радио и телевидение... Каждый из кандидатов имел по крайней мере один сайт, содержащий информацию о претенденте и его политической платформе. Свои сайты имели и партийные комитеты, и различные общественно-политические организации, которые вели предвыборную агитацию. Таким образом, избиратели были напрямую вовлечены в избирательную борьбу задолго до момента голосования. Почти 600 тыс. человек посетили сайты двух кандидатов во время съездов Республиканской и Демократической партий. Кроме того, в марте в штате Аризона на праймериз демократы разрешили своим избирателям голосование по Интернету, и 40 тыс. избирателей впервые использовали эту возможность. Последовав этому примеру, на президентских выборах экспериментальное голосование по электронной сети разрешили в городах Феникс (Аризона) и Сан-Диего и Сакраменто (Калифорния). Кроме того, 200 военнослужащих, находящихся за рубежом, могли голосовать по Интернету в местах своего постоянного жительства в Южной Каролине, Техасе, Флориде и Юте. В настоящий момент технология голосования по Интернету сертифицирована в 40 штатах. Такая форма выборов рассматривается ее сторонниками как дальнейшее развитие демократии. Однако противники голосования по Интернету возражают, видя в этом «дискриминацию» тех, кто лишен доступа к электронным коммуникациям. Кроме того, отмечается опасность взлома секретных кодов хакерами и даже угроза прямого подкупа избирателей¹⁹³.

Зачастую эксперты в сфере информационной безопасности и члены избирательных комиссий отмечают тот факт, что современные методы трудны в процессе эксплуатации, да и вариант заражения вирусами и хакерских атак тоже велик. В 1983 г. Кен Томсон сообщил, что при использовании электронной техники для проведения выборов можно изменить результаты голосования, т.е. в программное обеспечение может быть введен специальный код, активизирующийся в день выборов и фальсифицирующий результаты голосования. И поэтому сотрудниками Массачусетского технологического института была создана программа «Безопасные выборы», которая воплотила в себе все основные требования по защите данных. В 2002 г. Тэд Селкер протестировал одно из электронных устройств, и в ходе проверки выяснилось, что 10% избирателей штата Нью-Мексико заполнили бюллетени неправильно. Еще один недостаток исследуемого

¹⁹³ *Вешняков А.А.* Проблемы использования Интернета на выборах в Российской Федерации // Информационное право. 2006. № 3.

оборудования был тот, что данное устройство возможно было отключить при подсчете избирателей¹⁹⁴.

В настоящее время развитие электронных технологий на выборах в США определяется новейшими разработками на основе прорывной технологии блокчейн.

Ниже в таблице приводятся некоторые данные в этой сфере.

Таблица

Проекты использования блокчейн-технологий на выборах в США¹⁹⁵

№ п/п	Автор разработки, наименование	Содержание и применение
1	Американская компания Blockchain Technologies Corp. Разработала площадку для голосования под названием Votewatcher	Сами голосования на ней можно проводить как в традиционном виде с использованием бюллетеней, так и посредством почтового сообщения, электронной почты или на специальном сайте. Голосование с использованием бюллетеней проводится в пять этапов. Первый этап ничем не отличается от обычного голосования: избиратели ставят соответствующую пометку в бюллетене для голосования. Отличается лишь сам бюллетень, в нижней части которого размещаются QR-коды для его идентификации: первый QR-код содержит блокчейн-адрес, второй представляет собой ID бюллетеня, а третий – ID голосования. На втором этапе все бюллетени сканируются с помощью технологии оптического распознавания меток для формирования данных о каждом из них. На третьем этапе по каждому бюллетеню осуществляется «транзакция», посредством которой передаются данные о его содержании. На

¹⁹⁴ *Курячая М.М.* Электронное голосование как этап развития непосредственной демократии // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 11. С. 31-35.

¹⁹⁵ Составлена по материалам весьма интересного исследования: *Кутейников Д.Л.* Особенности применения технологий распределенных реестров и цепочек блоков (блокчейн) в народных голосованиях // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 9. С. 41-52.

		<p>четвертом этапе данные загружаются в блокчейн Florincoin, который позволяет загружать большое количество информации, однако имеет меньшую степень защищенности. На пятом этапе хешированные данные о результатах голосования по каждому бюллетеню загружаются в блокчейн Bitcoin, который обладает высокой степенью защищенности. Таким образом, данные одновременно хранятся в двух реестрах, что значительно уменьшает шансы их фальсификации.</p> <p>Вместе с тем необходимо обратить внимание на отдельные недостатки данной платформы. Во-первых, в конечном счете идентификацию избирателей должно будет провести государство в лице своих органов, таким образом, теоретически можно будет проследить связь между конкретным лицом и бюллетенем, что сможет нарушить важнейший принцип тайны голосования. Во-вторых, обработка бюллетеней, подсчет результатов, загрузка данных в блокчейн все равно связаны с человеческим трудом и контролирующими органами, что противоречит самой идее распределенных систем и ставит вопрос об их объективном характере.</p> <p>В настоящее время площадкой Votewatcher было проведено более 20 успешных мероприятий по голосованию (пока локального уровня), на которых обработано более 1 млн бюллетеней. «Либертарианская партия США использовала данную площадку для проведения выборов кандидатов на внутрипартийные должности в Техасе... Всего в «техасском» голосовании приняли участие 250 делегатов. Блокчейн-машины, разработанные Blockchain Technologies Corp., в перспективе могут составить конкуренцию машинам для</p>
--	--	---

		подсчета голосов, используемым в США».
2	Американская компания, Follow My Vote. Также создала и развивает свою платформу для голосований на основе блокчейна Bitcoin.	Голосования проводятся с использованием электронной платформы, которая осуществляет идентификацию избирателей через веб-камеру или государственный идентификатор. Особенностью платформы является возможность избирателей наблюдать за процессом голосования в режиме онлайн, а также изменять свой голос в любое время до официального окончания голосования. Схожие идеи предполагалось воплотить также в проекте Boule и VotoSocial.
3	Американская компания Factom	Заявила о готовности предложить свою инфраструктуру правительствам государств, чтобы они могли развивать децентрализованные и автоматизированные системы голосования.
4	Американская компания, Voatz. Предоставила свое приложение и техническую поддержку на выборах сената Западной Вирджинии.	Около 144 военных и зарубежных избирателей проголосовали из 30 разных стран, используя мобильное приложение для голосования, обеспеченное технологией блокчейн. Для идентификации приложение Voatz, наряду с государственными удостоверениями личности, использует встроенные системы распознавания лиц и отпечатков пальцев на смартфонах с операционной системой iOS и Android. Избирательный бюллетень идентифицируется и зашифровывается уникальным кодом, после чего размещается в блокчейне, который построен на основе частного блокчейна HyperLedger (блокчейн, размещенный в свободном доступе, финансируется Linux Foundation). Таким образом, чтобы участвовать в электоральном событии, каждый избиратель или аудитор должен сначала быть проверен

		<p>верификатором (узлом). В пилотном проекте Западной Вирджинии использовалось от 16 до 32 проверенных узлов, разделенных пополам между облачными серверами Microsoft Azure и AWS Amazon. В будущем компетентные органы смогут увеличить число узлов и определить, какие организации (например, политические партии, университеты, средства массовой информации, некоммерческие организации и т.д.) могут участвовать в качестве верификаторов.</p>
--	--	---

15. Сьерра-Леоне.

В 2018 г. с использованием (в отдельном регионе) швейцарского проекта в Сьерра-Леоне были проведены выборы президента страны. Исследователи отмечают, что проект Agora не участвовал непосредственно в процедуре выборов со стороны уполномоченных органов, однако являлся аккредитованным международным наблюдателем и проводил параллельный подсчет голосов на 280 участках¹⁹⁶.

В основу площадки положено взаимодействие различных технологий в пяти слоях:

1) первый слой – блокчейн Bulletin Board. (...)Как и в других блокчейнах, каждый узел сети содержит копии всех транзакций и подтверждает новые транзакции, включая их в блоки, чем поддерживается механизм достижения консенсуса в сети. Узлы независимо контролируют друг друга, чтобы гарантировать, что записанные в систему данные остаются неизменными¹⁹⁷;

¹⁹⁶ Кутейников Д.Л. Особенности применения технологий распределенных реестров и цепочек блоков (блокчейн) в народных голосованиях // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 9. С. 41-52.

¹⁹⁷ Отмечается, что этот блокчейн «функционирует на архитектуре Skipchain, обладающей большой пропускной способностью и эффективным механизмом проверки транзакций за счет использования длинных связей, которые позволяют быстро обращаться к той или иной записи в реестре в логарифмическое, а не линейное число шагов, обеспечивая тем самым доказательство действительности транзакции без необходимости полной записи цепочки блоков. Транзакции подтверждаются узлами, из которых состоит уполномоченный коллективный орган (Cothority)» (Кутейников Д.Л. Указ. соч.).

2) второй слой – журнал транзакций Cotena связывает блокчейн Bulletin Board и криптографические доказательства с блокчейном Bitcoin, что обеспечивает децентрализованную неизменность данных¹⁹⁸;

3) третий слой – блокчейн Bitcoin, который используется из-за своей широкой архитектуры для хранения определенных данных, которые необходимы системе для полной децентрализации¹⁹⁹;

4) четвертый слой – сеть Valeda, представляющая собой децентрализованную сеть доверенных узлов, которые подтверждают результаты выборов в блокчейне Bulletin Board²⁰⁰;

5) пятый слой – приложения Votapp, в число которых включаются Voting Booth, Audit, Node. Приложение Voting Booth позволяет авторизованным избирателям участвовать в выборах в сети Агога. Данное приложение загружает информацию из файла конфигурации электорального события и отображает необходимую для избирателя информацию, такую как возможный выбор решений или кандидатов. Через приложение избиратель может убедиться в том, что его выбор зафиксирован, а бюллетень должным образом зашифрован и информация о нем включена в блокчейн Bulletin Board²⁰¹.

¹⁹⁸ А именно, «Cotena представляет собой журнал, содержащий периодически обновляемую информацию о блокчейне Bulletin Board, копия каждого обновления которого сохраняется как узлами Cothority, так и в блокчейне Bitcoin. Вместе Bulletin Board и Cotena представляют собой конфигурацию гибридного блокчейна, которая обеспечивает децентрализацию и защиту от несанкционированного доступа с низкой стоимостью транзакции и высокой пропускной способностью данных» (См.: *Кутейников Д.Л.* Указ. соч.).

¹⁹⁹ Подчеркивается, что «в настоящее время сеть Bitcoin является одной из крупнейших децентрализованных сетей компьютеров в мире, поэтому ее блокчейн считается наиболее надежным и обеспечивает высокую степень неизменности данных. Блокчейн Bitcoin позволяет легко проверить, что журнал Cotena и блокчейн Bulletin Board остаются неизменными» (См.: Указ. соч.).

²⁰⁰ А именно: «этот уровень служит для предоставления окончательных публичных доказательств того, что Cothority подтвердил достоверность данных всех бюллетеней и что результаты выборов действительны. Данная сеть состоит из аудиторских узлов, программное обеспечение которых создает криптографические доказательства, относящиеся к различным процессам платформы, включая голосование, анонимность, дешифрование, подсчет голосов и многое другое» (Там же).

²⁰¹ Также отмечается, что «приложение Audit предоставляет набор инструментов для наблюдения и контроля за ходом голосования, которые могут осуществляться в каждом слое архитектуры Агога. Приложение Node позволяет изучить полную историю записей в блокчейне Bulletin Board и журнале Cotena, которая доступна для всех пользователей. Активное участие в сети с правом записи в реестр (Consensus Node, которые входят в Cothority) возможно только в случае авторизации в качестве партнера Агога. В случае с президентскими выборами в Сьерра-Леоне такими операторами были Красный Крест, Высшая техническая школа Лозанны и Университет Фрайбурга, кроме того, любой желающий мог наблюдать за процессом через дополнительные узлы, работавшие в режиме «только для чтения» (Там же).

Таким образом, как отмечает Д.Л. Кутейников, данная совокупность технологий позволяет организовать прозрачное голосование при экономии временных и финансовых ресурсов как организаторов, так и избирателей²⁰².

²⁰² Кутейников Д.Л. Особенности применения технологий распределенных реестров и цепочек блоков (блокчейн) в народных голосованиях // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 9. С. 41-52.

Таблица
Этапы голосования с использованием технологии «блокчейн»
в Сьерра-Леоне²⁰³

№ п/п	Наименование этапа	Содержание этапа
1	Конфигурация нового электорального события.	Администраторы создают файл конфигурации нового голосования и указывают его основные параметры: перечень должностных лиц и государственных органов, ответственных за проведение выборов, которым присваивается идентификатор; тип голосования и его параметры; дата и время начала и конца голосования; списки избирателей (могут быть как открытыми, так и зашифрованными); перечень кандидатов или вопросов голосования, а также необходимая информация о них; список наблюдателей; иные специфические параметры. Как только параметры окончательно определены, файл с данными о них заносится в блокчейн Bulletin Board.
2	Голосование и направление избирателями зашифрованных бюллетеней в сеть Agora.	Каждый избиратель, имеющий право голоса, после идентификации может получить доступ к виртуальному личному кабинету через устройство голосования, в качестве которого могут выступать личные устройства (компьютеры, смартфоны) или традиционные машины для голосования на избирательных участках. После того как избиратель сделал свой выбор, осуществляется транзакция и зашифрованный бюллетень вносится в блокчейн Bulletin Board.

²⁰³ Составлена по материалам весьма интересного исследования: *Кутейников Д.Л.* Особенности применения технологий распределенных реестров и цепочек блоков (блокчейн) в народных голосованиях // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 9. С. 41-52.

3	Анонимизация бюллетеней.	Все бюллетени, загруженные в блокчейн Bulletin Board, проходят «смешанную сеть», которая представляет собой совокупность программ, которые многократно зашифровывают каждый из них и формируют новый список анонимных бюллетеней с нулевыми доказательствами идентификации в блокчейне Bulletin Board. Лишь один узел сети в целях прозрачности способен соотнести зашифрованные бюллетени с реальными избирателями.
4	Расшифровка анонимных бюллетеней.	Чтобы выполнить процесс подсчета голосов, узлы Cothority совместно расшифровывают анонимные бюллетени и публикуют их с нулевыми доказательствами корректности в блокчейне Bulletin Board. Администраторы выборов могут затем проверить правильность доказательств частично расшифрованных бюллетеней. Администраторы могут использовать правильно расшифрованные бюллетени для восстановления анонимных исходных незашифрованных бюллетеней, которые публикуются в блокчейне Bulletin Board, где их можно подсчитать.
5	Подведение итогов голосования.	Узлы Aoga подсчитывают голоса по всем действительным расшифрованным бюллетеням и публикуют окончательные результаты в блокчейне Bulletin Board. Aoga, администраторы выборов или любая третья сторона, наблюдающая за выборами, могут проверять бюллетени. Сторона, официально ответственная за подсчет голосов, публикует подписанные результаты в блокчейне Bulletin Board, после чего заранее определенные аудиторы могут проверить достоверность результатов до того, как они будут считаться

		окончательными. В свою очередь, администратор выборов определяет, какая сторона будет нести ответственность за официальный подсчет голосов и подведение итогов выборов.
6	Аудит.	Аудиторы и наблюдатели подтверждают действительность полученных результатов. Наблюдателями могут быть как администраторы выборов и избиратели, так и третьи стороны, находящиеся в любой стране. Аудиторские узлы, которые вместе представляют собой сеть Valeda, подтверждают криптографические доказательства, чтобы обеспечить децентрализованное и объективное подтверждение результатов выборов. Аудит проводится на всех рассмотренных этапах (шагах) голосования.

16. Таиланд.

Национальный центр электроники и компьютерных технологий Таиланда разрабатывает единую гибридную систему электронного голосования с использованием технологии блокчейн, которая применима как для государственного и муниципального уровня, так и для корпоративных целей. В настоящее время осуществляется подготовка к запуску пилотной программы, однако для сопровождений электоральных событий государственного масштаба необходимо повсеместное функционирование мобильных сетей 5G²⁰⁴.

17. Финляндия.

В ряде государств не предусмотрено создание подтверждающего бумажного носителя (например, Бельгия, Финляндия, Эстония). В некоторых случаях это повлекло за собой значительные нарушения избирательных прав и последующие судебные споры. Так, в Финляндии при проведении электронного голосования непосредственно на избирательных участках голоса 2% избирателей не были в электронной системе. Хотя данное обстоятельство стало возможным в том числе и из-за неправильного использования самими

²⁰⁴ Кутейников Д.Л. Особенности применения технологий распределенных реестров и цепочек блоков (блокчейн) в народных голосованиях // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 9. С. 41-52.

избирателями технических устройств (одни избиратели не подтвердили на экране устройства для голосования сделанный выбор, другие извлекли идентифицирующую карту из этого устройства до полного завершения процедуры голосования), Верховный Суд Финляндии постановил признать данные выборы несостоявшимися и назначить новые выборы. Это решение обосновывалось тем, что инструкции, полученные избирателями по почте и касающиеся порядка голосования, были неверными, а также тем обстоятельством, что интерфейс терминалов электронного голосования также явился причиной возникших нарушений. В случае преждевременного извлечения идентифицирующей карты из устройства для голосования не происходило информирования избирателя о том, что его голос не засчитан. При этом необходимо отметить, что в данном деле Верховный Суд Финляндии не рассматривал саму правомерность электронного голосования²⁰⁵.

Технические средства голосования и подсчета голосов избирателей в Финляндии применяются только на муниципальных выборах в экспериментальном порядке без бумажного подтверждающего носителя. Избирателю предоставляется возможность проголосовать с использованием либо бумажного бюллетеня, либо машины для ЭГ. На муниципальных выборах 2008 года финские власти в первый раз провели ЭГ в трех муниципалитетах Карккила, Кауниайнен и Вихти. В указанных муниципалитетах 34 062 избирателя смогли проголосовать при помощи машин для ЭГ на избирательных участках²⁰⁶.

18. Франция.

Еще в 2006 году А.А. Вешняков писал о том, что «в парламент Франции был внесен законопроект о голосовании через Интернет. Единственная статья будущего закона гласит, что «разрешается голосование на дому посредством компьютера, подключенного к Интернету», и что правительство в дальнейшем издаст декрет, в котором будут гарантироваться «анонимность, тайна и безопасность голосования». Основной причиной внесения законопроекта стало повышение пассивности избирателей: на парламентские выборы не пришло 30% избирателей, а в референдуме по введению пятилетнего президентского правления не участвовало 70% избирателей.

²⁰⁵ Павлушкин А.В., Постников А.Е. Правовой механизм дистанционного электронного голосования (анализ возможной модели) // Журнал российского права. 2009. № 11. С. 5-13.

²⁰⁶ Матренина К.Ю. Проблемы сопровождения электронного голосования на выборах: российский и зарубежный опыт // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 1. С. 43-48.

Электронное голосование должно быть опробовано на ближайших выборах местных органов самоуправления, ожидается, что оно привлечет молодых избирателей. Однако, как указывают французские парламентарии, у этой процедуры есть свои недостатки: кроме слабости инфраструктуры Интернета и нерешенности проблем информационной защиты особую опасность приобретает аспект коррупции»²⁰⁷.

В более поздних исследованиях отмечается, что во Франции согласно положениям Избирательного кодекса (ст. L 57-1), введенного законом от № 69-419 от 10 мая 1969 г., с изменениями, внесенными статьей 72 закона № 2005-102 от 11 февраля 2005 г. о равенстве прав и шансов, участии и гражданстве лиц с ограниченными возможностями, машины для голосования могут быть использованы в бюро по выборам в коммунах с численностью населения более 3500 жителей. Французский закон не допускает дистанционного электронного голосования для граждан, не проживающих за границей. Во Франции первый эксперимент по дистанционному голосованию был проведен в 2003 г.: была дана возможность участия граждан Франции, проживающих в США, в выборах своих представителей в Ассамблею граждан Франции, живущих за границей. Но в 2003 г. частная инициатива «Форум по правам Интернета» (фр. Forum des droits sur l'Internet) при поддержке правительства Франции опубликовала ряд рекомендаций, касающихся будущего электронного голосования во Франции. В этом отчете было сказано, что во Франции удаленное э-голосование использовать не следует, за исключением выборов делегатов АФЕ французскими экспатриантами, которые должны иметь возможность проголосовать через Интернет. В то же время рекомендация приветствует использование стационарного электронного голосования (например, через киоски для э-голосования на избирательных участках). Электронное голосование во Франции организуется на добровольной основе коммунами, список которых устанавливается в каждом департаменте префектом. Оборудование может быть куплено или взято в аренду коммунами, в этом случае они получают от государства субсидию в размере 400 евро за одну машину²⁰⁸.

Система электронного голосования была создана во Франции для того, чтобы обеспечить реализацию избирательных прав проживающих за рубежом своих граждан. Впервые ее протестировали в ходе

²⁰⁷ *Вешняков А.А.* Проблемы использования Интернета на выборах в Российской Федерации // Информационное право. 2006. № 3.

²⁰⁸ *Пескова О.Ю., Половко И.Ю., Фатеева С.В.* Обзор подходов к организации электронного голосования // Известия ЮФУ. Технические науки. 2014. №2 (151).

парламентских выборов в 2012 году в одном из избирательных округов за пределами республики²⁰⁹.

Вместе с тем, пример Франции также демонстрирует уязвимость электронных технологий в некоторых аспектах, из-за которых их внедрение по-прежнему осуществляется непоследовательно и осторожно. В частности, Правительство Франции отказалось от проведения электронного голосования на парламентских выборах в июне 2017 года. Власти республики пошли на этот шаг из-за высокого уровня киберугрозы, о которой предупредили спецслужбы. Как пояснил государственный секретарь по внешней торговле, развитию туризма и делам проживающих за рубежом французов Маттиас Фекл, на такие меры власти республики пошли после рекомендаций экспертов из Национального агентства по безопасности информационных систем, которые предупредили о «крайне высоком риске кибератак, которые могут помешать проведению выборов»²¹⁰.

19. Швейцария.

Рассматривая историю электронного голосования, некоторые исследователи называют Швейцарию как страну, в которой одной из первых такие технологии стали применяться на выборах.

Например, Т.В. Шульга-Морская пишет: «в настоящее время конституционное право стоит перед вызовом: принять или отвергнуть предлагаемые Интернет-технологии осуществления гражданами их политических прав. Пока большинство сомневается в их целесообразности, некоторые страны сделали свой выбор в пользу новых технологий. В частности, Швейцария уже почти десять лет занимается внедрением электронного голосования. Заметим, что страна еще с конца 1970-х годов начала практиковать голосование по почте, поэтому голосование по Интернету как еще один способ дистанционного голосования не вызывает здесь отторжения. Тем не менее Швейцарская Конфедерация в этом направлении действует достаточно осторожно и не торопит события. Несмотря на то что использование Интернета гражданами в осуществлении своих политических прав было разрешено федеральным законом с 2002 года, только с 2009 года швейцарские граждане, проживающие за границей, смогли первыми среди сограждан проголосовать по Сети²¹¹.

²⁰⁹ Франция откажется от электронного голосования из-за хакеров. РБК. 06.03.2017 [Электронный ресурс] // URL.: <https://www.rbc.ru/politics/06/03/2017/58bda9c09a79473b95e3ceb6>. Дата обращения – 25 августа 2020 года.

²¹⁰ Там же.

²¹¹ Шульга-Морская Т.В. Электронное голосование: опыт и перспективы Швейцарии и России // Адвокат. 2013. № 3. С. 57-72.

Кантон Женева – один из пионеров электронного голосования в стране. Проект по его внедрению, в рамках которого были проведены голосования и выборы на всех уровнях (муниципальном, кантональном, федеральном), был запущен еще в 2001 году. Программное обеспечение электронного голосования получило признание Европейского союза (лейбл «полезный опыт»), ООН (финалист премии ООН за вклад в развитие государственной службы), Совета Европы (система электронного голосования была использована для проведения опроса по Европейской хартии для демократических школ без насилия), а также получило несколько европейских призов. 8 февраля 2009 года на референдуме граждане одобрили поправку в ст. 48 Конституции Республики и Кантона Женева о возможности голосовать и избирать по Интернету, которая вступила в силу с 2010 года. К концу 2011 года было проведено 25 электронных голосований и выборов на всех уровнях, таким образом, этот год стал годом истинного внедрения этой процедуры в политическую жизнь кантона²¹².

Важное место в механизме электронного голосования в Швейцарии занимает обеспечение достоверности и невмешательства, нефальсифицируемости выборов.

В частности, система электронного голосования (СЭГ) состоит из трех основных элементов: компьютера избирателя, канала связи и официального сайта для голосования. Для защиты данных система создает специальный защищенный туннель связи между компьютером избирателя и сайтом для голосования, который накладывает дополнительный слой шифрования на канал связи, а также препятствует проникновению вредоносных программ, которые могут находиться в компьютере избирателя, на сайт для голосования и наконец в ящик для голосования. Последний, в свою очередь, снабжен счетчиком, который во время подсчета голосов позволяет проверить, соблюдается ли равенство между количеством поданных голосов и количеством избирателей, проголосовавших по Интернету. Ящик для голосования зашифрован тремя ключами, доступ к ним разделен между двумя различными группами в центральной избирательной комиссии²¹³.

²¹² См. подробнее: *Шульга-Морская Т.В.* Выживет ли репрезентативная демократия в эпоху Интернета? // Городское управление. 2012. № 3. С. 87–90; *Шульга-Морская Т.В.* Электронное голосование: опыт и перспективы Швейцарии и России // Адвокат. 2013. № 3. С. 57–72.

²¹³ См. подробнее: *Шульга-Морская Т.В.* Выживет ли репрезентативная демократия в эпоху Интернета? // Городское управление. 2012. № 3. С. 87–90; *Шульга-Морская Т.В.* Электронное голосование: опыт и перспективы Швейцарии и России // Адвокат. 2013. № 3. С. 57–72.

Также интересно рассмотреть способы обеспечения доверия к выборам в Швейцарии.

Перед каждым голосованием избиратель получает по почте одноразовую карточку для голосования, на которой указаны номер избирателя, секретный код для регистрации на сайте для голосования, а также контрольный код. Последний появляется на экране сайта для голосования в момент, когда избиратель должен проверить правильность введенных им данных. Совпадение контрольного кода, указанного на карточке для голосования, и кода на экране гарантирует подлинность сайта для голосования. Сверх того, продвинутый пользователь может проверить подлинность сайта с помощью электронного сертификата сайта и даже проверить исходный код системы. В последнем случае он должен «доказать, что его интерес чисто научный... а также обязан соблюдать конфиденциальность полученной информации». Таким образом, гражданское общество получает действенный инструмент независимого аудита системы электронного голосования²¹⁴.

Что касается обеспечения тайны голосования, то в Швейцарии она обеспечивалась тем, что отсутствовал какой-либо единый поименный список избирателей, голосующих при помощи сети Интернет, а были только номера действительных карт для голосования. При определении результата голосования нельзя было идентифицировать личность проголосовавшего, а только его номер. Также было предусмотрено «перемешивание» электронного ящика для голосования перед его открытием, т.е. электронные бюллетени считывались не по мере их поступления, а в произвольном порядке²¹⁵.

Для подтверждения своего голоса кроме номера избирателя и секретного кода с карточки избиратель должен ввести в систему электронного голосования дату и место своего рождения. Поскольку открытых реестров с этими данными не существует, личность избирателя может быть установлена таким образом с надлежащей степенью надежности. Однако подобный механизм идентификации открывает возможности для скупки голосов. Возможно, эта проблема неактуальна для Швейцарии с ее старинными демократическими традициями и высоким уровнем политической культуры общества, но

²¹⁴ См. подробнее: *Шульга-Морская Т.В.* Выживет ли репрезентативная демократия в эпоху Интернета? // Городское управление. 2012. № 3. С. 87–90; *Шульга-Морская Т.В.* Электронное голосование: опыт и перспективы Швейцарии и России // Адвокат. 2013. № 3. С. 57-72.

²¹⁵ *Павлушкин А.В., Постников А.Е.* Правовой механизм дистанционного электронного голосования (анализ возможной модели) // Журнал российского права. 2009. № 11. С. 5-13.

тем не менее такая возможность существует, и при возможной последующей установке женеvской СЭГ в другой стране это необходимо учитывать. Чтобы убедиться, что гражданин не смог проголосовать больше одного раза во время одного голосования, в женеvской системе электронного голосования предусмотрен единый электронный реестр избирателей для всех трех каналов голосования (на участке, по почте, по Интернету)²¹⁶.

Согласно официальному сайту женеvской системы E-voting, соответствие результатов голосования воле избирателей гарантировано «архитектурой системы, с одной стороны, и настройкой машин и программного обеспечения, с другой. Эта настройка имеет своей целью помешать любому действию, которое не вписывается в процедуру голосования. Контрольная урна для голосования получает голоса, содержание которых известно, и должна их возвратить после завершения голосования. Это позволяет проверить целостность голосов, которые проходят через систему»²¹⁷. М. Шевалье добавляет: «...сейчас мы работаем... над тем, чтобы каждый избиратель мог сам проверить, правильно ли учтен его голос... наподобие того, как избиратели имеют возможность присутствовать при подсчете голосов на избирательных участках»²¹⁸. Однако пока у избирателей нет возможности получить подтверждение своего голоса (например, квитанцию с зашифрованным номером избирателя и его выбором) или проверить, как он был учтен СЭГ, впрочем, как и при использовании других способов голосования. Голоса избирателей после подсчета остаются в СЭГ и, в случае необходимости (например, в случае судебного разбирательства), их можно пересчитать в разрезе бюллетеней или пунктов бюллетеня, с помощью встроенного счетчика или используя другое программное обеспечение²¹⁹.

Активно обсуждаются перспективы полного перехода на электронное голосование в Швейцарии. Швейцарские власти утверждают: «Сегодня тенденция голосовать на дому настолько сильна, что голосование по почте и электронное голосование используют в

²¹⁶ См. подробнее: *Шульга-Морская Т.В.* Выживет ли репрезентативная демократия в эпоху Интернета? // Городское управление. 2012. № 3. С. 87–90; *Шульга-Морская Т.В.* Электронное голосование: опыт и перспективы Швейцарии и России // Адвокат. 2013. № 3. С. 57-72.

²¹⁷ Цит. по: *Шульга-Морская Т.В.* Указ. соч.

²¹⁸ *Chevallier M., Bahegne-Bradley A. Vigouroux et al C.* La solution genevoise de vote electronique a caeur ouvert // Flash informatique. 2011. № 6. P. 25.

²¹⁹ *Шульга-Морская Т.В.* Электронное голосование: опыт и перспективы Швейцарии и России // Адвокат. 2013. № 3. С. 57-72.

Женева около 95 процентов голосующих»²²⁰. По оценке ученых, «необходимость сохранять традиционный способ голосования – на участке – сводит на нет возможную экономию ресурсов и, наоборот, увеличивает расходы государственного бюджета на организацию голосований. Тем не менее мы считаем, что по мере того, как электронное голосование будет распространяться, количество избирательных участков будет значительно сокращено и их останется столько, сколько необходимо для обеспечения повторного голосования в случаях волеизъявления под давлением и других единичных проблем»²²¹.

Современный этап развития электронных избирательных технологий в Швейцарии ознаменован активной разработкой и внедрением технологии «блокчейн». Выше уже цитировалась работа Д.Л. Кутейникова, в которой рассматривалось применение разработанного швейцарской компанией проекта Aroga в Сьерра-Леоне на президентских выборах.

Также выборы с применением технологии блокчейн недавно пришли на муниципальном уровне и в швейцарском городе Цуг. В рамках данных выборов была опробована новая государственная система идентификации eID. Голосование проходило с помощью специально разработанной компанией Luxoft и Университетом прикладных наук Люцерн программы для мобильных устройств с использованием идентификационного приложения uPort. В разных кантонах Швейцарии апробируются еще несколько проектов по электронным видам голосования. В дальнейшем на государственном уровне также планируется запустить электронную систему eVoting²²².

Миссия БДИПЧ ОБСЕ по оценке выборов в Федеральное собрание 21 октября 2007 года отметила, что некоторые собеседники упомянули введение электронного голосования как потенциальный способ привлечения молодых избирателей²²³.

В отчете миссии БДИПЧ ОБСЕ по оценке выборов в Федеральное собрание 23 октября 2011 года отмечено, что в 2002 году в Федеральный закон о политических правах были внесены поправки, позволяющие кантонам проводить экспериментальные схемы

²²⁰ Chevallier M., Bahegne-Bradley A., Vigouroux et al C. La solution genevoise de vote electronique a caeur ouvert // Flash informatique. 2011. № 6. P. 25.

²²¹ Шульга-Морская Т.В. Электронное голосование: опыт и перспективы Швейцарии и России // Адвокат. 2013. № 3. С. 57-72.

²²² Кутейников Д.Л. Особенности применения технологий распределенных реестров и цепочек блоков (блокчейн) в народных голосованиях // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 9. С. 41-52

²²³ <https://www.osce.org/files/f/documents/4/5/31390.pdf>

Интернет-голосования на ограниченной основе с разрешения федерального совета при условии участия в нем не более 10 % избирателей на любых выборах.

Миссия отметила, что тщательный, ограниченный и поэтапный подход, с помощью которого Швейцария внедряет и тестирует Интернет-голосование, является хорошей практикой как для обеспечения целостности используемых систем, так и для укрепления доверия общественности к этому процессу. В целом экспериментальное Интернет-голосование работает надежно и пользуются широким общественным доверием. При этом системы не лишены некоторых недостатков, затрагивающих как юридические, так и технические вопросы.

Избиратели могли получить доступ к системам Интернет-голосования через Интернет-браузер на персональном компьютере. Связь осуществлялась через общедоступный Интернет с базовой защитой передачи данных, обеспечиваемой технологией Secure Sockets Layer (SSL). В целом, несмотря на сложные варианты голосования, удобство использования избирателями обеих систем было положительно оценено миссией. Идентификация избирателей осуществляется с помощью избирательной карточки, который доставляется избирателю по почте. В кантонах, где возможно Интернет-голосование, избирательная карточка включает уникальный идентификационный номер и учетные данные избирателей, состоящие из идентификационного кода и пароля. Идентификационный код необходим для открытия избирательного бюллетеня, а пароль – для голосования.

Миссия отметила, что обе системы Интернет-голосования были открыты для имеющих право голоса избирателей в течение примерно четырех недель. Эти системы не позволяют избирателям подать недействительный голос; избиратель не может изменить свой голос после его подачи. Избиратели могут проверить, голосуют ли они на официальном сервере, проверив SSL-сертификат сервера голосования, представленный Интернет-браузером, а также сравнив уникальные графические символы, отображаемые на экране, с напечатанными на их избирательном билете. Однако, как и в случае с голосованием по почте, нет никаких механизмов, позволяющих избирателю удостовериться в том, что его голос был подан и зарегистрирован по назначению, или защитить от возможных манипуляций, таких как принуждение избирателей, голосование в семье или покупка голосов.²²⁴

²²⁴ <https://www.osce.org/files/f/documents/4/f/87417.pdf>

В отчете Группы экспертов по выборам БДИПЧ ОБСЕ о выборах в Федеральное собрание 18 октября 2015 года отмечено, что собеседники выразили высокий уровень доверия властям в обеспечении целостности систем Интернет-голосования и беспристрастном проведении выборов. В целом собеседники высказались в поддержку дальнейшего развития Интернет-голосования, но некоторые подняли вопросы, требующие дальнейших разъяснений в отношении безопасности и финансовых затрат Интернет-голосования. Те, кто признавал потенциальные уязвимости Интернет-голосования с точки зрения безопасности и тайны голосования, полагали, что выгода от расширения и облегчения доступа перевешивает эти риски. Другие собеседники отметили предпочтение более быстрого внедрения Интернет-голосования во всех кантонах и для всех граждан.

Миссия подчеркнула, что в соответствии с предыдущими рекомендациями БДИПЧ ОБСЕ избирательное законодательство должно быть изменено таким образом, чтобы оно прямо допускало международных и общественных наблюдателей за выборами на всех этапах избирательного процесса, включая конкретные положения, обеспечивающие эффективное наблюдение за Интернет-голосованием.²²⁵

В отчете миссии по оценке потребностей БДИПЧ ОБСЕ о выборах в Федеральное собрание 20 октября 2019 года отмечено, что в настоящее время Интернет-голосование ограничено максимум 10 процентами избирателей страны и 30 процентами избирателей кантонов. Эти ограничения не распространяются на граждан, проживающих за рубежом. Пересмотренная правовая база содержит подробную информацию о ключевых процессах и учитывает ряд предыдущих рекомендаций БДИПЧ, включая требования прозрачности для публикации исходного кода, увеличение объема информации об избирателях и предоставление избирателям возможности ознакомиться с Интернет-голосованием и протестировать его вне выборов.

Кроме того, согласно предыдущим рекомендациям БДИПЧ ОБСЕ все системы Интернет-голосования должны предоставлять избирателям возможность индивидуально проверить, что их голос был отдан по назначению. Избиратели, имеющие право голоса, получают вместе со своей идентификационной карточкой избирателя коды, позволяющие проверить правильность записи бюллетеня.²²⁶

20. Эстония.

²²⁵ <https://www.osce.org/files/f/documents/8/e/222556.pdf>

²²⁶ <https://www.osce.org/files/f/documents/9/1/425009.pdf>

В январе 2001 года Министерством юстиции Эстонии была специально сформирована группа экспертов по информационным технологиям и юристов для подготовки поправок к эстонскому закону, которые должны позволить проводить голосование по выборам через Интернет. В январе 2005 года стало известно, что Таллин намерен нанять известных хакеров для проверки системы Интернет-выборов, с внедрением которой Эстония рассчитывает войти в историю²²⁷.

Нередко проблемы, возникающие при проведении электронного голосования, приводят не только к дискуссиям в среде специалистов и общественности, но и к судебным спорам. В Эстонии в 2005 года Президент Республики обратился с запросом в Конституционную коллегию Верховного Суда. По его мнению, соответствующие положения законодательства Эстонии, позволяющие избирателям, голосующим посредством сети Интернет, неограниченное число раз изменять свой выбор, нарушают принцип равенства избирательных прав. Это связано с тем, что избиратели, голосующие обычным способом (с использованием бумажных бюллетеней), не имеют права изменить свой выбор. Но Конституционная коллегия Верховного Суда Эстонии пришла к выводу, что в данном случае принцип равенства избирателей не нарушен, так как всем избирателям предоставлено право голосования посредством сети Интернет и, следовательно, при этом они могут воспользоваться правом изменить свой выбор при голосовании²²⁸.

Опыт Эстонии довольно часто рассматривают в качестве образца успешного внедрения электронных технологий на выборах.

При этом одним из факторов популяризации электронного голосования считается количество населения в стране. В Эстонии зарегистрировано 1,34 млн человек по данным переписи 2013 года. Важно отметить, что процедура электронного голосования в Эстонии закреплена на законодательном уровне, а именно в Регламенте электронного голосования в Эстонской Республике. Уже с 2005 года в Эстонии таким необычным способом голосования проводятся выборы различных уровней: местных органов, национального парламента – Рийгикогу и даже в Европейский парламент. Процент голосов, поданных через Интернет, постоянно увеличивается. Сам процесс электронного голосования основывается на использовании идентификационной карты (ID-карты), которая хранит всю

²²⁷ *Вешняков А.А.* Проблемы использования Интернета на выборах в Российской Федерации // Информационное право. 2006. № 3.

²²⁸ *Павлушкин А.В., Постников А.Е.* Правовой механизм дистанционного электронного голосования (анализ возможной модели) // Журнал российского права. 2009. № 11. С. 5-13.

информацию своего владельца. Помимо электронного голосования, данная карта дает доступ к государственным электронным сервисам, а также выступает в роли паспорта, т.е. удостоверяет личность. Таким образом, при помощи идентификационной карты можно решить проблемы тайности голосования, а также обеспечить не только сам процесс голосования, но и доступ к различным услугам²²⁹.

Особенностью выборов в Эстонии является то, что прежде чем приступить к голосованию, необходимо вставить индивидуальную идентификационную карту (ID-карту) в устройство для ее считывания. К ID-карте прилагаются PIN-коды (1 и 2). После того как ID-карточка вставлена в считывающее устройство, запрашивается PIN 1 для идентификации личности. Далее избиратель скачивает и запускает программу, которая устанавливается на персональном компьютере избирателя и с помощью которой и осуществляется голосование. Если система подтверждает, что избиратель обладает правом голоса, то появляется веб-страница с фамилиями кандидатов. Далее избиратель производит выбор кандидата из предложенного списка. Для закрепления выбора, т.е. для его электронного подписания, у избирателя запрашивается код PIN 2. На этом электронное голосование закончено, и избирателя попросят закрыть окно программы. После этого можно извлечь ID-карту из считывателя. ID-карта служит внутренним паспортом в Эстонии, это удостоверение личности, которое выдается Департаментом гражданства и миграции Эстонской Республики. PIN-коды получают бесплатно в Бюро обслуживания Департамента гражданства и миграции. При этом не требуется никакого конкретного, строго определенного вида считывателя, можно воспользоваться любым считывателем, который доступен в магазине компьютерной техники²³⁰.

Также в Эстонии все политические партии и аккредитованные наблюдатели имеют возможность следить за ее функционированием на каждом из этапов, включая возможность ознакомления с документацией по системе дистанционного электронного голосования, исходными кодами программного обеспечения и т.п.²³¹

²²⁹ *Курячая М.М.* Электронное голосование как этап развития непосредственной демократии // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 11. С. 31-35.

²³⁰ *Горностаева Е.О.* Зарубежный опыт электронного голосования на выборах // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 21. Цит. по: *Павлушкин А.В., Постников А.Е.* Правовой механизм дистанционного электронного голосования (анализ возможной модели) // Журнал российского права. 2009. № 11. С. 5-13.

²³¹ *Павлушкин А.В., Постников А.Е.* Правовой механизм дистанционного электронного голосования (анализ возможной модели) // Журнал российского права. 2009. № 11. С. 5-13.

В целом можно отметить широкое распространение электронных технологий в современной Эстонии на различных уровнях организации власти.

Например, известным проектом использования распределенных реестров на государственном уровне является e-Estonia, в рамках которого жители Эстонии получили доступ к ряду электронных сервисов. Распределенный реестр обеспечивает связь между государственным и частным сектором, позволяет быстро и открыто предоставлять сложные сервисы²³².

Таким образом, высокий уровень цифровой грамотности и навык использования электронных технологий в процессе реализации политических прав и взаимодействия государства с обществом, как и небольшая численность населения, облегчают внедрение современных информационных технологий в Эстонии.

На муниципальных выборах в Эстонии 16 октября 2005г. впервые в Европе в масштабах государства избирателям была предоставлена возможность голосования по Интернету. При этом количество голосовавших таким способом было незначительным: в Таллине голосование по Интернету выбрало 3824 избирателя из 136582 принявших участие в выборах, в Тарту – 785 из 32212, в Нарве – 102 из 24399, что составляет 2,8 %, 2,4 %, и 0,4 % от числа принявших участие в выборах избирателей соответственно²³³.

Принятию соответствующих поправок в Закон о выборах предшествовала достаточно серьезная и длительная дискуссия. Закон о выборах был дважды отклонен Президентом Эстонии А.Рюйтем и направлен им в Государственный Суд с предложением признать его неконституционным. Только решение Государственного Суда о конституционности Закона о выборах, принятое в середине сентября 2005г., узаконило эту процедуру, но не остановила дискуссию вокруг нее.

Закон о выборах предусматривал возможность избирателя лично проголосовать по Интернету на сайте Республиканской избирательной комиссии в период с 6 до 4 дней до дня голосования (10-12 октября 2005г.) с 9.00 первого дня до 20.00 последнего дня указанного периода.

Избиратель, проголосовавший по Интернету до окончания периода предварительного голосования вправе неоднократно менять свой выбор посредством повторения процедуры голосования (в таком

²³² Кутейников Д.Л. Особенности применения технологий распределенных реестров и цепочек блоков (блокчейн) в народных голосованиях // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 9. С. 41-52.

²³³ Борисов И.Б., Игнатов А.В. По обе стороны от Вены (оценка электоральных процедур в Эстонии и в Азербайджане) // Журнал о выборах. 2006. № 2. С. 16-18.

случае будет засчитан только последний голос избирателя) и посредством голосования с использованием традиционного бюллетеня (в таком случае голосование по Интернету аннулируется).

Республиканская избирательная комиссия в день голосования после 19.00 осуществляет подсчет результатов голосования по Интернету в присутствии не менее половины ее членов, включая председателя или заместителя председателя. После подсчета голосов по избирательным округам, Республиканская избирательная комиссия направляет результаты в муниципальные избирательные комиссии.

Вместе с тем, по данным Республиканской избирательной комиссии возможностью проголосовать по Интернету воспользовались более 9 000 избирателей, что составляет 7,8% от предварительно проголосовавших избирателей, и менее 1% от общего числа избирателей. Наибольшее число избирателей, проголосовавших по Интернету, проживают в г. Таллине (3 833), Тарту (786), Пярну (250). Около 300 (3,3%) избирателей из проголосовавших по Интернету воспользовались правом изменить свой выбор, проголосовав повторно.²³⁴

Система электронного голосования достаточно подробно описана в итоговом заключении Миссии БДИПЧ ОБСЕ по оценке выборов на парламентских выборах 4 марта 2007 г. Обобщая свои наблюдения, миссия БДИПЧ ОБСЕ отметила в итоговом отчете, что эти парламентские выборы стали первыми на территории государств-участников ОБСЕ, на которых всем избирателям была предоставлена возможность проголосовать через сеть Интернет. Данным альтернативным способом голосования можно было воспользоваться лишь в период досрочного голосования до дня выборов. Отдавшие ему предпочтение избиратели располагали возможностью переголосовать «электронным» способом, тем самым делая недействительным любой ранее поданный «электронный бюллетень». Они также могли аннулировать свой «электронный бюллетень», опустив в урну бумажный бюллетень на избирательном участке в период досрочного голосования. Избирательные органы обеспечили полностью прозрачное функционирование данной системы, и, по сложившемуся впечатлению, при проведении Интернет-голосования предприняли все возможные меры безопасности.

Несмотря на то, что Интернет-голосование делает избирательный процесс более доступным для избирателей, его использование также влечет за собой реальные риски вмешательства в выборы ввиду

²³⁴ Борисов И.Б. Голосование с использованием Интернета // Журнал о выборах. 2006. № 3. С. 57.

возможности нанесения внешних атак или внутрисистемных злоупотреблений. Хотя проголосовать через Интернет предпочло лишь 5,4 процента избирателей, по мере расширения использования данного способа голосования риски будут возрастать. Кроме того, как и в случае с другими формами удаленного голосования, организация голосования вне обстановки наблюдения и контроля, осуществляемых на избирательном участке, всегда повышает вероятность ущемления одного из основных прав - на тайну волеизъявления.

Несмотря на то, что Республиканской избирательной комиссией были предприняты значительные усилия для сведения сопутствующих рисков к минимуму, тестирование и аудит системы могли бы быть более тщательными. Более того, судя по всему, отсутствовал почти всякий контроль за процессом Интернет-голосования со стороны политических партий и гражданского общества. По сложившемуся впечатлению, система Интернет-голосования в том виде, в котором она была организована, на этот раз в эстонском контексте сработала исправно. Вместе с тем, пока в отношении вышеуказанных факторов не будут предприняты действенные меры, властям следует вернуться к рассмотрению вопроса о том, следует ли предоставлять право использования сети Интернет в качестве одного из способов голосования широкой общественности, или же наоборот, его следует ограничить или исключить такую возможность вообще.

Оценивая Интернет-голосование в Эстонии, миссия БДИПЧ ОБСЕ отметила, что удаленное Интернет-голосование во многих отношениях схоже с удаленным голосованием по почте, предлагая некоторые из тех же преимуществ, таких как расширение доступа избирателей к избирательному процессу, и имея некоторые из тех же недостатков, таких как невозможность полного наблюдения за процессом голосования и обеспечить реализацию основных прав на свободное и тайное волеизъявление. Кроме того, Интернет-голосование не предусматривает полностью прозрачной процедуры подсчета голосов.

Миссия обратила внимание на проблему тайны голосования, подчеркнув, что тайна голосования складывается из двух компонентов: секретность среды голосования и анонимность голоса после того, как он отдан. Ввиду того, что избиратель не голосует в обстановке, когда ведется наблюдение и осуществляется контроль, как на участке для голосования, нельзя гарантировать, что избиратель отдает свой голос тайно. В этом отношении в эстонской системе Интернет-голосования сделан расчет на возможность проголосовать повторно, предназначенную для защиты от нарушения тайны волеизъявления и принудительного голосования. По мнению РИК и других собеседников

тот факт, что избиратель может отдать свой голос повторно, понижает стимул к принуждению или подкупу, поскольку любое лицо, пытающееся прибегнуть к таким мерам, не может быть уверено, что голос, отданный под давлением или влиянием, окажется в действительности последним отданным избирателем голосом. Тем не менее, Миссия отметила один технический аспект данной системы, подрывающий само предназначение возможности переголосовать: сервер хранения голосов ведет запись времени электронного голосования каждого избирателя. Этот журнал записи, с которым могут ознакомиться политические партии и наблюдатели, может в принципе быть использован не по назначению, чтобы узнать, переголосовал ли в действительности избиратель электронным способом. Вторая составляющая тайны, анонимность избирателя, достигается посредством отделения подписи избирателя от его голоса сервером хранения голосов еще до декодировки голоса и безопасного хранения тайного ключа, используемого для декодировки голосов. Миссия рекомендовала рассмотреть возможность преобразования системы Интернет-голосования, чтобы не велась запись времени голосования. Вместе с тем, в интересах поддержания на прежнем уровне прозрачности в работе данной системы, журнал по-прежнему следует предоставлять для ознакомления наблюдателям.²³⁵

На парламентских выборах 6 марта 2011 года система получила дальнейшее развитие, в частности, продлен период Интернет-голосования с трех до семи дней (с 24 февраля по 2 марта). При этом по результатам наблюдения миссия БДИПЧ ОБСЕ рекомендовала принять дополнительные меры для повышения прозрачности процесса Интернет-голосования, возможно, путем предоставления дополнительных материалов и обучения, которые будут легко понятны всем заинтересованным субъектам и общественности даже без специальных знаний²³⁶.

В отчете миссии БДИПЧ ОБСЕ по оценке выборов 1 марта 2015 года отмечено, что ключевой позитивной поправкой после парламентских выборов 2011 года стало создание Комиссии по электронному голосованию для организации Интернет-голосования и проверки результатов электронного голосования, которое формализовало структуру управления Интернет-голосованием и повысило подотчетность и прозрачность, как это было ранее рекомендовано БДИПЧ ОБСЕ. Комиссия по электронному голосованию состояла из семи членов, назначенных Республиканской избирательной

²³⁵ <https://www.osce.org/files/f/documents/1/d/25926.pdf>

²³⁶ <https://www.osce.org/files/f/documents/a/9/77557.pdf>

комиссией из числа экспертов в соответствующих дисциплинах, таких как Интернет-безопасность, компьютерное программирование и администрирование серверов, однако в законе квалификационные требования или другие условия для членства в комиссии прямо не предусмотрены. Работа Комиссии по электронному голосованию оценена миссией как эффективная и пользующаяся широким общественным доверием²³⁷.

На парламентских выборах 3 марта 2019 года экспертная группа по оценке выборов БДИПЧ ОБСЕ отметила, что 43,8 % всех поданных голосов были поданы в режиме онлайн, что доверие к Интернет-голосованию в Эстонии растет, назвав в качестве основных причин удобство и отсутствие кибератак. Группа отметила, что Интернет-голосование больше не рассматривается властями как эксперимент, а как часть регулярной структуры. Широкое признание и высокое доверие к Интернет-голосованию коренятся в широком использовании цифровой идентификации для электронного банкинга и цифровых контрактов.

В соответствии с более ранними рекомендациями БДИПЧ, начиная с 2015 года, успешно снижен ряд рисков, связанных с системой Интернет-голосования, укреплены свойства целостности и секретности с помощью технических и оперативных средств. Текущая конструкция системы представляет собой значительное улучшение по сравнению с более ранними версиями. Была введена обязательная политика аутентификации на основе цифровой подписи, позволяющая операторам и аудиторам проверять подлинность данных, созданных в ходе работы системы, включая голоса, урны для голосования, списки отзыва и результаты подсчета. В систему было добавлено приложение для верификации, предоставляющее Интернет-избирателям возможность проверить свой голос на основе информации, хранящейся в QR-проверочном коде. Кроме того, работа системы осуществляется за счет внешних источников для различных организаций, что помогает разделить обязанности и снизить риск блокировки поставщиков.

В 2019 году через Интернет проголосовало 247 232 избирателя, что составило 43,8 % от числа избирателей, принявших участие в выборах. Большая часть Интернет-избирателей (54,5 %) женщины. 704 избирателя (0,28% от общего числа избирателей) проголосовали более одного раза, воспользовавшись предоставленной в Эстонии возможностью изменения своего выбора; электронные голоса 191

²³⁷ <https://www.osce.org/files/f/documents/a/4/160131.pdf>

избирателя были признаны недействительными вследствие голосования бумажным бюллетенем в ходе досрочного голосования.²³⁸

Отношение избирателей к голосованию через Интернет в Эстонии выражают показатели участия в таком голосовании: в 2005 году в нем приняло участие 9 317 избирателей (1,85 % от принявших участие в выборах), в 2007 году – 30 275 избирателей (5,4 %), в 2011 году – 140 846 (24,5 %), в 2015 году – 176 329 (30,5 %), в 2019 году – 247 232 (43,8%).

21. Япония.

Интересен и опыт Японии. Например, еще в 2006 году отмечалось, что мэр Хиросимы поддерживал возможность использования схемы онлайн-голосования, а министр по экономической и фискальной политике предлагал законодательно разрешить проведение онлайн-выборов как на местном, так и на государственном уровне. Как отмечали российские исследователи еще в 2006 году, правительство страны поддержало проект e-Japan, согласно которому Япония в течение ближайших пяти лет должна была стать первой в мире державой по уровню развития информационных технологий²³⁹.

В последние годы Япония продолжает активное внедрение самых передовых технологий в области электронного голосования.

Например, В.И. Лысенко приводит следующие данные: «в конце августа 2018 года японский город Цукуба (научный центр, расположенный на юге префектуры Ибараки) впервые в современной электоральной истории Японии включил в структуру муниципального электорального процесса технологию блокчейн – голосования избирателей. Избиратели, используя 12-значный номер своих персональных идентификационных карточек, выданных в 2015 году всем гражданам Японии, принимали участие 28 августа 2018 года в консультативном голосовании при проведении местного опросного референдума, на который было вынесено 13 вопросов». В целом экспериментальная модель организации электронного голосования основывается на использовании для идентификации Интернет-избирателя его персональную идентификационную карточку (аналог карточки социального страхования). В целом японская пилотная модель электронного голосования основана на системе определения

²³⁸ <https://www.osce.org/files/f/documents/8/e/424229.pdf>

²³⁹ *Вешняков А.А.* Международно-правовой и зарубежный опыт применения электронных средств голосования при проведении выборов // *Международное публичное и частное право.* 2006. № 5.

персонального идентификационного номера избирателя и технологии блокчейн обработки и хранения персональных сведений об избирателях и распределенной модели хранения электоральной информации, прежде всего итогов голосования и результатов выборов («the My Number identification system and blockchain technology»). В экспериментальном голосовании приняло участие 119 избирателей. Участниками эксперимента высказывали предложения о возможности применения указанной технологии голосования для проведения голосования и зарубежных японских избирателей²⁴⁰.

²⁴⁰ *Лысенко В.И.* Технологии Интернет-голосования, блокчейна и выборы: зарубежный опыт // Материал, размещенный на Интернет-сайте Российского фонда свободных выборов, 29 апреля 2019 года. [Электронный ресурс] // URL.: www.rfsv.ru/law/obuchenie/tekhnologii-internet-golosovaniia-blokcheina-i-vybory-zarubezhnyi-opyt. Дата обращения – 25 августа 2020 года.

Глава 4. Правовое регулирование и практика электронного голосования в Российской Федерации.

Современный этап развития государства и права проходит под знаком активного внедрения цифровых технологий на всех этапах правотворчества и правореализации, взаимодействия власти и социума. Соответственно, переживает комплексную трансформацию весь массив правовых основ, практически во всех правовых сферах, не исключая избирательного права. Внедрение в электоральную практику электронного голосования, в том числе дистанционной его формы, потребовало внесения изменений в ряд актов избирательного законодательства, а также принятия некоторых принципиально новых нормативных правовых актов.

Как отмечают исследователи, «Конституция РФ, провозглашая Россию демократическим правовым государством, гарантирует российским гражданам право на участие в управлении делами государства. Реализация указанного права опосредована рядом иных конституционных прав и свобод, в том числе и таким правом, как право избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления. Избирательная система представляет собой сложноорганизованный политико-правовой институт, в полной мере испытывающий на себе масштабное внедрение информационных технологий»²⁴¹. Трудно не согласиться с тем, что «новые технологии существенно меняют характер и архитектуру политической коммуникации. Значительно возросшие темпы развития российского общества, прежде всего, связанные с возникновением широкого спектра его структур, ...подводят к неизбежности применения современных информационно-коммуникационных технологий как инструмента эффективного взаимодействия государства и общества»²⁴².

Система правового регулирования электронного голосования в Российской Федерации характеризуется относительной новизной, поскольку те или иные ее элементы внедряются по мере развития соответствующих технологий и проведения правовых экспериментов в данной области. Еще одной характерной чертой ее является многоуровневость, которую мы рассмотрим ниже более подробно.

1) Нормы Конституции Российской Федерации.

²⁴¹ *Литчанская М.А., Чайнов С.Е.* Обеспечение безопасности данных при проведении дистанционного электронного голосования // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2020. № 3. С. 14.

²⁴² *Матренина К.Ю.* Становление электронного голосования на выборах в Российской Федерации и перспективы его развития (конституционно-правовое исследование): Автореф. дисс. ...канд. юрид. наук. Тюмень, 2016. С. 3.

Конституция Российской Федерации не содержит норм, непосредственно устанавливающих правовые основы электронного голосования, в силу того, что она закрепляет лишь наиболее общие, фундаментальные основы устройства и жизни государства и общества, а также правовой системы. Однако в ней закреплены ключевые гарантии реализации избирательных прав граждан, которые задают и общий вектор развития электронного голосования в России.

Основополагающим началом электоральной демократии является конституционный принцип народовластия, вытекающий из характеристики российского государства как демократического. Часть 1 статьи 1 Конституции Российской Федерации устанавливает, что «Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления». Согласно статье 3 Конституции Российской Федерации «1. Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. 2. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. 3. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. 4. Никто не может присваивать власть в Российской Федерации. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуются по федеральному закону».

В современном информационном обществе, охваченном цифровизацией, введение электронного голосования, в особенности – дистанционного, можно рассматривать как новую ступень развития демократии (так называемая «электронная демократия», а с развитием блокчейн-технологий, как мы уже отмечали, предлагается даже термин «криптодемократия»), усиления гарантий народовластия, поскольку оно позволит облегчить гражданам реализацию их избирательных прав, обеспечит возможность быстрого и комфортного принятия решений.

Еще один блок конституционных норм, носящих в определенном аспекте характер гарантий избирательных прав, имеющих непосредственное отношение к институту информационного обеспечения выборов и референдумов, установлен в статье 29 Конституции Российской Федерации, согласно которой «1. Каждому гарантируется свобода мысли и слова. 2. Не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства. 3. Никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них. 4. Каждый имеет право

свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом. 5. Гарантируется свобода массовой информации. Цензура запрещается».

Представляется, что всеобщая цифровизация, непосредственно затрагивающая также институт выборов в различных аспектах электорального процесса, благотворным образом сказывается на укреплении свободы слова в России, хотя бы потому, что в цифровом пространстве меньше ступеней, которые должна пройти информация на пути от источника информации к ее потребителю.

Согласно статье 32 Конституции Российской Федерации: «1. Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. 2. Граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме. 3. Не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. 4. Граждане Российской Федерации имеют равный доступ к государственной службе. 5. Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в отправлении правосудия». По сути, введение электронной демократии расширяет механизмы реализации права избирать и тем самым конкретизирует конституционные нормы, закрепленные указанной статьей.

Наконец, особенно значимыми являются нормы статьи 81 Конституции Российской Федерации, поскольку в них устанавливаются принципы избирательного права (правда, только применительно к президентским выборам, однако на практике имеет место расширительное толкование и все те же принципы устанавливаются в отношении всех выборов): всеобщее, равное и прямое избирательное право при тайном голосовании. А именно, в соответствии с частью 1 статьи 81 «Президент Российской Федерации избирается сроком на шесть лет гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании».

Вместе с тем, далеко не все принципы избирательного права получили конституционное закрепление, при том, что даже имеющиеся формально установлены только в отношении выборов Президента Российской Федерации. На некоторые из важнейших принципов избирательного права введение дистанционного электронного голосования также может определенным образом повлиять. Особенно

важным считается гарантирование тайны голосования при дистанционном электронном способе, что требует внедрения мощных алгоритмов шифровки. Принципам личного голосования и свободных выборов при дистанционном способе также должно уделяться особое внимание. Аналогичным образом требуют некоторого переосмысления и совершенствования и иные принципы избирательного права в условиях применения современных цифровых технологий.

2) Нормы федерального законодательства.

На первоначальных этапах развитие правовых основ электронного голосования осуществлялось путем точечного внедрения отдельных норм в действующие акты избирательного законодательства. Например, понятия электронного голосования и электронного бюллетеня были введены в **Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»** в 2005 году²⁴³.

Также именно изменения в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» ввели понятие и регламентировали механизм электронного голосования посредством комплексов для электронного голосования, под которым согласно подпункту 41¹ статьи 2 данного Федерального закона понимается «техническое средство, предназначенное для проведения электронного голосования, автоматизированного подсчета голосов избирателей, участников референдума, установления итогов голосования и составления протокола участковой комиссии об итогах голосования».

Соответствующие нормы об использовании КЭГ содержатся в статьях об оборудовании помещения для голосования. Пункт 10 статьи 61 предусматривает: «в качестве стационарных ящиков могут использоваться также технические средства подсчета голосов, в том числе программно-технические комплексы обработки бюллетеней. При проведении электронного голосования используются комплексы для электронного голосования». При этом в соответствии с пунктом 21 статьи 63 «при проведении выборов, референдума с применением комплекса для электронного голосования используется электронный бюллетень. Форма и текст электронного бюллетеня утверждаются соответствующей комиссией не позднее чем за 20 дней до дня голосования и должны соответствовать требованиям, предусмотренным

²⁴³ См.: Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» // «Российская газета», № 161, 26.07.2005. Подробнее об этих понятиях и некоторых редакционных изменениях изложено в главе 1 настоящей работы.

пунктами 5-10 настоящей статьи. В случае проведения повторного голосования текст электронного бюллетеня утверждается соответствующей комиссией одновременно с принятием решения о проведении повторного голосования».

Также предусматривается, что участковые комиссии по решению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации или на основании ее поручения по решению соответствующей избирательной комиссии субъекта Российской Федерации используют при голосовании на выборах, референдуме вместо стационарных ящиков для голосования технические средства подсчета голосов или комплексы для электронного голосования (пункт 32 статьи 68).

Непосредственно для гражданина электронное голосование с применением КЭГ означает альтернативу традиционному голосованию при помощи бумажного бюллетеня, при котором выбор осуществляется при помощи нажатий на сенсорном экране ящика для электронного голосования. Таким образом, физическое присутствие гражданина на избирательном участке все же требуется. То есть удобство для гражданина хотя и присутствует, в большей степени применение КЭГ означает удобство для организаторов выборов с точки зрения оперативности подсчета голосов. Физически времени для такого голосования гражданином тратится немногим меньше, чем при голосовании с использованием бумажного бюллетеня. Иными словами, хотя введение электронного голосования при помощи КЭГ и знаменовало собой новый шаг во внедрении электронных технологий в электоральную практику, все же по-настоящему прорывным должно стать более широкое и масштабное внедрение технологий дистанционного электронного голосования как не требующего присутствия гражданина на избирательном участке и максимально удобное и незатратное по времени для избирателя.

Новым шагом в развитии правовых основ электронного голосования стало принятие **Федерального закона 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».**

Согласно части 2 статьи 2 данного Федерального закона:

«1) дистанционное электронное голосование – голосование без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с использованием специального программного обеспечения регионального портала государственных и муниципальных услуг города Москвы;

2) участковая избирательная комиссия по дистанционному электронному голосованию – коллегиальный орган, обеспечивающий организацию, осуществление и установление итогов дистанционного электронного голосования;

3) протокол об итогах дистанционного электронного голосования – документ участковой избирательной комиссии по дистанционному электронному голосованию, отражающий ее решение об итогах дистанционного электронного голосования».

Также эти ключевые термины были закреплены в **Федеральном законе от 23 мая 2020 года № 152-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования в городе федерального значения Москве»**: «дистанционное электронное голосование», «участковая избирательная комиссия по дистанционному электронному голосованию», «протокол об итогах дистанционного электронного голосования». При этом следует заметить, что определения этих понятий, закрепленные в статье 2 указанного Федерального закона, дословно повторяют определения, закрепленные в Федеральном законе 2019 года, которые приводились выше.

В статье 1 данного Федерального закона предписывается «Провести в городе федерального значения Москве... эксперимент по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах в органы государственной власти, органы местного самоуправления, проводимых в соответствии с федеральными законами, избирательным кодексом города Москвы в 2020-2021 годах».

Особое внимание уделено законодателем в данном Федеральном законе обеспечению гарантий принципов избирательного права. Например, как отмечалось выше, особую сложность представляет удостоверение личного выбора гражданина, то есть персональное голосование, а также соблюдение тайны голосования. Часть 10 статьи 3 указанного акта предусматривает, что на соответствующих выборах решением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации об организации и осуществлении дистанционного электронного голосования, законом города Москвы о проведении эксперимента должны быть предусмотрены процедура идентификации избирателя, обеспечение тайны голосования с учетом требований, установленных Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Федеральным законом от 27 июля 2006 года № 152-ФЗ «О персональных данных» и другими федеральными законами.

В целом и данные принципы, и принцип гласности, и конкретные детали порядка дистанционного электронного голосования устанавливаются данным Федеральным законом лишь в общих чертах с отсылками к иным действующим актам избирательного законодательства или актам подзаконного характера. Например, согласно части 2 статьи 7 данного Федерального закона «2. При проведении выборов в федеральные органы государственной власти избирательный округ (его часть), указанный в части 1 статьи 3 настоящего Федерального закона, сроки и порядок подачи и отзыва заявления, указанного в части 5 статьи 3 настоящего Федерального закона, сроки проведения дистанционного электронного голосования, требования к специальному программному обеспечению регионального портала государственных и муниципальных услуг города Москвы, требования к оборудованию помещения для размещения участковой избирательной комиссии по дистанционному электронному голосованию, порядок обеспечения гласности при организации, осуществлении и установлении итогов дистанционного электронного голосования, процедура идентификации избирателя, требования к обеспечению тайны голосования, порядок голосования избирателя, подавшего заявление, указанное в части 5 статьи 3 настоящего Федерального закона, и явившегося в день голосования на избирательный участок по месту своего жительства, порядок хранения избирательной документации участковой избирательной комиссии по дистанционному электронному голосованию и информации о дистанционном электронном голосовании определяются Центральной избирательной комиссией Российской Федерации не позднее чем за 60 дней до дня голосования на основании предложений Московской городской избирательной комиссии, представленных в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации не позднее чем за 75 дней до дня голосования».

Между тем, именно установление конкретных гарантий имеет наиболее значение, поскольку, как справедливо отмечают исследователи, «определение способов организации и проведения дистанционного электронного голосования, а также используемых для этого технологий является важнейшим вопросом. Организация проведения голосования граждан в дистанционной форме с помощью различных информационных технологий связана и с определенными рисками. Наиболее важным из них является потенциальная уязвимость подобных информационных систем, связанная с необходимостью проведения трафика через сеть Интернет. Использование для проведения дистанционного электронного голосования

информационных систем, не обеспечивающих достаточный уровень безопасности данных; оставляющих возможности для изменений результатов волеизъявления избирателей извне, технологическими способами может не только поставить под сомнение итоги выборов, но и дискредитировать саму идею дистанционного электронного голосования в принципе»²⁴⁴.

В связи с этим исследователи отмечают, что хотя изменения, внесенные в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» Федеральным законом от 23 мая 2020 года № 154-ФЗ, закрепляют возможность осуществления отдельных этапов электорального процесса в дистанционной электронной форме, «при этом закон определяет дистанционное электронное голосование как голосование без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с использованием специального программного обеспечения. Однако собственно процедуры дистанционного голосования; способы учета голосов избирателей; обеспечение защиты данных при голосовании; информационные системы, используемые для проведения такого голосования, и т.п. законом пока не определяются»²⁴⁵, в связи с чем общих норм закона без их конкретизации в соответствующих подзаконных нормативных актах недостаточно.

Также необходимо заметить, что в 2020 году в ряде СМИ появилась информация, что «на рассмотрение Госдумы будет внесен законопроект о внедрении метода электронного сбора подписей через портал госуслуг для прохождения муниципального фильтра на выборах глав регионов. Также депутаты предлагают сделать в онлайн-формате и регистрацию желающих участвовать в выборах»²⁴⁶.

Федеральный закон от 23 мая 2020 года № 154-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» ввел соответствующую возможность, закрепив в новом пункте 16¹ статьи 37 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» положение о том, что законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено, что на выборах в

²⁴⁴ Литчанская М.А., Чайнов С.Е. Обеспечение безопасности данных при проведении дистанционного электронного голосования // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2020. № 3. С. 16.

²⁴⁵ Там же.

²⁴⁶ В МИК прокомментировали идею регистрации на выборы на госуслугах // Сообщение РИА Новости от 18 мая 2020 г., <https://ria.ru/20200518/1571599443.html>. Дата обращения: 18.05.2020.

органы государственной власти субъекта Российской Федерации сбор подписей избирателей может осуществляться с использованием федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)». При этом законом субъекта Российской Федерации должно быть установлено количество подписей избирателей, которое может быть собрано с использованием указанной системы и которое не может превышать половину количества подписей избирателей, необходимого для регистрации кандидата, списка кандидатов.

Также закреплено, что избиратель может поддержать выдвижение кандидата, списка кандидатов путем проставления подписи в подписном листе либо с использованием федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)».

При проставлении подписи в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов с использованием указанной системы должно быть обеспечено информирование избирателей о кандидатах, списках кандидатов в объеме сведений, предусмотренных формами подписных листов, установленными названным Федеральным законом для соответствующих выборов.

Кандидату, избирательному объединению, осуществляющим сбор подписей избирателей с использованием указанной системы, должно быть обеспечено предоставление оператором федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» сведений об избирателях, поддержавших выдвижение соответствующего кандидата, списка кандидатов.

Также в 2020 году в рамках своего рода «цифровой реформы» избирательного законодательства был принят **Федеральный закон от 23 мая 2020 года № 151-ФЗ «О продлении на 2020 год эксперимента по голосованию на цифровых избирательных участках на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва и выборах в органы государственной власти»**. Этот Федеральный закон установил, что «для граждан Российской Федерации, находящихся в день голосования на выборах в органы государственной власти субъекта Российской Федерации вне своего места жительства, но в пределах территории соответствующего субъекта Российской Федерации, и обладающих активным избирательным правом на указанных выборах, настоящим Федеральным законом предусматривается возможность реализации активного избирательного права, в том числе по одномандатному

избирательному округу, на цифровом избирательном участке в соответствии с настоящим Федеральным законом» (часть 3 статьи 1).

Часть 1 статьи 2 данного Федерального закона определила цифровой избирательный участок как «избирательный участок, определенный из числа избирательных участков, образованных в соответствии с пунктом 2 статьи 19 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», для обеспечения голосования граждан Российской Федерации, указанных в статье 1 настоящего Федерального закона, и оснащенный в этих целях техническими средствами в соответствии с перечнем таких средств, утвержденным Центральной избирательной комиссией Российской Федерации».

Применение электронных технологий осуществляется на всех стадиях организации выборов таким способом, например, «заявление о голосовании на цифровом избирательном участке подается с использованием федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», через многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг, а в случаях, установленных Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, - также через территориальные и участковые комиссии не ранее чем за 45 дней и не позднее чем за 3 дня до дня голосования» (часть 2 статьи 4 данного Федерального закона). Передача данных с таких участков также осуществляется в электронной форме.

Отметим также, что современное российское законодательство довольно чутко и оперативно реагирует на потребности дальнейшей цифровизации различных сфер общественных отношений, на необходимость правового обеспечения перспектив внедрения цифровых инноваций. Например, принят Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации».

Под цифровыми инновациями в указанном Федеральном законе понимаются, в частности, новые или существенно улучшенные продукт (товар, работа, услуга, охраняемый результат интеллектуальной деятельности) или процесс, новый организационный метод в деловой практике. Под экспериментальным правовым режимом в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации понимается применение в отношении участников экспериментального правового режима в течение определенного периода времени специального регулирования

по направлениям разработки, апробации и внедрения цифровых инноваций по указанным в законе направлениям.

Указанный Федеральный закон создал правовые основы для дальнейшего внедрения самых разнообразных цифровых инноваций в отношении товаров, работ, услуг, деловых процессов, в том числе в сфере взаимодействия государства и общества (государственные услуги, государственный контроль и надзор и т.д.).

3) Федеральные подзаконные нормативные правовые акты.

Наиболее объемную часть данной подсистемы актов составляют акты Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, такие как Постановление ЦИК России от 2 февраля 2012 года № 94/759-6 «О некоторых особенностях использования комплексов для электронного голосования на избирательных участках, образованных за пределами территории Российской Федерации, при проведении выборов Президента Российской Федерации» или утвержденный Центральной избирательной комиссией Российской Федерации Порядок сбора подписей избирателей с использованием федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» (постановление ЦИК России от 4 июня 2020 года № 251/1852-7).

Также актами ЦИК России утверждаются форма и текст электронного бюллетеня, в качестве примеров можно привести такие акты, как Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 3 ноября 2011 года № 54/458-6 «О форме и тексте электронного бюллетеня для голосования на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва», Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 2 февраля 2012 года № 94/758-6 «О форме и тексте электронного бюллетеня для голосования на выборах Президента Российской Федерации» и более поздние акты.

Центральной избирательной комиссией Российской Федерации также принято Постановление от 17 июня 2019 года № 205/1565-7 **«Об особенностях организации голосования на цифровых избирательных участках в городе федерального значения Москве на выборах, проводимых 8 сентября 2019 года»**, Постановление от 23 августа 2019 года № 223/1688-7 **«О Разъяснениях порядка осуществления наблюдения на цифровых избирательных участках в городе федерального значения Москве на выборах, проводимых 8 сентября 2019 года»** и иные акты.

Например, в Разъяснениях в целях обеспечения гласности выборов и принципов открытости, нефальсифицируемости,

свободных выборов, иных принципов избирательного права отражен ряд специфических прав наблюдателей на цифровых избирательных участках (пункт 4.6 Разъяснений), среди которых:

«присутствовать в помещении для голосования в день, предшествующий дню голосования, при проведении тренировки, а также в день голосования, в том числе при проведении тестирования технических средств;

подписывать акт о проведении тестирования технических средств, которыми оснащен цифровой избирательный участок;

присутствовать при установке после проведения тестирования новых чековых лент в терминалы для голосования, а также проставить подписи в верхней части каждой ленты;

перед открытием помещения для голосования осмотреть по предъявлению председателя участковой избирательной комиссии цифрового избирательного участка показания на экране сетевого контроллера с числом выданных карт со штрих-кодом, равным нулю, и числом проголосовавших избирателей, равным нулю;

перед открытием помещения для голосования получить информацию об общем числе избирателей, включенных в списки избирателей на данном цифровом избирательном участке;

присутствовать при замене чековой ленты в терминале для голосования на новую в случае, если она закончилась в ходе голосования, а также проставить подписи в нижней части извлеченной ленты и в верхней части новой ленты;

наблюдать за выдачей избирателям карт со штрих-кодом для доступа к электронным бюллетеням;

присутствовать при переводе председателем участковой избирательной комиссии цифрового избирательного участка терминала для голосования в исходное состояние при ошибочных действиях избирателя во время голосования;

после окончания голосования и извлечения чековых лент из терминалов для голосования проставить подписи в нижней части каждой ленты;

получать информацию о числе избирателей, проголосовавших на данном цифровом избирательном участке;

после подписания распечатанных данных о голосовании на цифровом избирательном участке получить их заверенную копию;

проставить подписи на запечатанном конверте, в который помещен защищенный электронный носитель с данными о голосовании на цифровом избирательном участке;

присутствовать при передаче в вышестоящую территориальную

избирательную комиссию защищенного электронного носителя с данными о голосовании на цифровом избирательном участке и приложенных к нему документов;

присутствовать при проведении ручного подсчета голосов по данным, зафиксированным на чековых лентах терминалов для голосования (в случае его проведения по решению участковой избирательной комиссии цифрового избирательного участка)».

Необходимо заметить, что прозрачность механизма электронного голосования и его доступность для контроля со стороны независимых наблюдателей – одно из полей для дискуссий при внедрении дистанционного электронного голосования.

Например, некоторые исследователи полагают, что «во-первых, электронные выборы в России должны проводиться с использованием единой платформы машин для голосования и единого Интернет-сервиса. Это обеспечит равенство условий и целостность правового поля. Во-вторых, в современной напряженной геополитической обстановке изготовителем машин для голосования и Интернет-сервисов может быть только российская компания. Корректность работы оборудования для голосования должна сертифицироваться независимым контролирующим органом, в состав которого, помимо технических специалистов и экспертов, должны входить представители общественности, политических сил и СМИ. В-третьих, конкурирующие политические силы должны иметь доступ к наблюдению за работой системы подсчета голосов наряду с организаторами выборов. Только так можно обеспечить прозрачность процедуры»²⁴⁷.

4) Законодательство субъектов Российской Федерации.

В 2019 году был принят ряд актов, обеспечивающих проведение эксперимента по дистанционному голосованию на выборах депутатов Московской городской Думы, такие как Закон города Москвы от 22 мая 2019 года № 18 «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва» и Решение Московской городской избирательной комиссии от 18 июля 2019 года № 102/3 «Об утверждении Положения о порядке дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва».

Соответственно, акты субъектов Российской Федерации также вносят свой вклад в создание правовых основ электронного голосования в России. При этом формируется правотворческая и

²⁴⁷ Федоров В.И. Электронное голосование: идея фикс или основа демократий будущего? // Гражданин. Выборы. Власть. 2017. № 1-2. С. 184.

правоприменительная практика, которая может быть использована в качестве образцов в случае дальнейшего распространения соответствующих технологий на другие субъекты Российской Федерации. Также, как это неоднократно бывало, позитивная реализация того или иного правового эксперимента на уровне субъекта Федерации может стать основой для аккумуляции наиболее позитивно зарекомендовавших себя правовых конструкций и в федеральном правовом регулировании впоследствии.

В свою очередь, данная подсистема актов также может быть разделена на акты законодательного характера и подзаконные, принятые, например, избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации, такие как Постановление Избирательной комиссии Смоленской области от 14 августа 2020 года № 172/1201-6 «Об утверждении формы и текста электронного бюллетеня для голосования на выборах Губернатора Смоленской области с использованием технических средств на цифровых избирательных участках», Постановление Избирательной комиссии Ленинградской области от 14 августа 2020 года № 101/725 «О форме и тексте электронного бюллетеня для голосования на выборах Губернатора Ленинградской области на цифровых избирательных участках 13 сентября 2020 года», Решение Избирательной комиссии Санкт-Петербурга от 15 августа 2019 года № 132-32 «О форме и тексте электронного бюллетеня для голосования на выборах высшего должностного лица Санкт-Петербурга – Губернатора Санкт-Петербурга на цифровых избирательных участках в городе федерального значения Москве 8 сентября 2019 года», Постановление Избирательной комиссии Челябинской области от 14 августа 2019 года № 109/973-6 «О форме и тексте электронного бюллетеня для голосования на выборах Губернатора Челябинской области на цифровых избирательных участках в городе федерального значения Москве 8 сентября 2019 года», Постановление Избирательной комиссии Кабардино-Балкарской Республики от 22 августа 2014 года № 91/1-5 «О форме и тексте электронного бюллетеня для голосования на выборах депутатов Парламента Кабардино-Балкарской Республики пятого созыва» и др.

В 2020 году принят **Закон города Москвы от 10 июня 2020 года № 10 «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования».**

В нем использованы следующие основные понятия:

1) подсистема «Личный кабинет» Портала – персональный раздел государственной информационной системы «Портал государственных и муниципальных услуг (функций) города Москвы» (далее – Портал),

предоставляющий пользователям Портала расширенные возможности доступа к размещенной на Портале информации, обращения за предоставлением государственных, муниципальных и иных услуг, использования сервисов Портала, в том числе подачи заявления о включении в список избирателей по избирательному участку для дистанционного электронного голосования и доступа к специальному программному обеспечению в подсистеме «Личный кабинет» Портала;

2) специальное программное обеспечение в подсистеме «Личный кабинет» Портала – программное обеспечение, предназначенное для осуществления избирателями дистанционного электронного голосования;

3) программно-аппаратный комплекс дистанционного электронного голосования – комплекс средств автоматизации, установленный в помещении участковой избирательной комиссии по дистанционному электронному голосованию, предназначенный для проведения дистанционного электронного голосования, автоматизированного подсчета голосов избирателей, установления итогов дистанционного электронного голосования и составления протокола об итогах дистанционного электронного голосования.

Закреплено, что Избирательный кодекс города Москвы применяется к правоотношениям, возникающим при проведении дистанционного электронного голосования, с учетом особенностей, установленных федеральным законодательством и названным Законом города Москвы. Организация и проведение дистанционного электронного голосования на выборах в федеральные органы государственной власти осуществляется в соответствии с положениями Федерального закона «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования в городе федерального значения Москве».

Закон города Москвы наделяет Московскую городскую избирательную комиссию широкими полномочиями по регулированию конкретных параметров эксперимента. Предусмотрено, что городская комиссия, в частности:

- определяет избирательный округ (избирательные округа), расположенный (расположенные) на территории города Москвы, или его (их) части, в котором (которых) проводится дистанционное электронное голосование;

- определяет сроки проведения дистанционного электронного голосования;

- устанавливает требования к специальному программному обеспечению в подсистеме «Личный кабинет» Портала;

- устанавливает требования к программно-аппаратному комплексу дистанционного электронного голосования.

Гласность в деятельности участковой комиссии в ходе эксперимента обеспечивается, в частности, тем, что информация об организации, осуществлении и установлении итогов дистанционного электронного голосования подлежит опубликованию на официальном сайте городской комиссии и сайте Портала (<https://mos.ru>) в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. Состав и сроки опубликования указанной информации определяются городской комиссией. Также решением Городской комиссии могут устанавливаться дополнительные меры по обеспечению гласности при организации, осуществлении и установлении итогов дистанционного электронного голосования, в том числе обеспечение присутствия на заседаниях избирательных комиссий представителей общественных объединений и иных организаций.

Установлено, что избирательный бюллетень дистанционного электронного голосования является визуальной частью специального программного обеспечения в подсистеме «Личный кабинет» Портала, позволяющего избирателю осуществить дистанционное электронное голосование.

Дистанционное электронное голосование осуществляется избирателем с использованием специального программного обеспечения в подсистеме «Личный кабинет» Портала. Доступ к специальному программному обеспечению осуществляется избирателем с использованием персонального компьютера или иного электронного устройства, имеющего доступ в Интернет совместимого со специальным программным обеспечением в подсистеме «Личный кабинет» Портала, в том числе установленного в помещении участковой комиссии.

В пределах срока проведения дистанционного электронного голосования избиратель, включенный в список избирателей по избирательному участку для дистанционного электронного голосования, получает доступ к бюллетеню в подсистеме «Личный кабинет» Портала с использованием специального программного обеспечения в указанной подсистеме при условии ввода избирателем кода подтверждения, направляемого посредством СМС-сообщения на номер телефона избирателя, указанный в подсистеме «Личный кабинет» Портала.

Информация о получении избирателем доступа к бюллетеню в подсистеме «Личный кабинет» Портала непосредственно после подтверждения избирателем доступа к бюллетеню отражается в

электронной версии списка избирателей по избирательному участку для дистанционного электронного голосования и распечатывается программно-аппаратным комплексом дистанционного электронного голосования на бумажном носителе в порядке и по форме, которые установлены городской комиссией.

Дистанционное электронное голосование осуществляется избирателем путем проставления в бюллетене отметки в квадрате (квадратах), относящемся (относящихся) к кандидату (кандидатам), в пользу которого (которых) сделан выбор, и подтверждения осуществления голосования. Голос избирателя принимается специальным программным обеспечением в подсистеме «Личный кабинет» Портала.

Зашифрованная информация о волеизъявлении избирателя, осуществленном в подсистеме «Личный кабинет» Портала, после принятия голоса избирателя распечатывается на бумажном носителе по форме, установленной городской комиссией, и отображается в электронном виде на панели отображения программно-аппаратного комплекса дистанционного электронного голосования.

Специальное программное обеспечение в подсистеме «Личный кабинет» Портала обеспечивает тайну голосования избирателя посредством шифрования данных. Не допускается возможность взаимоувязки персональных данных избирателя и результата его волеизъявления в целях последующей идентификации избирателя.

Таким образом, на уровне Закона города Москвы комплексно урегулированы важнейшие параметры дистанционного электронного голосования.

Необходимо подчеркнуть, что у дистанционного электронного голосования в нашей стране был своего рода предшественник. Как мы уже отмечали, одним из значимых шагов по пути к внедрению как таковых механизмов дистанционного электронного голосования стал организованный Центральной избирательной комиссией Российской Федерации **эксперимент по проведению электронного опроса граждан** в городе Новомосковске Тульской области в 2008 году.

В Постановлении ЦИК России от 9 сентября 2008 года № 130/957-5 «Об обращении Избирательной комиссии Тульской области о проведении эксперимента по электронному опросу избирателей» Комиссия постановила согласиться с предложением Избирательной комиссии Тульской области о проведении 12 октября 2008 года на территории одномандатного избирательного округа № 3 по выборам депутатов Собрания депутатов муниципального образования город Новомосковск Новомосковского района Тульской области

эксперимента по электронному опросу избирателей с использованием информационно-телекоммуникационной сети общего пользования Интернет; Федеральному центру информатизации при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации разработать технологию проведения эксперимента по электронному опросу избирателей, обеспечить подготовку необходимых программных и технических средств, оказать Избирательной комиссии Тульской области помощь в разработке и реализации организационных мероприятий и изданию методических материалов.

Как мы подчеркивали, дистанционным электронным голосованием непосредственно на выборах это не было, однако результаты опроса дали необходимый материал для дальнейшего анализа и изучения вопроса о развитии соответствующих технологий.

Г.Н. Митин, анализируя само понятие подобного опроса, писал: «следует отметить, что понятие «электронный опрос» отсутствует в российском законодательстве и практически не применяется. Проведенный в Новомосковске электронный опрос по смыслу подп. 62 ст. 2 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Закон об основных гарантиях) электронным голосованием не является. Его следует относить к опросам общественного мнения, т.е. разновидности информирования избирателей. Электронный опрос можно определить как форму выявления воли избирателей на соответствующих выборах с использованием специальных программных средств и информационно-телекоммуникационной сети общего пользования Интернет. Порядок проведения электронного опроса в период избирательной кампании должен соответствовать положениям ст. 46 Закона об основных гарантиях»²⁴⁸.

Также названный автор относительно организационно-технической стороны эксперимента отмечал: «экспериментальный электронный опрос в отличие от электронного голосования проводился без применения специальной техники – комплексов для электронного голосования, с использованием бытовых персональных компьютеров, техническими требованиями к которым были наличие дисководов для оптических дисков и выход в сеть Интернет. Участники эксперимента пользовались специальной компьютерной программой, записанной на оптический диск, изготовленный ФГУП «НИИ «Восход», который

²⁴⁸ Митин Г.Н. Per interrogationem: опыт электронного опроса избирателей в г. Новомосковске (Тульская область) 12 октября 2008 г. // «Государственная власть и местное самоуправление», 2008, № 11.

раздавался избирателям на выходе с избирательного участка. Выбор места выдачи дисков с программой позволил уменьшить вероятность их использования лицами, не обладающими активным избирательным правом»²⁴⁹.

На интернет-сайте РЦОИТ при ЦИК России отмечается, что «основными задачами, стоявшими перед разработчиками технологии проведения Интернет-опроса, были следующие:

Обеспечение бесперебойной работы программно-технических средств при передаче и приеме сообщений от участников эксперимента;

Обеспечение тайны (анонимности) волеизъявления участника эксперимента;

Обеспечение достоверности переданных сообщений;

Обеспечение однократного участия в опросе участника эксперимента;

Обеспечение строгой однозначной идентификации участника эксперимента;

Обеспечение информационной безопасности.

С учетом этих подходов была выработана, утверждена и реализована технология проведения эксперимента, базирующаяся на использовании механизма электронной цифровой подписи и системе удостоверяющих центров, созданной Федеральным агентством по информационным технологиям»²⁵⁰.

Всего в рамках проведения эксперимента было изготовлено 5000 компакт-дисков для электронного опроса. Из них выдано участникам эксперимента – 3126, использовано участниками – 2978 штук. Из числа избирателей, получивших компакт-диски для электронного опроса, порядка 91% приняли участие в эксперименте непосредственно на избирательных участках в специально оборудованных классах, 9% проголосовали вне избирательного участка с домашних компьютеров, в Интернет-кафе и т.п. Данные, полученные в результате экспериментального электронного опроса избирателей, по основным параметрам совпали с официальными результатами выборов в части электоральной активности и предпочтений избирателей. Подчеркивается, что проведение электронного опроса позволило увеличить электоральную активность граждан по сравнению с муниципальными выборами, проведенными в 2004 году. Таким образом, высокая активность участия граждан в электронном опросе,

²⁴⁹ Там же.

²⁵⁰ Первый опыт использования Интернет-технологий в практике отечественных выборов. Интернет-сайт Российского центра обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. Электронный ресурс. <http://www.rcoit.ru/news/17622/>. Дата обращения – 25 августа 2020 года.

высокая степень корреляции официальных результатов выборов с результатами электронного опроса, безусловно, стали положительными результатами эксперимента и аргументами для дальнейшей разработки этого направления. Успех первого электронного опроса дал все основания продолжать эксперименты по использованию сети Интернет и других форматов дистанционного способа голосования в электоральной практике Российской Федерации²⁵¹.

В период подготовки и проведения эксперимента по электронному опросу избирателей в городе Новомосковске Тульской области 12 октября 2008 года представители Общественной палаты Российской Федерации, Координационного совета неправительственных организаций по защите избирательных прав граждан входили в состав наблюдателей, осуществлявших общественный контроль за ходом эксперимента. В ходе подготовки эксперимента по электронному опросу избирателей в городе Новомосковске Тульской области проведен анализ публикаций более 100 общероссийских и более 300 региональных печатных изданий, материалов телевизионных программ 6 общероссийских и более 20 региональных телевизионных компаний, 9 радиостанций, более 200 Интернет-сайтов. Проведенный анализ публикаций печатных и электронных СМИ, посвященных теме Интернет-голосования и эксперименту по электронному опросу избирателей в городе Новомосковске, показал, что наибольший объем публикаций был посвящен информированию о проведении эксперимента и разъяснению его целей и задач (42% и 27% соответственно), анализу зарубежного опыта электронного голосования (9%), оценке перспектив электронного голосования (7%), отражению мнений экспертов и политиков о ходе эксперимента и возможных рисках (5%), обсуждению вопросов приглашения международных наблюдателей (10%). При этом было отмечено, что журналисты ответственно подошли к освещению эксперимента: в большинстве материалов четко разъяснялась его суть, не смешивались понятия терминов «электронное голосование» и «электронный опрос», приводился зарубежный опыт, оценивались положительные стороны и проблемные моменты. Результаты мониторинга вошли составной частью в комплексный отчет ЦИК России об итогах эксперимента, который был размещен на Интернет-сайте ЦИК России²⁵².

²⁵¹ См. там же.

²⁵² Приводится по Отчету о выполнении Сводного плана основных мероприятий по повышению правовой культуры избирателей (участников референдума), обучению организаторов выборов и референдумов, совершенствованию и развитию избирательных технологий в Российской Федерации на 2008 год, утвержденному

После успешного эксперимента в Новомосковске ЦИК России расширила практику проведения подобных **электронных опросов**.

Центральная избирательная комиссия России и Федеральный центр информатизации при ЦИК России разработали методики и сценарии проведения эксперимента по электронному опросу населения в пяти пилотных регионах (Владимирской, Волгоградской, Вологодской, Томской областях, а также в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре) 1 марта 2009 года – в рамках Единого дня голосования. Решение о проведении электронного опроса населения ЦИК России приняла 30 декабря 2008 года. В разных пилотных регионах предусматривалось применение различных окончательных технических средств: сотовых телефонов стандарта GSM (во Владимирской области), дисков электронного опроса (в Волгоградской, Вологодской и Томской областях) и электронной социальной карты (в Югре)²⁵³.

Таким образом, организаторы выборов последовательно шли по пути внедрения технологий электронного взаимодействия с избирателями в рамках электорального процесса.

Непосредственное широкое применение технологии **дистанционного электронного голосования** в масштабах двух субъектов Российской Федерации (города федерального значения Москвы и Нижегородской области) состоялось в 2020 году в рамках проведения общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации. Для этого потребовалась соответствующая специальная нормативная правовая база, которая была достаточно оперативно создана.

В Законе Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» было предусмотрено, что инициатива проведения общероссийского голосования принадлежит Президенту Российской Федерации, который назначает такое голосование своим указом; в свою очередь Центральная избирательная комиссия Российской Федерации утверждает порядок общероссийского голосования в трехдневный срок со дня официального опубликования указа Президента Российской Федерации о назначении общероссийского голосования (части 2 и 15 статьи 2 названного

решением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (выписка из протокола заседания от 02 апреля 2009 года № 154-1-5).

²⁵³ Приводится по: ЦИК создал новые методики электронного опроса. Интернет-сайт ЦИК России. Электронный ресурс. http://cikrf.ru/gas/smi/feb2009/st_01.php. Дата обращения – 28 августа 2020 года.

Закона). Устанавливалось также, что для подготовки и проведения общероссийского голосования могут быть использованы федеральная государственная информационная система «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», иные государственные информационные системы, многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг, а также дистанционное электронное голосование (при наличии условий для его проведения) (часть 19 статьи 2 названного Закона).

Таким образом, проведение дистанционного электронного голосования получило свою легитимацию на исключительно высоком законодательном уровне – непосредственно в Законе Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации.

Согласно Порядку общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации, утвержденному ЦИК России²⁵⁴, по предложению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) ЦИК России может предусмотреть возможность голосования участников голосования, зарегистрированных по месту жительства в соответствующем субъекте Российской Федерации, также посредством дистанционного электронного голосования. Порядок проведения такого голосования, а также перечень субъектов Российской Федерации, где проводится такое голосование, устанавливаются ЦИК России. Для подготовки и проведения дистанционного электронного голосования решением ЦИК России может быть сформирована специальная территориальная комиссия (пункт 8.15 названного Порядка).

Порядок дистанционного электронного голосования при проведении общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации (далее – Порядок ДЭГ) был утвержден постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 4 июня 2020 года № 251/1850-7.

В тот же день постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 4 июня 2020 года № 251/1851-7 на основании рассмотрения поступивших предложений высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) ряда субъектов Российской Федерации был

²⁵⁴ Утвержден постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 20 марта 2020 года № 244/1804-7 (в редакции постановления от 2 июня 2020 года № 250/1840-7, с изменениями, внесенными постановлениями от 19 июня 2020 года № 253/1871-7, от 23 июня 2020 года № 255/1885-7, от 23 июня 2020 года № 254/1879-7).

утвержден перечень субъектов Российской Федерации, в которых на общероссийском голосовании по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации проводится дистанционное электронное голосование. В перечень вошли два субъекта Российской Федерации – Нижегородская область и город федерального значения Москва.

В Порядке ДЭГ было предусмотрено, что дистанционное электронное голосование (ДЭГ) представляет собой голосование без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с использованием программно-технического комплекса дистанционного электронного голосования, доступ к которому участнику общероссийского голосования предоставляется на специальном портале, размещенном в сети Интернет по адресу 2020og.ru. При этом обеспечивается возможность осуществления волеизъявления участника голосования и формирования данных об итогах дистанционного электронного голосования с учетом неизменности сохраняемых результатов волеизъявления участников голосования и соблюдения тайны голосования (пункт 1.2).

Таким образом, принцип тайны голосования занял одно из центральных мест в нормативной регламентации порядка дистанционного электронного голосования.

Порядком ДЭГ также определялся круг возможных участников дистанционного электронного голосования: принять в нем участие имеет право гражданин Российской Федерации, обладающий правом на участие в общероссийском голосовании, зарегистрированный по месту жительства на территории субъекта Российской Федерации, в котором проводится дистанционное электронное голосование, и являющийся пользователем федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» (ЕПГУ) с подтвержденной учетной записью или пользователем государственной информационной системы «Портал государственных и муниципальных услуг (функций) города Москвы» (Портал Москвы) со стандартной учетной записью в этой системе при условии его регистрации по месту жительства на территории города Москвы, данные которого сопоставлены с данными регистра избирателей, участников референдума ГАС «Выборы» (пункт 1.3).

Терминологический ряд Порядка ДЭГ также показывает, что в документе уделено большое внимание принципам свободы, подлинности, нефальсифицированности выборов, тайны голосования в тех их аспектах, которые необходимо особо обеспечить при применении

современных информационно-коммуникационных технологий, специального программного обеспечения.

Особо обращают на себя внимание следующие дефиниции:

анонимизация – процедура, обеспечивающая посредством программно-технических решений и организационных мер, применяемых в программно-техническом комплексе дистанционного электронного голосования (ПТК ДЭГ), невозможность установления связи между персональными данными участника голосования и сохраняемым результатом его волеизъявления;

аутентификация – процедура проверки принадлежности участнику голосования введенного им идентификатора, а также подтверждение подлинности такого идентификатора;

идентификация – процедура сопоставления идентификаторов, вводимых участником голосования, с идентификаторами, содержащимися в вышеуказанных информационных системах – ЕПГУ, Портале Москвы, регистре избирателей, участников референдума ГАС «Выборы»;

подтвержденная учетная запись – учетная запись пользователя ЕПГУ в федеральной государственной информационной системе «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме», данные которого проверены в реестре базовых государственных информационных ресурсов, а личность подтверждена одним из доступных способов подтверждения;

ПТК ДЭГ – совокупность объектов информационно-коммуникационной инфраструктуры, общего и специального программного обеспечения, находящихся в ведении ЦИК России, Минкомсвязи России и Правительства Москвы, в том числе для целей выполнения требований, установленных Порядком ДЭГ, и предназначенных для проведения дистанционного электронного голосования;

специальное программное обеспечение создания ключей шифрования (СПО ключей шифрования) – специальное программное обеспечение, используемое для формирования ключей зашифрования и расшифрования результатов волеизъявления участников голосования, а также для разделения ключа расшифрования на заданное количество частей и последующей сборки ключа расшифрования из предоставленных частей.

Предусматривались весьма удобные для граждан формы и сроки подачи заявлений для участия в ДЭГ: такое заявление могло быть подано в электронном виде с использованием ЕПГУ или Портала Москвы не ранее чем за 25 дней до дня голосования (не ранее 5 июня 2020 года) и не позднее чем в 14.00 по московскому времени за 9 дней до дня голосования (не позднее 14.00 по московскому времени 21 июня 2020 года).

При этом устанавливалось, что участник голосования вправе отозвать заявление не позднее чем в 14.00 по московскому времени за 9 дней до дня голосования (не позднее 14.00 по московскому времени 21 июня 2020 года). Таким образом, гражданин сохраняет возможность вернуться к выбору «традиционного» голосования. И вместе с тем, участник голосования, отзывавший заявление, вправе подать новое заявление при условии, что не истек срок подачи заявлений.

Регламентировался и сам бюллетень ДЭГ, а также доступ к нему.

Согласно пункту 4.1 Порядка ДЭГ бюллетень является электронным представлением формы бюллетеня для общероссийского голосования, утверждаемой ЦИК России, отображаемых средствами ПТК ДЭГ и позволяющим участнику голосования осуществить свое волеизъявление. Электронный шаблон бюллетеня формируется ПТК ДЭГ для каждого участника голосования на основании формы и текста бюллетеня для общероссийского голосования для возможности ознакомления с бюллетенем (без осуществления волеизъявления), а также с информацией о порядке заполнения бюллетеня (порядке голосования).

Сформированные в соответствии с электронным шаблоном бюллетени становятся доступны участникам голосования в период проведения дистанционного электронного голосования.

Было установлено, что в период проведения дистанционного электронного голосования, после прохождения участником голосования процедур идентификации и аутентификации факт получения участником голосования доступа к бюллетеню ДЭГ фиксируется в электронной версии списка участников ДЭГ и сопровождается записью серии и номера паспорта, указанных участником голосования в заявлении. Внесение этих данных в список участников ДЭГ служит подтверждением получения участником голосования доступа к бюллетеню.

Период проведения ДЭГ был определен следующим образом: дистанционное электронное голосование проводится с 10.00 для участников голосования, зарегистрированных по месту жительства на территории города Москвы, а для остальных участников голосования –

с 14.00 по московскому времени 25 июня 2020 года до 20.00 по московскому времени 30 июня 2020 года.

Предусматривалось, что для участия в ДЭГ участник голосования обращается по адресу в сети Интернет 2020og.ru и проходит процедуры идентификации и аутентификации. В случае если он не включен в список участников ДЭГ или уже получил доступ к бюллетеню на общероссийском голосовании, доступ к дистанционному электронному голосованию данному участнику голосования не предоставляется. Таким образом, был предусмотрен защитный механизм, в том числе против попыток неоднократного голосования.

Также был предусмотрен такой защитный механизм, как код подтверждения – индивидуальный для каждого участника ДЭГ.

После перехода на экранную форму для участия в дистанционном электронном голосовании участнику голосования необходимо подтвердить свою личность, введя код подтверждения в соответствующее поле экранной формы. Этот код формируется по запросу участника голосования средствами ПТК ДЭГ и направляется посредством смс-сообщения на указанный в подтвержденной учетной записи пользователя ЕПГУ или стандартной учетной записи пользователя Портала Москвы номер мобильного телефона. Длина кода должна быть не менее 5 случайных цифр. После получения кода подтверждения участнику голосования необходимо ввести его в соответствующее поле экранной формы²⁵⁵.

После корректного ввода кода подтверждения на данной экранной форме становятся доступными возможность ознакомления с бюллетенем (без возможности осуществления волеизъявления), а также информация о порядке заполнения бюллетеня (порядке голосования). После ознакомления с бюллетенем и информацией о порядке заполнения бюллетеня (порядке голосования) участник голосования подтверждает факт ознакомления, и только тогда осуществляется переход непосредственно к голосованию. При этом средствами ПТК ДЭГ запускается процедура анонимизации, по завершении которой осуществляется переход к бюллетеню, по которому участнику голосования предоставляется возможность осуществить волеизъявление путем проставления отметки в пустом квадрате, относящемся к

²⁵⁵ При этом учтена и возможность ошибки или отвлечения гражданина при вводе кода. Установлено, что в случае ввода участником голосования некорректного кода подтверждения или истечения времени, установленного для ввода кода, ПТК ДЭГ предоставляет ему код подтверждения повторно (не чаще 1 раза в минуту). Количество вводов кода подтверждения ограничивается временем завершения голосования до 20.00 по московскому времени дня, предшествующего дню голосования (до 20.00 по московскому времени 30 июня 2020 года).

варианту волеизъявления, в пользу которого сделан выбор (в данном случае – «Да» или «Нет»).

Предусмотрена и возможность изменить свой выбор, проставив отметку в квадрате, относящемся к другому варианту волеизъявления. При выборе варианта волеизъявления становится доступной кнопка «Проголосовать» на экранной форме. После осуществления выбора участнику голосования необходимо подтвердить его, нажав эту кнопку. По нажатию кнопки «Проголосовать» взаимодействие участника голосования с ПТК ДЭГ завершается, гражданин информируется, что он принял участие в голосовании.

Особое внимание в Порядке ДЭГ уделено обеспечению контроля за подсчетом голосов. Установлено, что при проведении ДЭГ анонимизированные результаты волеизъявления участников голосования по их формированию незамедлительно зашифровываются и сохраняются в зашифрованном виде в цепочке блоков информации в распределенной базе данных ПТК ДЭГ. Зашифрование результатов волеизъявления участников голосования производится с использованием ключа зашифрования, загруженного в ПТК ДЭГ. Расшифрование результатов волеизъявления участников голосования с использованием ключа зашифрования невозможно. После завершения голосования расшифрование результатов волеизъявления участников голосования производится ПТК ДЭГ с использованием ключа расшифрования.

При этом установлен ряд требований к процедурам формирования, разделения на отдельные части ключа зашифрования и ключа расшифрования, обеспечению гласности и контроля этих процедур. В частности, предусмотрено, что не позднее 18.00 за восемь дней до дня голосования (не позднее 18.00 22 июня 2020 года) производится формирование ключа зашифрования и ключа расшифрования, разделение ключа расшифрования на части. Указанные действия выполняются с использованием СПО ключей шифрования, развернутого на изолированном персональном компьютере, не имеющем подключения к любым сетям связи и оснащенном средствами защиты информации. Эти процедуры осуществляются в присутствии членов территориальной избирательной комиссии дистанционного электронного голосования (ТИК ДЭГ), наблюдателей и представителей средств массовой информации.

После разделения ключа расшифрования и записи его частей на отдельные внешние носители информации сам ключ расшифрования и все его части безвозвратно удаляются с персонального компьютера, на

котором использовалось СПО ключей шифрования, после чего персональный компьютер выключается.

В целом следует отметить, что порядок ДЭГ, довольно подробно и детально регламентирует все значимые аспекты дистанционного электронного голосования²⁵⁶ и уделяет, как уже подчеркивалось, значительное внимание принципам избирательного права в аспекте их применения к процедуре ДЭГ.

Всего в список участников ДЭГ было включено 1 190 726 граждан, из них в Нижегородской области – 139 571, в Москве – 1 051 155²⁵⁷. По сообщению РБК, финальная явка на дистанционное электронное голосование составила 93,02% (в итоге было выдано 1 107 648 бюллетеней, принято 1 090 211). В Москве по данным онлайн-голосования по поправкам в Конституцию Российской Федерации «за» проголосовали 62,33%, против – 37,67%. Об этом свидетельствуют данные электронного штаба. Также данные онлайн-голосования есть и по Нижегородской области, где за поправки проголосовали 59,69%, против – 40,31%²⁵⁸.

Дистанционное электронное голосование проводилось на состоявшихся в единый день голосования 13 сентября 2020 года дополнительных выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва по одномандатным избирательным округам Курская область – Сеймский одномандатный избирательный округ № 110 и Ярославская область – Ярославский одномандатный избирательный округ № 194, и на дополнительных выборах депутатов Совета депутатов муниципального округа Бабушкинский по многомандатному избирательному округу № 1 и дополнительных выборах депутатов Совета депутатов

²⁵⁶ В Порядке ДЭГ регламентируются порядок подачи заявления для участия в дистанционном электронном голосовании, порядок составления списка участников дистанционного электронного голосования, требования к бюллетеню ДЭГ, обеспечение контроля за подсчетом голосов, непосредственно осуществление дистанционного электронного голосования, голосование участника голосования, включенного в список участников ДЭГ, на участке по месту жительства, порядок составления данных об итогах ДЭГ, установление итогов ДЭГ избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации, порядок хранения документации и информации о дистанционном электронном голосовании и предоставления доступа к указанной документации и информации, требования обеспечения гласности при организации, осуществлении и установлении итогов ДЭГ.

²⁵⁷ Интернет-сайт ЦИК России. Электронный ресурс. <http://cikrf.ru/analog/constitution-voting/participants/distantsionnoe-elektronnoe-golosovanie/>. Дата обращения – 29 августа 2020 года.

²⁵⁸ Оглашены итоги онлайн-голосования по поправкам в Конституцию. РБК. Электронный ресурс. <https://www.rbc.ru/politics/01/07/2020/5efccdb09a7947b892449d6a>. Дата обращения – 29 августа 2020 года.

муниципального округа Марьино по многомандатному избирательному округу № 1. Порядок проведения такого голосования был установлен, соответственно, Центральной избирательной комиссией Российской Федерации и Московской городской избирательной комиссией и в некоторых аспектах различался.

Один из ключевых принципов дистанционного электронного голосования заключается в том, что при проведении ДЭГ обеспечивается неизменность результатов волеизъявления избирателей и соблюдение тайны голосования, сформулирован с незначительно различающимися формулировками, связанными с различным порядком ДЭГ:

- на выборах депутатов Государственной Думы: при проведении ДЭГ обеспечивается возможность осуществления волеизъявления избирателем и формирования данных об итогах ДЭГ с учетом неизменности сохраняемых результатов волеизъявления избирателей и соблюдения тайны голосования;

- на муниципальных выборах в Москве: при ДЭГ обеспечивается возможность осуществления волеизъявления избирателя и установления итогов ДЭГ с учетом неизменности сохраняемых результатов волеизъявления избирателей и соблюдения тайны голосования.

Реализация данного принципа осуществляется посредством совершения действий по подготовке и проведению ДЭГ в строгом соответствии с установленным порядком ДЭГ.

При организации и проведении дистанционного электронного голосования реализуются и общие принципы проведения выборов в Российской Федерации, предусмотренные Конституцией Российской Федерации, международными обязательствами Российской Федерации и статьей 3 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»:

- принцип всеобщего избирательного права: каждый гражданин Российской Федерации, обладающий активным избирательным правом в избирательном округе, в котором проводится ДЭГ, и имеющий подтвержденную запись (полный доступ) в соответствующей государственной информационной системе, посредством которой обеспечивается идентификация гражданина, вправе принять участие в ДЭГ;

- принцип равного избирательного права: избиратель принимает участие в ДЭГ на равных условиях с иными избирателями соответствующего избирательного округа; избиратели соответствующего избирательного округа, вне зависимости от участия в

ДЭГ или голосования иными способами, обладают равным числом голосов, порядок проведения ДЭГ исключает возможность неоднократного получения бюллетеня; при ДЭГ обеспечивается возможность голосования избирателей, находящихся за пределами избирательного округа, избирателей с ограниченными возможностями на равных условиях с иными избирателями;

- принцип прямого избирательного права: избиратель, голосующий посредством ДЭГ, голосует непосредственно за кандидата (кандидатов), зарегистрированных по соответствующему избирательному округу, или против них;

- принцип тайного голосования: волеизъявление избирателя при ДЭГ осуществляется и учитывается с соблюдением тайны голосования, посредством анонимизации, при которой посредством программно-технических решений и организационных мер обеспечивается невозможность установления связи между персональными данными избирателя и сохраняемым результатом его волеизъявления; при этом непосредственное заполнение электронного бюллетеня при ДЭГ в условиях, обеспечивающих тайну голосования, становится сферой ответственности избирателя, поскольку предоставляя возможность голосования вне специально оборудованного помещения для голосования, государство в лице избирательной комиссии, не имеет возможности контролировать соблюдение тайны голосования непосредственно в месте заполнения бюллетеня;

- принцип свободных выборов: решение об участии в ДЭГ, равно как и об участии или неучастии в выборах, голосовании за или против определенного кандидата, принимается непосредственно избирателем свободно и добровольно, никто не вправе оказывать на него воздействие с целью принуждения к одному из указанных решений или воспрепятствовать его свободному волеизъявлению;

- принцип открытых и гласных выборов: голосование и подсчет голосов осуществляется открыто и гласно, порядком ДЭГ предусмотрены гарантии открытости и гласности, обеспечивающие возможность наблюдения за процессом голосования и установления итогов голосования;

- принципы подлинных и справедливых выборов: при проведении ДЭГ обеспечивается формирование данных об итогах ДЭГ с учетом неизменности сохраняемых результатов волеизъявления избирателей,

обеспечивается честность и достоверность подсчета голосов избирателей²⁵⁹.

Организацию дистанционного электронного голосования на выборах 13 сентября 2020 года обеспечивают:

- на выборах депутатов Государственной Думы – избирательная комиссия субъекта Российской Федерации, на которую возложены полномочия окружной избирательной комиссии; при этом специальная избирательная комиссия не образуется;

- на муниципальных выборах в Москве – Московская городская избирательная комиссия; территориальная избирательная комиссия (ТИК) или избирательная комиссия муниципального образования (ИКМО); участковая избирательная комиссия для ДЭГ (УИК для ДЭГ). ТИК образует один избирательный участок для ДЭГ в соответствующем избирательном округе (его части).

Принять участие в ДЭГ имеет право гражданин Российской Федерации:

- обладающий активным избирательным правом в избирательном округе, в котором проводится ДЭГ, т.е. достигший 18-летнего возраста и зарегистрированный по месту жительства на территории соответствующего избирательного округа, и

- являющийся пользователем федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» (далее – ЕПГУ) с подтвержденной учетной записью на выборах депутатов Государственной Думы, либо имеющий полный доступ к подсистеме «Личный кабинет» государственной информационной системы «Портал государственных и муниципальных услуг (функций) города Москвы» (далее – Портал) на выборах в городе Москве.

Заявление для участия в ДЭГ подается избирателем в электронном виде через ЕПГУ или подсистему «Личный кабинет» Портала; избиратель вправе отозвать заявление о ДЭГ в установленный срок, также подав соответствующее заявление дистанционно.

Информация, содержащаяся в заявлениях избирателей, ежедневно передается в базу обработки заявлений для формирования данных для составления списка участников ДЭГ. На выборах депутатов Государственной Думы база обработки заявлений создается на базе комплекса средств автоматизации ЦИК России, на муниципальных выборах в Москве – в МГИК.

²⁵⁹ Методические рекомендации по электронному голосованию и наблюдению за ним / И.Б. Борисов, А.В. Игнатов. – М.: Российский общественный институт избирательного права, 2020. С. 11-12.

Список участников ДЭГ составляется в электронном виде. После составления (формирования) списка участников ДЭГ дополнительное включение избирателей в такой список не осуществляется. В списке участников ДЭГ указываются фамилия, имя и отчество, год рождения избирателя (в возрасте 18 лет – дополнительно день и месяц рождения), адрес его места жительства, номер мобильного телефона. Сведения об избирателях в списке указываются в алфавитном порядке.

Избиратели, подавшие заявления для ДЭГ, исключаются из списков избирателей по месту своего жительства. С этой целью данные избирателей, подавших заявления для ДЭГ, включаются с соответствующей отметкой в Реестр избирателей, подлежащих исключению из списка избирателей по месту жительства.

Различаются права избирателя, включенного в список участников ДЭГ и исключенного из списка избирателей избирательного участка по месту жительства:

- на выборах депутатов Государственной Думы он вправе принять участие исключительно в дистанционном электронном голосовании и не вправе получить избирательный бюллетень на избирательном участке;

- на муниципальных выборах в Москве он вправе принять участие в досрочном голосовании в помещении ИКМО по месту жительства в период со 2 по 10 сентября 2020 г., после чего он исключается из списка избирателей УИК для ДЭГ на основании решения ИКМО; но не вправе принять участие в досрочном голосовании в помещении ИКМО по месту жительства 11 и 12 сентября 2020 г. (в случае включения в список избирателей участка ДЭГ ИКМО своим решением отказывает в досрочном голосовании и оказывает содействие в осуществлении ДЭГ посредством АРМ избирателя, оборудованного в помещении ИКМО); а также вправе принять участие в голосовании в день голосования 13 сентября 2020 г. (бюллетень выдается на основании решения УИК о включении в список избирателей после проведения проверки неполучения доступа к бюллетеню ДЭГ).

В период проведения дистанционного электронного голосования после прохождения избирателем процедур идентификации и аутентификации факт получения избирателем доступа к бюллетеню ДЭГ фиксируется в списке участников ДЭГ и сопровождается записью серии и номера паспорта гражданина Российской Федерации, указанных избирателем в заявлении ДЭГ. Внесение этих данных в список участников ДЭГ служит подтверждением получения избирателем доступа к бюллетеню.

Обеспечение контроля за подсчетом голосов избирателей осуществляется следующим образом.

При проведении ДЭГ анонимизированные результаты волеизъявления избирателей по мере их формирования незамедлительно зашифровываются и сохраняются в зашифрованном виде в цепочке блоков информации в распределенной базе данных ПТК ДЭГ. Зашифрование результатов волеизъявления избирателей производится с использованием ключа зашифрования, загруженного в ПТК ДЭГ. Расшифрование результатов волеизъявления избирателей с использованием ключа зашифрования невозможно.

После завершения голосования расшифрование результатов волеизъявления избирателей производится ПТК ДЭГ с использованием ключа расшифрования.

Формирование ключа зашифрования и ключа расшифрования, разделение ключа расшифрования на части (на выборах депутатов Государственной Думы количество определяется решением ИКС РФ, на муниципальных выборах в Москве – не менее пяти) выполняется с использованием СПО ключей шифрования.

Непосредственно сроки голосования установлены (день голосования на выборах – 13 сентября 2020 года):

- на выборах депутатов Государственной Думы - 11 сентября 2020 года (с 8.00) – 13 сентября 2020 года (до 20.00)
- на муниципальных выборах в Москве - 11 сентября 2020 года (с 8.00) – 12 сентября 2020 года (до 20.00).

Гласность в деятельности ИКСРФ и наблюдение за проведением дистанционного электронного голосования обеспечиваются в соответствии с положениями федерального закона с учетом особенностей, установленных утвержденным, соответственно, ЦИК России или МГИК порядком ДЭГ.

При проведении дистанционного электронного голосования в помещении комиссии вправе присутствовать:

- на выборах депутатов Государственной Думы: члены ИКСРФ, члены ЦИК России и работники аппарата ЦИК России, наблюдатели, назначенные кандидатом, зарегистрированным по соответствующему одномандатному избирательному округу, Общественной палатой Российской Федерации, общественной палатой субъекта РФ, представители средств массовой информации, представители оператора ЕПГУ;
- на муниципальных выборах в Москве: члены УИК для ДЭГ, члены МГИК и работники аппарата МГИК, члены соответствующей ИКМО, кандидаты, зарегистрированные по соответствующему

избирательному округу, наблюдатели, представители средств массовой информации, аккредитованные в установленном порядке, представители оператора Портала.

Средствами отображения информации ПТК ДЭГ обеспечивается постоянное непрерывное отображение следующей информации:

- информационные материалы, связанные с проведением выборов (сведения зарегистрированных кандидатов);
- количество избирателей, включенных в список участников ДЭГ;
- количество избирателей, получивших доступ к бюллетеням;
- количество избирателей, осуществивших волеизъявление;
- блоки информации, содержащие зашифрованные результаты волеизъявления избирателей;
- информация о формировании цепочек блоков информации в распределенной базе данных ПТК ДЭГ;
- доля избирателей, принявших участие в дистанционном электронном голосовании (получивших доступ к бюллетеню) и осуществивших волеизъявление, от общего числа избирателей, включенных в списки участников ДЭГ.

На официальном сайте в сети Интернет в период проведения ДЭГ подлежат опубликованию следующие данные:

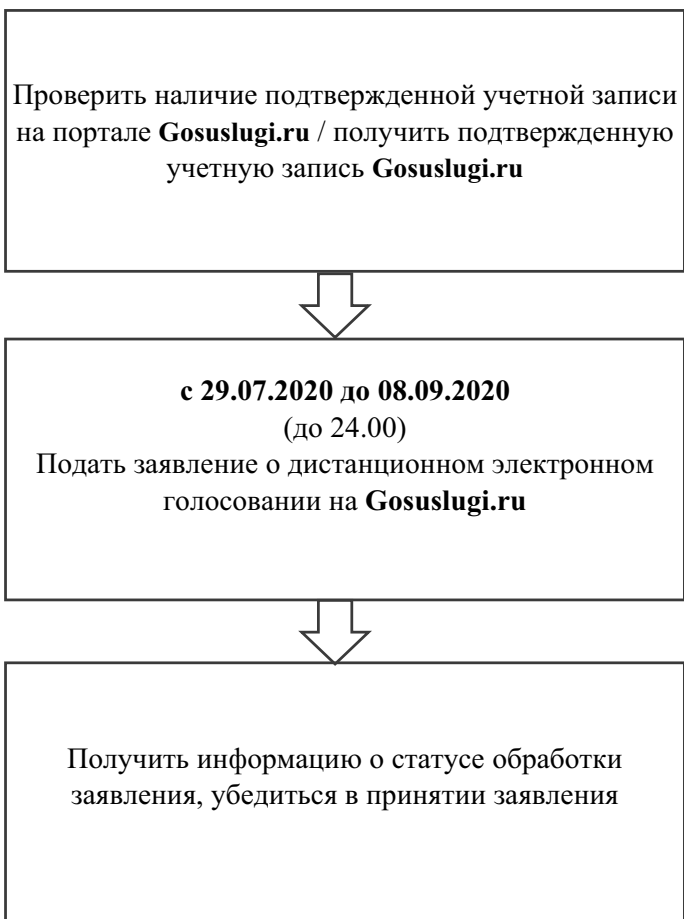
- количество избирателей, включенных в список участников ДЭГ;
- количество избирателей, получивших доступ к бюллетеням;
- количество избирателей, осуществивших волеизъявление;
- доля избирателей, принявших участие в дистанционном электронном голосовании (получивших доступ к бюллетеню) и осуществивших волеизъявление, от общего числа избирателей, включенных в списки участников ДЭГ²⁶⁰.

²⁶⁰ Подробно о порядке дистанционного электронного голосования на выборах в единый день голосования 13 сентября 2020 года см.: Методические рекомендации по электронному голосованию и наблюдению за ним / И.Б. Борисов, А.В. Игнатов. – М.: Российский общественный институт избирательного права, 2020. – 42 с.

Алгоритм дистанционного электронного голосования

Выборы депутатов Государственной Думы

ПОДАЧА ЗАЯВЛЕНИЯ О ДИСТАНЦИОННОМ ЭЛЕКТРОННОМ ГОЛОСОВАНИИ (ДЭГ)



ГОЛОСОВАНИЕ
с 11.09.2020 (с 8.00) до 13.09.2020 (до 20.00)



Выборы депутатов представительных органов в городе Москве

ПОДАЧА ЗАЯВЛЕНИЯ О ДИСТАНЦИОННОМ ЭЛЕКТРОННОМ ГОЛОСОВАНИИ (ДЭГ)

Проверить наличие полного доступа в «Личном кабинете» портала **mos.ru** / получить полный доступ



с 29.07.2020 (с 15.00) до 07.09.2020 (до 20.00)
Подать заявление о дистанционном электронном голосовании в «Личном кабинете» **mos.ru**



Получить информацию о статусе обработки заявления, убедиться в принятии заявления

ГОЛОСОВАНИЕ
с 11.09.2020 (с 8.00) до 13.09.2020 (до 20.00)

Зайти на портал **mos.ru**

Ввести логин и пароль «Личного кабинета» **mos.ru**

Выбрать услугу «**Дистанционное электронное голосование**»

Ознакомиться с информационными материалами о кандидатах

Подтвердить личность:
запросить и ввести код подтверждения, полученный по СМС
(в случае ввода некорректного кода или истечения времени –
запросить код повторно)

Ознакомиться с бюллетенем и информацией о порядке его
заполнения. **подтвердить факт ознакомления**

Нажать кнопку «**Получить бюллетень**»

Нажать кнопку «**Приступить к голосованию**»

В бюллетене **поставить отметку в квадрате**,
относящемся к кандидату, в пользу которого сделан выбор
(избиратель может выбрать не более двух кандидатов)

Убедиться в правильности проставления отметки (отметок)
и нажать кнопку «**Проголосовать**»

Ознакомиться с информацией о завершении голосования

В настоящее время продолжается поиск оптимальных алгоритмов проведения электронного голосования, обеспечивающих не только реализацию демократических принципов, но и простоту в реализации активного права и максимум удобства для избирателей.

Как следует из анализа правового регулирования и практики организации дистанционного электронного голосования в настоящее время оно проводится в экспериментальном порядке, в каждом случае принимаются соответствующие правовые акты, регулирующие порядок организации и проведения дистанционного электронного голосования, по некоторым аспектам существенно отличающийся друг от друга, что свидетельствует об отсутствии окончательного решения о приоритетах в процедурах организации электронного голосования для всех выборов и референдумов.

Следует отметить, что проведенное Всероссийским центром изучения общественного мнения (ВЦИОМ) и Финансовым университетом при Правительстве Российской Федерации после первого применения ДЭГ в России – выборов депутатов Московской городской Думы в 2019 году – «Цифровое голосование в России: первые эксперименты и перспективы» подтверждает заинтересованность избирателей во внедрении такой формы голосования.

В частности, к основным выводам исследования отнесены следующие:

- запрос на внедрение и качественное развитие электронного голосования среди россиян существует и актуализирован в молодежной среде. Причем актуальность эта определяется не только желанием быть вовлеченным в новый формат голосования, но и запросом на безопасную и корректно работающую электронную избирательную систему;

- скепсис в отношении электронного голосования чаще всего выражают пожилые люди, а также те, кто практически не пользуется Интернетом. Однако неодобрение электронного голосования и отсутствие готовности участвовать в нем представители этих групп не связывают с какими-либо техническими недостатками или иными рисками, а скорее занимают в этом отношении индифферентную позицию;

- форсированное внедрение системы электронного голосования при отсутствии должной законодательной базы, технического обеспечения, активной полярной позиции на этот счет молодежи и отсутствии интереса к электронному голосованию среди

представителей старших групп может стать триггером «воронки недоверия» к новым технологиям и политическим институтам;

- в перспективе при должном институциональном регулировании и обеспечении кибербезопасности электронное голосование действительно может стать основой цифровой демократии, однако на данный момент для этого существуют барьеры в виде отсутствия законодательной базы и значительной доли скепсиса среди населения в отношении эффективности такого формата.

Авторы исследования отмечают, что использование лишенных политического интереса машин рассматривается политиками и экспертами как возможность повысить доверие к избирательным процедурам, а повышение комфортности и удобства политического действия — как аргумент в пользу участия в голосовании для молодых граждан. В первую очередь обсуждаются идеи цифровизации сбора подписей избирателей, необходимых для регистрации выдвинувшихся кандидатов и самого электронного голосования (при помощи электронной почты, сети Интернет или электронных избирательных участков).

В целом электронное голосование, несмотря на относительную новизну формата, не является для наших соотечественников чем-то, чего стоило бы опасаться или что точно не стоило бы реализовывать: половина россиян одобряет предложение разрешить всем избирателям голосовать удаленно (49%), столько же выражают готовность принять участие в электронном голосовании в случае, если оно будет доступно (48%).²⁶¹

Этот позитивный опыт показывает, что у дистанционного электронного голосования в России, несомненно, есть будущее, его ждет активное развитие, в том числе с учетом анализа наработанной практики, и совершенствование нормативной базы.

²⁶¹ <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=9997>

Глава 5. Электронное голосование: пределы роста и пути совершенствования.

В современный век развития электронных технологий, искусственного интеллекта и отсутствия границ для распространения информации мы наблюдаем очень ослепительное, если не сказать сдержанное, продвижение электронной демократии²⁶², одной из форм демократии, определяющей государственное устройство и форму правления в государстве²⁶³. Именно так демократию закрепляет Конституция Российской Федерации – «не в смысле господства народа, основой которого могла бы быть его единодушная воля, речь идет о рациональной организации политического процесса и обеспечении политического единства народа в условиях многопартийности и ее институтов»²⁶⁴.

В демократическом обществе, с одной стороны, достижения в сфере науки и технологий рассматриваются как основа стабильного развития нации, сохранения устойчивых темпов экономического роста в условиях глобализации и глубоких социальных, экономических и политических трансформаций²⁶⁵.

С другой - вопросы регулирования сферы общественных отношений в такой чувствительной ее части, как процедуры участие населения в вопросах управления государством, всегда являлись предметом научного и политического дискурса, столкновения взглядов и различных точек зрения по выработке обдуманных и взвешенных путей дальнейшего развития общества и демократических процессов.

Вопросы воспроизводства властных институтов всегда находятся в центре внимания не только законодателей, политиков, но и политологов, юристов, социологов и правозащитников различных стран мира.

В целом, развитие цифровых информационно-коммуникационных технологий идет дуалистическим путем, обусловленным текущими особенностями развития нашего социума: в отдельных направлениях и

²⁶² В научной литературе определение «электронная демократия» еще не устоялось, но все исследователи склоняются к тому, что это форма демократии, характеризующаяся использованием цифровых технологий.

²⁶³ Эбзеев Б.С. Введение в Конституцию России: монография / - М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. С. 322.

²⁶⁴ Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации: монография. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: Проспект, 2013. С. 363.

²⁶⁵ Доклад Национального исследовательского института Высшей школы экономики «Развитие регулирования: новые вызовы в условиях радикальных технологических изменений». Электронный ресурс:

<https://publications.hse.ru/mirror/pubs/share/direct/263131918>

сферах общественных правоотношений практика перехода на «цифру» опережает научную обоснованность того или иного процесса, либо, наоборот, неоправданно отстает.

В условиях неизбежной цифровизации общества²⁶⁶ и общественно-политического процесса существует актуальная потребность в комплексном изучении и системном анализе политических эффектов новых технологий, применяемых в механизме воспроизводства властных институтов, а также прогнозирование их влияния на общие механизмы функционирования государства и развитие демократических процессов.

Несмотря на внешние позитивные эффекты внедрения новых информационно-коммуникационных технологий, влияние «цифровизации» не всегда так однозначно для всех сфер общественных отношений. Сопровождающие интенсивный «цифровой» прогресс сопутствующие негативные эффекты могут вести к ущемлению прав и свобод, к усилению неравенства граждан, к монополизации отдельных направлений и сфер человеческой деятельности, к манипуляции общественным сознанием, внешнему давлению, а порой и вмешательству в автономные или суверенные процессы.

Технологические изменения, которые были привнесены в наш привычный образ жизни развитием цифровых информационно-коммуникационных сред, создают значительные политические, экономические и социальные риски, которые нельзя игнорировать и не замечать.

Вопросы использования новых технологий зачастую выходят за рамки устоявшихся моральных и этических норм и требуют их пересмотра не только с точки зрения изменений общественных ценностей, но и развития законодательства, регламентирующего процессы в новых коммуникациях.

Если сегодня государство гарантирует создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека²⁶⁷ - от права на здоровье и образование, до свободного выражения мнения и свободы объединений, то в интенсивно развивающихся цифровых технологиях виртуальной среды таких императивных гарантий не

²⁶⁶ Президент России В.В.Путин на совещании по экономическим вопросам в Кремле 10.07.2019 г. отметил: «Глобальная конкуренция за обладание технологиями будущего развернулась уже сейчас, вы это прекрасно видите. И наша задача - не теряя времени, сделать все для того, чтобы войти в число лидеров, гарантировать России технологический суверенитет, достойное место среди ведущих игроков на перспективных новых рынках». Электронный ресурс: <https://ria.ru/20190710/1556384522.html>

²⁶⁷ Ст. 2, 7, глава 2 Конституции Российской Федерации

установлено ни в нормативно-правовом регулировании, ни в рамках еще только складывающегося делового обычая.

Тем не менее, новые процессы и отношения общества требуют развития их правового регулирования. «Цифровизация оказывает заметное воздействие на право не только как на систему общеобязательных правил поведения, установленных государством, но и как на процесс и результат его деятельности, правовой порядок с реальными правоотношениями, действиями субъектов права и видами юридической деятельности. Она становится важным фактором, обуславливающим динамику права»²⁶⁸.

И если мы говорим о безусловном проникновении «цифровизации» во все виды общественных правоотношений, то, бесспорно, одно из центральных мест в этом процессе начинает занимать новая форма демократических процессов в обществе - электронная демократия, под которой мы понимаем «форму взаимодействия народа и власти, при которой процессы информирования и вовлечения граждан в политику, голосование, совместное обсуждение и принятие решений, контроль над их исполнением и т.д. осуществляются на основе новейших информационно-коммуникационных технологий»²⁶⁹ практически на всех уровнях – от местного до государственного и наднационального.

По мнению некоторых исследователей, электронная демократия обозначает «электронное представление демократических процессов»²⁷⁰.

Бесспорно, демократия, как процесс, не является статическим, его нельзя назвать состоявшимся или совершенным. В ходе поступательного развития демократии постоянно приходится сталкиваться с новыми вызовами и потребностями, требующими адаптации к новым ситуациям. При этом создание цифрового общества в этом контексте следует рассматривать и как возможность укрепления демократических принципов и устранения некоторых недостатков и «узких мест» в демократических системах²⁷¹.

²⁶⁸ Хабриева Т.Я. Право перед вызовами цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 9. С. 10.

²⁶⁹ Омеличкин О.В. Электронная демократия: понятие, проблемы // Вестник КемГУ. 2014. № 1. Т. 2. С. 87.

²⁷⁰ Von Lucke, J., Reiner mann, H.: Speyerer Definition von Electronic Government, 2004. Электронный ресурс: <http://foev.dhv-speyer.de/ruvii> accessed on 2004-04-28.

²⁷¹ Резолюция ПАСЕ 1653 (2009) «Электронная демократия», 30 января 2009 г. Электронный ресурс: https://www.coe.int/t/r/parliamentary_assembly/%5Bussian_documents%5D/%5B2009%5D/%5BJan2009%5D/Res1653_rus.asp.

Совершенствование механизмов электронной демократии в соответствии со Стратегией развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 - 2030 годы является одной из основных задач применения информационных и коммуникационных технологий для развития системы государственного управления, взаимодействия граждан и государства²⁷². Но при этом каких-либо четких критериев и направлений совершенствования механизмов электронной демократии Стратегия не установила.

Необходимо констатировать, что практическая «цифровизация» демократических процессов сегодня опережает их теоретическое обоснование, о чем свидетельствует отсутствие универсального понятийного аппарата. Еще нет четкого закрепления терминологической базы и зачастую по-разному понимается смысл тех или иных понятий и терминов в системе «демократических координат».

Данный факт не только тормозит развитие «цифровизации» процедур «электронной демократии», но и не позволяет установить единые принципы и подходы автоматизации участия населения в управлении делами государством, необходимые на практике для подготовки технических заданий по разработке соответствующего программного продукта. Хотя «цифровизация» электоральных процедур имеет почти полувекую историю.

Впервые термин «электронное голосование»²⁷³ (electronic voting, e-voting) стал употребляться в 1960-х годах, когда еще во всем мире применялось голосование с помощью бумажных бюллетеней.

Новое понятие трактовалось достаточно широко и подразумевало, что волеизъявление голосующих избирателей выражается с помощью электронных средств²⁷⁴.

К настоящему времени этот термин в региональных международных актах трактуется по-прежнему также широко: «электронное голосование – использование электронных средств для подачи и/или подсчета голосов»²⁷⁵.

²⁷² Пп. «ж» п. 40 Указа Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 - 2030 годы». Электронный ресурс:

<http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201705100002?index=1&rangeSize=1>.

²⁷³ В международной практике под термином «электронное голосование» понимается применение технологии получения и подсчета голосов избирателей, а также подведения итогов голосования с помощью любых электронных средств. См. Рекомендации Комитета Министров Совета Европы «О правилах электронного голосования», 14 июня 2017 г.

²⁷⁴ Игорь Борисов, Владимир Журавлев. Модернизация избирательного процесса в мире. – М.: АНО ЦСПИ «Аспект», 2011. – 20 с.

²⁷⁵ Приложение II «Определения и термины» к Рекомендациям Комитета Министров Совета Европы «О правилах электронного голосования», 14 июня 2017 г. Электронный

Использование для волеизъявления информационно-коммуникационной сети Интернет и телефона стало обсуждаться еще в 80-е годы прошлого столетия, но только в ограниченном сегменте ввиду их слабой информационной защищенности²⁷⁶.

Одновременно появились первые научные публикации о «электронных выборах», а первые масштабные экспериментальные шаги в этом направлении были сделаны в конце XX века²⁷⁷.

Термин «электронное голосование» и по сей день трактуется достаточно широко и означает голосование с помощью (с применением) электронных средств. Под «электронным голосованием» понимается голосование с использованием сканеров бюллетеней (бумажно-электронная система голосования) с прямой записью результата волеизъявления посредством сенсорного экрана или кнопочный терминал. Также к «электронному голосованию» относят и дистанционное голосование (без присутствия избирателя на избирательном участке в своем округе) с использованием информационно-телекоммуникационной сети либо выделенных каналов.

Еще сложней обстоят дела с нормативным структурированием «электронной демократии». Если проводить аналогию с традиционными формами демократии, то можно утверждать, что «электронная демократия» формализуются в двух формах – прямая и представительная²⁷⁸.

При этом мы должны понимать, что электронная демократия (как форма прямой демократии, используемая на всенародных плебисцитах) не может и не должна подменять институт представительной демократии. Электронная демократия должна укреплять, расширять и дополнять традиционную представительную демократию²⁷⁹.

Говорить о том, что с приходом «цифровизации» отпадет надобность представительной демократии, преждевременно. Также как

ресурc:

<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=INT&n=61962#038802447550832375>.

²⁷⁶ Электронный ресурc: <http://www.dissert.h10.ru/artical/prihodkoL4.html>

Электронный

ресурc:

http://www.saferunet.ru/ruait/stories/detail.php?SECTION_ID=129&ID=675.

²⁷⁸ См., например, Избирательные процессы и практика: монография / коллектив авторов; под общ. Ред. Б. С. Эбзеева, И. Б. Гасанова – М.: РЦОИТ, 2018. – 480 с. (И.Б.Борисов, А.Г.Головин. Институт референдума в мировой и российской практике. С. 30).

²⁷⁹ Резолюция ПАСЕ 1653 (2009) «Электронная демократия», 30 января 2009 г. Электронный

ресурc:

https://www.coe.int/t/r/parliamentary_assembly/%5Bussian_documents%5D/%5B2009%5D/%5BJan2009%5D/Res1653_rus.asp.

и институт референдума не может заменить собой представительную власть²⁸⁰, так и прямая «электронная демократия» в ближайшее время не сможет заменить собой институт представительной власти, формируемой путем делегирования властных полномочий избирателями своим представителям в законодательных (представительных) и исполнительных органах²⁸¹.

В рамках формирования представительных органов власти «электронная демократия», как современный институт реализации права граждан на участие в управлении, в основном, будет выполнять вспомогательную функцию в процессе выборов представителей. Именно эта вспомогательная процедурная функция цифровых технологий – автоматизация процесса волеизъявления – сегодня активно внедряется во всем мире.

Обычно в научной литературе, и это можно воспринимать, как устоявшуюся позицию, понятия электронное голосование и электронная демократия соотносятся, как часть и целое²⁸².

Естественно, как и в любом направлении развития нашего социума, цифровые технологий в демократических процессах имеют бесспорные преимущества, к которым можно отнести: широкие возможности развития участия населения в управленческих процессах; транспарентность; подотчетность; гибкость; максимальная вовлеченность граждан; доступность; всеохватность; расширения доступа к избирательному процессу избирателям-инвалидам; простота реализации; скорость в принятии решений и подведении итогов, снижение затрат, минимизация влияния «человеческого фактора», а также некоторые другие, которые еще себя не проявили так явно.

При всех неоспоримых «плюсах» «электронной демократии» мы ощущаем и постоянно сталкиваемся с проблемами и рисками, сопровождающими развитие новых технологий: отсутствие универсальных международных стандартов²⁸³; отставание нормативно-

²⁸⁰ См., например, Избирательные процессы и практика: монография / коллектив авторов; под общ. Ред. Б. С. Эбзеева, И. Б. Гасанова – М.: РЦОИТ, 2018. – 480 с. (И.Б.Борисов, А.Г.Головин. Институт референдума в мировой и российской практике. С. 30).

²⁸¹ См. например, Постановление Конституционного Суда РФ от 21 марта 2007 г. № 3-П: прямое народовластие не может и не должно подменять народное представительство или использоваться в противовес ему.

²⁸² Антонов Я. В. Сборник конкурсных работ в области избирательного права и избирательного процесса, выполненных студентами и аспирантами высших учебных заведений Санкт-Петербурга в 2010/2011 учебном году. – Санкт-Петербург, 2011. – С. 54.

²⁸³ Сегодня на международном уровне предпринимаются только отдельные попытки ввести определенные правовые рамки, связанные с организацией электронной демократии и электронного голосования, путем принятия соответствующих рекомендательных актов: Резолюция ПАСЕ 1653 (2009) «Электронная демократия», 30 января 2009 г.; Руководство

правового регулирования от развития цифровых технологий²⁸⁴; «цифровое неравенство»; недостаточный образовательный уровень населения; разрозненность цифровых ресурсов; слабый уровень информационной безопасности; риски внешнего вмешательства.

Так, Временная комиссия Совета Федерации по защите государственного суверенитета и предотвращению вмешательства во внутренние дела Российской Федерации только на выборах Президента России в марте 2018 года выделила десять видов вмешательства извне в избирательную кампанию, большинство из которых основано на новых информационно-коммуникационных технологиях. Среди них – «вмешательство путем проведения на территории России несанкционированных исследований социологического характера в интересах зарубежных госструктур»; «противоправное и публичное навязывание извне (от лица иностранных правительственных, межправительственных и официальных парламентских структур) конкретных кандидатов в президенты России»; «ведение из-за рубежа на русском языке и языках народов России целенаправленной систематической и массовой пропаганды за счет иностранного государственного финансирования в течение всего периода, включая «день тишины» и день голосования»; «финансирование из-за рубежа деятельности российских «гражданских активистов», принимавших непосредственное участие в предвыборной агитации (включая агитацию за бойкот выборов) и так называемом контроле над выборами»; «оказание на безвозмездной основе гражданам России - активным участникам выборного процесса услуг из-за рубежа, включая информационно-консультационное обслуживание, организационную и иную поддержку»; «стимулирование раскола внутри российского общества, общественного недовольства, дестабилизации государства и общества

БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за использованием новых технологий голосования, 2013 г.; Рекомендации Комитета Министров Совета Европы «О правилах электронного голосования», 14 июня 2017 года.

²⁸⁴ Из доклада Экспертного института социальных исследований (ЭИСИ) «Современные технологии в электоральных процессах»: Новые технологии развиваются крайне быстро, тогда как правовое регулирование достаточно инертно в связи со сложными механизмами принятия нормативных правовых актов, а стандартное негосударственное регулирование (в том числе саморегулирование) не представляет должного уровня гарантий для участников отношений, прежде всего, гарантий принуждения к исполнению принятых правил. Ярким примером глобальных подходов является работа по информационной интеграции стран Европейского союза (ЕС), где, среди прочего, приняты Регламент по защите персональных данных 2016 г., заменивший действовавшую ранее Директиву 95/46/ЕС88, а также Регламент по обороту персональных данных 2018 г. Электронный ресурс: <http://eisir.ru/upload/iblock/a7b/a7bdf841b6d38a360856703f6ab41fb6.pdf>

путем внешнего экономического, дипломатического, информационного и иного давления»²⁸⁵.

Вмешательство в выборы различными способами со стороны иностранных государств, в том числе с использованием современных Интернет-технологий²⁸⁶ – предмет дальнейшего обобщения и глубокого исследования с целью создание правовых механизмов противодействию этому вмешательству и защиты от него²⁸⁷. Данная проблема носит универсальный характер и «государства сегодня вынуждены искать новые способы противодействия отрицательным последствиям глобальной информатизации»²⁸⁸.

Несмотря на существующие проблемы, прогресс остановить нельзя и «цифровизация» демократических процессов в России и в мире развивается завидными темпами и во всех возможных направлениях.

Цифровые технологии в рамках «электронной демократии» сегодня проявляется в различных сферах и элементах участия населения в управлении государством. Это - обмен информацией, предоставление государственных и муниципальных услуг, дистанционная реализация политических прав граждан, плебисциты (опросы) населения, процедуры электронного голосования, дистанционное обучение (как участников, так и организаторов выборов), административный и общественный контроль и прочие направления (правотворческая инициатива, опросы, on-line конференции и т.д.).

Цифровые технологии в той или иной мере применяются на всех стадиях избирательного процесса, начиная от подготовки к выборам и агитации, заканчивая голосованием и подведением итогов. Отдельно можно выделить следующие:

- обмен информацией с использованием информационно-коммуникационных каналов между различными потребителями и источниками информации: избирателями, кандидатами и партиями, СМИ, организаторами выборов, правозащитниками и наблюдателями.

285

Электронный

ресурс:

<https://www.rbc.ru/politics/14/05/2018/5af99ff09a7947be6c2b1a41?from=newsfeed>.

²⁸⁶ См., например: Борисов И.Б., Головин А.Г., Игнатов А.В. Выборы в мире: агитация в сети Интернет / под общ. ред. И.Б.Борисова. – М.: РОИИП, 2017. – 268 с.

²⁸⁷ Борисов И.Б. Иностранные (международные) организации на выборах в Российской Федерации: правовая «халатность» или вынужденная необходимость // Гражданин. Выборы. Власть. № 3. 2018. С. 40-57.

²⁸⁸ Владимирова В.И. Совершенствование нормативного регулирования предвыборной агитации в сети «Интернет» в Российской Федерации // Избирательное законодательство и практика. 2019. № 2. С. 23

- ведение электронного регистра избирателей
- реализации избирательных прав с использованием цифровых технологий:
 - включение в списки избирателей
 - регистрация в качестве кандидата (избирательного объединения)
 - реализация других избирательных прав
 - обжалование решений
- ведение агитации
- голосование
- административный и общественный контроль
- обжалование нарушений избирательных прав
- противодействие противоправным технологиям, в том числе распространению ложной информации («fake news»)²⁸⁹
- дистанционное обучение организаторов и участников выборов

Независимо от использования цифровых технологий в экономической, социальной, культурной сферах, уровень и объем которых значительно варьируется в разных странах, государства, которые принято считать развитыми, могут значительно уступать в темпах «цифровизации» своим «развивающимся» соседям. Так, несмотря на то, что экономика Германии является одной из сильнейших в Европе, уровень ее «цифровизации» относительно низок²⁹⁰. А государство в лице высших судебных органов Германии очень насторожено относится к развитию современных технологий в электоральных процессах: 3 марта 2009 года Конституционный суд Германии признал электронное голосование не отвечающим принципам честных и открытых выборов, но при этом отметил, что решение суда не означает полный запрет на электронное голосование, а лишь касается современного поколения электронных машин²⁹¹.

²⁸⁹ Из доклада Экспертного института социальных исследований (ЭИСИ) «Современные технологии в электоральных процессах»: Распространение ложной информации и «fake news» представляет собой еще одну проблему, с которой социальные сети пока не справляются на уровне саморегулирования. Согласно статистическим данным Европейской комиссии, онлайн-манипуляция и дезинформация в ходе избирательных кампаний распространены, как минимум, в 18 странах. Порядка 83% европейцев признают, что распространение недостоверных новостей представляет собой угрозу демократии, а 85% считают недостоверные новости опасными для порядка в своей стране. Электронный ресурс:

<http://eisir.ru/upload/iblock/a7b/a7bdf841b6d38a360856703f6ab41fb6.pdf>

²⁹⁰ Доклад Национального исследовательского института Высшей школы экономики «Развитие регулирования: новые вызовы в условиях радикальных технологических изменений». С. 23 Электронный ресурс: <https://publications.hse.ru/mirror/pubs/share/direct/263131918>

²⁹¹ Информация с Интернет-сайта www.dw.com/ru. Дата обращения 16.07.2019.

Россия, по оценкам иностранных экспертов²⁹², не только внимательно следит за развитием цифровых технологий, но и активно развивает свое цифровое пространство, пытаясь не отставать от запросов общества.

Автоматизация избирательных процессов в РФ началась еще в конце XX века. С 1994 года начала разрабатываться Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Выборы» (ГАС «Выборы»), которая была введена в эксплуатацию в 2000 году. В 2003 году были созданы комплексы обработки избирательных бюллетеней (КОИБ). Первые раз массово электронные «сканеры» (800 штук) применялись в Омской области на выборах губернатора в 2004 году. В 2005 году была изготовлена первая партия комплексов для электронного голосования (далее КЭГ) с сенсорным экраном и без использования бумажного бюллетеня.

Первым опытом использования дистанционных Интернет-технологий в практике отечественных выборов стал эксперимент по электронному опросу избирателей в ходе муниципальных выборов в городе Новомосковске Тульской области 12 октября 2008 года. Для проведения эксперимента использовались компакт-диски, с которых необходимо было скачать соответствующую программу.

1 марта 2009 года эксперимент по электронному опросу избирателей с использованием Интернета был проведен ЦИК России в Волгоградской, Вологодской и Томской областях (с использованием компакт-дисков), в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре (с использованием электронных социальных карт), во Владимирской области – с использованием мобильной связи²⁹³.

11 октября 2009 года в городе Кингисеппе Ленинградской области был проведен эксперимент по электронному опросу избирателей с применением сети Интернет посредством мобильной связи.

Одновременно в 2008–2009 годах в целом ряде субъектов Российской Федерации на региональных выборах начали проводиться эксперименты по использованию веб-камер, позволяющих транслировать в Интернете голосование в режиме реального времени²⁹⁴.

²⁹² Электронный ресурс: <https://inosmi.ru/politic/20190626/245360699.html>; <http://www.hurriyet.com.tr/vazarlar/sahver-kaya/rusyanin-dijital-ekonomi-kodlari-41254217>.
Дата обращения: 26.06.2019.

²⁹³ Экспериментальный электронный опрос избирателей с использованием сети Интернет в единые дни голосования 12 октября 2008 года и 1 марта 2009 года. – М.: РЦИОТ при ЦИК России, 2009.

²⁹⁴ Игорь Борисов, Владимир Журавлев. Модернизация избирательного процесса в мире. – М.: АНО ЦСПИ «Аспект», 2011. – 20 с.

С 2017 года на выборах в Российской Федерации реализуется опция «мобильный избиратель», предусматривающая возможность для избирателя самостоятельно (несколькими способами, в том числе и через Интернет) выбрать избирательный участок для голосования. Что позволяет голосовать не по месту жительства: избиратель голосует на территории своего избирательного округа, но на другом избирательном участке, доступ к которому в день голосования более удобен избирателю.

В России стартовал национальный проект «Цифровая экономика», в рамках которого Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации с привлечением ЦИК России и других ведомств до конца марта 2020 года сформирует федеральный регистр избирателей с полными данными об избирателях. Результатом эксперимента станет автоматический сбор сведений для федерального регистра избирателей из имеющихся информационных ресурсов²⁹⁵.

В мае 2019 г. вступили в силу два закона по организации 8 сентября этого же года экспериментов по удаленному голосованию. Один из них позволяет избирателям из регионов, где будут проходить выборы высших должностных лиц субъекта и дополнительные выборы депутатов Государственной Думы Российской Федерации, проголосовать на специальных избирательных участках в Москве²⁹⁶. Другой эксперимент — Интернет-голосование в трех избирательных округах для москвичей на выборах депутатов Московской городской думы²⁹⁷.

Первый закон расширяет границы возможностей для «мобильного избирателя», предоставляя право избирателям голосовать за пределами своего избирательного округа с задействованием защищенной от внешнего проникновения системы ГАС «Выборы». Уже на выборах 8 сентября планируется развернуть на территории Москвы 30 цифровых

²⁹⁵ Сейчас регистр ведется путем физической передачи сведений на машинно-читаемых или бумажных носителях от нескольких ведомств, после чего они сводятся органами местного самоуправления. На передачу и обобщение сведений отводится до 90 дней.

²⁹⁶ Федеральный закон от 29 мая 2019 года № 102-ФЗ «О проведении эксперимента по голосованию на цифровых избирательных участках, образованных в городе федерального значения Москве, на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва и выборах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), проводимых 8 сентября 2019 года». Электронный ресурс: http://www.cikrf.ru/law/federal_law/.

²⁹⁷ 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» Электронный ресурс: http://www.cikrf.ru/law/federal_law/.

участков, которые будут во всех административных округах столицы: в ВАО, ЮВАО, ЗАО — по четыре, в ЦАО, СВАО, СЗАО, ЮАО - по три участка, в САО и ТАО - по два, по одному участку - в ЮЗАО и Зеленограде²⁹⁸.

Второй закон дает право проголосовать дистанционно с использованием информационно-коммуникационной сети Интернет. Избиратели сами смогут принять решение, как им голосовать – в электронном или традиционном формате. Те, кому удобнее использовать бумажный бюллетень смогут проголосовать, как и раньше, на стационарных избирательных участках. В трех избирательных округах по выборам депутатов Московской городской думы - округ №1 (Зеленоград), округ №10 (Бибирево, Лианозово, Северный) и округ №30 (Чертаново Центральное и Южное)²⁹⁹ - можно голосовать через Интернет.

Избиратели, решившие принять участие в эксперименте, должны пройти три процедурных стадии. Первая: 45-3 дня до дня голосования (с 24 июля до 5 сентября): необходимо зайти на портал mos.ru и «нажать кнопку», заявляя о желании поучаствовать в эксперименте. Заявление можно отозвать и вновь подать после отзыва — главное, чтобы не чаще одного раза в сутки. Воспользоваться этой услугой смогут только те, кто физически, появившись в Многофункциональных центрах (МФЦ), удостоверил свою личность на портале госуслуг Москвы.

Вторая: при подаче заявления система проверяет учетные данные в личном кабинете портала госуслуг Москвы³⁰⁰. Если получен ответ, что информация верна, заявление принимается.

Третья: непосредственно голосование. Зайдя на портал в часы голосования, необходимо заполнить электронный бюллетень, который анонимизируется и поступает в систему ГАС «Выборы». Одновременно (для контроля) распечатывается на бумаге, попадая сразу в урны для

²⁹⁸ Постановление ЦИК России от 03.07.2019 №209/1600-7 «Об утверждении Перечня цифровых избирательных участков в городе федерального значения Москве для проведения голосования на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва и выборах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), проводимых 8 сентября 2019 года». Электронный ресурс: <http://www.cikrf.ru/activity/docs/search/?q=&doc-type%5B%5D=postanovleniya>.

²⁹⁹ Решение Московской городской избирательной комиссии от 13.06.2019 № 95/5 «О дистанционном электронном голосовании на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва 8 сентября 2019 года. Электронный ресурс: http://mosgorizbirkom.ru/documents/10279/18803951/rs_95_5.pdf/586e0702-1387-4fd8-b19d-afeed311c239.

³⁰⁰ Электронный ресурс: https://www.mos.ru/city/projects/blockchain-vybory/?adfox&utm_place=894791&utm_ban=3062247&ues=1.

голосования на специально выделенном в каждом округе электронном избирательном участке.

По степени защиты от взлома и подделки система является уникальной и вполне способна справиться с поставленной перед ней задачей – обеспечение точного учета воли избирателей.

Другое дело — доверие к системе, которое предстоит еще завоевать, сняв все возникающие вопросы и сомнения в процедурах электронного голосования. Но для решения этой общей проблемы «цифрового голосования» в полном объеме потребуется проведение ни одного цикла электронных выборов.

Большинство острых вопросов, которые стоят перед организаторами эксперимента, и прежде всего, – защита от хакерских атак и взломов, сохранение персональных данных, обеспечения принципа тайны голосования, возможность наблюдения за процессом и невозможность вмешательства извне – можно решить техническими средствами, обеспечив реализацию избирательных прав граждан в полном объеме. За исключением, пожалуй, одной концептуальной проблемы, являющейся особенностью организации современных цифровых процессов.

Принцип сохранения тайны голосования труднореализуем в сочетании с возможностью (и необходимостью) проверки правильности учета каждого голоса. На любой стадии анонимизации³⁰¹ голоса прерывается логическая цепочка проверки правильности его учета и возможность публичного контроля посредством пересчета голосов, к которому за годы практической реализации демократических процедур привыкло наше общество.

Эта проблема является универсальной. Вспомните скандал на президентских выборах в США 2000 г, когда голоса, отданные за А. Гора, машинами для голосования приписывались Дж. Бушу, но пересчитывать в полном объеме сомнительные результаты не стали³⁰².

Нерешенность этой проблемы на международном уровне отмечается в отчете ОБСЕ по результатам выборов в Парламент Эстонии (3 марта 2019 г.), которая практикует с голосованием по Интернету почти 15 лет. Международные эксперты обращают внимание на некоторые недочеты в эстонской системе электронного голосования, в которой необходимо «подробно перечислить технологические спецификации для системы Интернет-голосования и укрепить систему

³⁰¹ Анонимизация голоса (не устоявшийся электоральный термин) - процесс удаления данных с целью сокрытия источника их поступления (конкретного избирателя).

³⁰² См., например, Борисов И.Б. Из истории демократии и выборов в США с XVII до XXI века. – М.: РОИИП, 2014. – 224 с.

аудита». «Также в отношении Интернет-голосования необходимы стратегии по снижению риска и анализ потенциальных последствий обвинений в кибератаках против инфраструктуры Интернет-голосования», — указано в отчете по выборам БДИПЧ ОБСЕ³⁰³.

Проблемы, тормозящие развитие цифровой демократии, и в частности, его «стартового этапа» - цифрового Интернет-голосования - требуют международного участия в их разрешении, путем установления более четких критериев и стандартов электронного голосования, может быть, даже пересмотра основополагающих принципов организации демократических выборов.

Еще в 2004 году Комитет Министров Совета Европы принял Рекомендации по правовым, организационным и техническим стандартам электронного голосования, в которых отразил концептуальные подходы к ним – всеобщее избирательное право, равное избирательное право, свободное избирательное право, тайна голосования. Новые Рекомендации Комитета Министров Совета Европы «О правилах электронного голосования» от 14 июня 2017 года еще раз подтвердили необходимость соблюдения демократических принципов выборов: «любые способы для голосования, включая электронное голосование, должны соответствовать принципам демократических выборов и референдумов»³⁰⁴.

Однако отсутствие четких критериев и норм проведения «цифровых» электоральных процедур на международном уровне дает широкую свободу правоусмотрения национальным законодателям и позволяет создавать разнообразные модели организации национальных выборов³⁰⁵, не разрешая внутренний конфликт двух принципов организации выборов – обеспечение тайны голосования и подконтрольность процесса учета голоса (подлинность выборов).

Именно международные принципы организации выборов, разработанные и принятые почти тридцать лет назад, сегодня не отвечают запросам современного общества и вместо локомотива развития цифровой демократии, начинают притормаживать ее.

Справедливо отмечают современные исследователи, что «внедрение электронного голосования при всей заманчивости открывающихся перспектив вынуждает к переоценке базовых, основополагающих аспектов всего избирательного процесса и поиску

³⁰³ Электронный ресурс: <https://www.osce.org/odihr/elections/estonia/424490>.

³⁰⁴ Преамбула Рекомендаций Комитета Министров Совета Европы «О правилах электронного голосования», 14 июня 2017 г.

³⁰⁵ Игорь Борисов, Владимир Журавлев. Модернизация избирательного процесса в мире. – М.: АНО ЦСПИ «Аспект», 2011. – 20 с.

новых механизмов обеспечения гарантий избирательных прав граждан»
306

Принципы формирования органов власти посредством волеизъявления граждан закреплены в различных нормативно-правовых актах, как национального, так и международного права³⁰⁷, которые не раз доказали свою жизнеспособность на этапе «доцифрового» общества.

Вступив в «цифровую эпоху», мы столкнулись с некоторыми проблемами имплементации общепризнанных демократических принципов и стандартов в коммуникационные среды, а также обнаружили новые риски, вызовы и угрозы³⁰⁸.

Важно заметить, что электронная демократия не должна быть просто процессом оказания дистанционных услуг и распространением информации через сеть, она должна создавать новую социально ориентированную систему осуществления власти, в рамках которой решения принимаются не только в соответствии с потребностями общества, обычно определяемыми властью, но и в соответствии с мнением народа по поводу принятия конкретных решений³⁰⁹.

Несомненно, развитие цифровых процедур должно способствовать расширению электронной демократии и технологий для качественно

³⁰⁶ Головина А.А. Электронное голосование и трансформация права в современную цифровую эпоху // Избирательное законодательство и практика. 2019. № 2. С. 21

³⁰⁷ В том числе, в следующих универсальных международных актах: Всеобщая декларация прав человека; Международный пакт о гражданских и политических правах; Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации; Международная конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин; Международная конвенция о правах инвалидов и ряде других. См., например, Международные избирательные стандарты: Сборник документов и материалов. Выпуск пятый / Отв. ред. кандидат юридических наук И. Б. Борисов и доктор юридических наук В. И. Лысенко. – М.: Российский общественный институт избирательного права, 2017. – 1440 с.

³⁰⁸ См., например, проект Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении порядка централизованного управления сетью связи общего пользования»: три основные угрозы работе Интернета в России: угроза целостности (становится невозможной установление соединений и передача информации между пользователями), угроза устойчивости (нарушается способность сети сохранять целостность при отказе части элементов и в условиях «внешних дестабилизирующих воздействий природного и техногенного характера») и угроза безопасности (нарушается способность оператора связи «противостоять попыткам несанкционированного доступа к техническим и программным средствам сети связи», а также «преднамеренным дестабилизирующим внутренним или внешним информационным воздействиям»). Электронный ресурс: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PNPA&n=47672#021542616403469994>.

³⁰⁹ Антонов Я.В., Биктагиров Р.Т., Овчинников В.А. Электронное голосование и электронная демократия: правовые основы развития и взаимодействия. <http://urist-edu.ru/akts/25086/index.html>.

нового развития участия населения в управлении делами государства и местном самоуправлении.

Но если в рамках «классических» форм учета волеизъявления граждан на выборах уже выработаны и неоднократно апробированы цивилизованные, выражаясь языком ст. 38 Статута Международного суда ООН, правила и процедуры и сформированы наилучшие практики³¹⁰, то «цифровизация» процесса голосования так и остается «темной лошадкой», которую одни недооценивают, другие побаиваются, а третьи видят в ней основное направление развития будущих общественных коммуникаций.

Тем не менее, очевидно, что электронное голосование, которое является частью электронной демократии³¹¹, непременно займет одно из центральных мест в общественных правоотношениях уже в среднесрочной перспективе.

Бесспорно, трансформация современного общества проходит под знаком цифровизации. «Оцифровываются» человеческие отношения, культурные ценности, экономика, государственная власть, правотворчество и право, порождая такие явления наступившего на наших глазах будущего, как «сетевое государство» и «сетевое право»³¹².

Цифровое голосование является первым шагом к повсеместному внедрению электронной демократии, новейших технологий для качественно нового развития и обеспечения демократических процессов.

Уже сегодня Московская областная Дума готова взять на вооружение столичный опыт организации цифрового голосования и использовать его на выборах депутатов в 2021 г., но с учетом всех нюансов, выявленных в ходе московского эксперимента³¹³.

Совершенно справедливо отмечают авторы доклада Национального исследовательского института Высшей школы экономики, говоря о перспективах развития цифрового регулирования: развитие нормативно-правовой базы по предотвращению негативного влияния (смягчения рисков) цифровизации затруднено из-за высокой

³¹⁰ См., например, Конвенция СНГ о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах - участниках Содружества Независимых государств, Руководство БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами, Кодекс хорошей практики в сфере выборов Венецианской комиссии Совета Европы и др.

³¹¹ Антонов Я.В., Биктагиров Р.Т., Овчинников В.А. Электронное голосование и электронная демократия: правовые основы развития и взаимодействия // <http://urist-edu.ru/25086/index.html>.

³¹² Головина А.А. Электронное голосование и трансформация права в современную цифровую эпоху. Избирательное законодательство и практика. 2019. № 2. С. 19

³¹³ Электронный ресурс 15.07.2019: <https://rg.ru/2019/07/14/reg-cfo/podmoskove-gotovo-ispolzovat-praktiku-elektronnyh-vyborov.html>

скорости социально-экономических изменений, вызванных использованием новых технологий, появлением новых видов экономической деятельности и бизнес-моделей. Поэтому цифровизация требует от законодательных органов более высокой скорости принятия решений и глубинного понимания трендов в социально-экономическом и технологическом развитии. Для снижения рисков негативного воздействия цифровизации требуется не только совершенствование нормативно-правовой базы, но эффективная координация деятельности государственных ведомств, интеграция представителей научных организаций, компаний и гражданского общества в процесс разработки мер по поддержке использования цифровых технологий³¹⁴.

Все это обуславливает существенно более жесткие требования к качеству нормотворчества и регулирования на современном этапе, а также определяет необходимость выработки на межстрановом уровне некоторых рамочных подходов к развитию правового регулирования новых технологий и рынков³¹⁵.

При этом внедрение электронного голосования при всей заманчивости открывающихся перспектив вынуждает к переоценке базовых, основополагающих аспектов всего избирательного процесса и поиску новых механизмов обеспечения гарантий избирательных прав граждан³¹⁶, решение которых лежит через диалог и проведения различных международных конференций, с целью развития цифровой демократии в рамках обмена эффективными решениями глобального характера³¹⁷.

Выработка международных стандартов электронного голосования может создать прочную правовую базу, обеспечивающую доверие избирателей к новым электоральным процессам, и будет способствовать развитию цифровых технологий в интересах прав и политических свобод граждан.

³¹⁴ Доклад Национального исследовательского института Высшей школы экономики «Развитие регулирования: новые вызовы в условиях радикальных технологических изменений», с. 24 Электронный ресурс: <https://publications.hse.ru/mirror/pubs/share/direct/263131918>

³¹⁵ Доклад Национального исследовательского института Высшей школы экономики «Развитие регулирования: новые вызовы в условиях радикальных технологических изменений», с.12 Электронный ресурс: <https://publications.hse.ru/mirror/pubs/share/direct/263131918>.

³¹⁶ Головина А.А. Электронное голосование и трансформация права в современную цифровую эпоху // Избирательное законодательство и практика. № 2. 2019. С. 21.

³¹⁷ В Нью-Йорке 6 июня 2019 г. состоялось первое заседание рабочей группы ООН открытого состава (РГОС) по обеспечению международной информационной безопасности. Этот механизм («Кибер-Генассамблея») создан по инициативе России и направлен на принятие ООН правил поведения государств в Интернете. Электронный ресурс: https://www.kommersant.ru/doc/3992579?from=main_4.

Заключение

Пандемия, обрушившаяся на нас в 2020 году, придала сильный импульс развитию дистанционных процедур, в том числе и дистанционному электронному голосованию. Человечество, минимизируя риски заражения, потратило колоссальные ресурсы на автоматизацию и цифровизацию жизни общества, и мир уже никогда не будет прежним – цифровые технологии стали частью нашей жизни.

Это безусловно коснулось и электоральных процедур, которые большинство государств попыталось перевести на «дистанционный режим», используя, помимо прочего, и дистанционное электронное голосование.

Последнее, несомненно, имеет ряд неоспоримых преимуществ:

- наиболее удобный и простой способ реализации избирательных прав;

- минимизация затраченного времени для волеизъявления;

- увеличение числа участников выборов, что более точно отражает предпочтения избирательного корпуса;

- в определенной степени решение проблемы абсентеизма, присущую молодым избирателям;

- решение проблемы голосования избирателей, находящихся за пределами избирательного округа;

- предоставление возможности голосовать избирателям из труднодоступных и удаленных районов;

- минимизация финансовых расходов;

- создание дополнительной возможности участия в выборах людям с ограниченными физическими возможностями;

- минимизация ошибок, связанных с «человеческим фактором».

Одновременно оно не избавлено от ряда проблем, которые еще предстоит решить:

- полная гарантия устойчивости системы от взлома;

- подконтрольность достоверности учета результата;

- проблемы общественного контроля за цифровыми технологиями;

- вопросы обеспечения равного доступа к дистанционному электронному голосованию;

- проблемы распространения недостоверной информации и т.п.

Сделанный авторами анализ показал, что уже очевидные, а также потенциальные плюсы и преимущества дистанционного электронного голосования перевешивают возможные минусы и риски его активного применения. Представляется особо важным усиливать этот положительный баланс, продумывая и внедряя новые правовые и

организационные подходы, позволяющие максимально гарантировать избирательные права граждан.

Показатели участия избирателей в дистанционном электронном голосовании весьма однозначно свидетельствуют, что новый способ волеизъявления в онлайн-формате был воспринят гражданами с высокой заинтересованностью, его востребованность очевидна.

Механизмы электронной демократии, которые сегодня имеют достаточно размытые контуры, должны развиваться в рамках конкретных правовых институтов, процедур и правовых конструкций, которые следует закреплять в конкретных нормативных правовых актах о выборах и референдумах, иных конституционно-правовых актах, актах смежных отраслей права.

Перед национальным законодателем стоит серьезная задача своевременного и достаточного нормотворческого реагирования на появляющиеся новые реалии, диктуемые объективными процессами развития и усложнения цифровой и информационной среды, научно-техническим прогрессом в целом. Как уже отмечалось, «цифровизация, технизация и развитие информационных технологий становятся не только стимулами дальнейшего социально-экономического развития и научно-технического прогресса, но и определенными вызовами таким довольно консервативным социальным институтам, как государство и право. Уже сегодня уровень развития технологий выше, чем условная «степень эластичности» правового регулирования и способность подстраиваться под него»³¹⁸.

Следует также отметить такой заставляющий с собой считаться тренд развития современных технологий, устройств, программных продуктов, как их ориентированность на максимальное удобство для пользователей. Современные механизмы электронной демократии тоже должны быть понятны и удобны для граждан, тогда можно ожидать повышения заинтересованности и активной вовлеченности граждан в соответствующие процессы, включая дистанционное электронное голосование.

При этом особо важной задачей является повышение вместе с удобством для граждан соответствующих технологий уровня доверия людей к этим технологиям. Для этого важно, чтобы граждане реально понимали, что в рамках соответствующих технологий, включая дистанционное электронное голосование, максимально обеспечена реализация их избирательных прав, что соответствующие правовые и

³¹⁸ Головина А.А., Головин А.Г. Язык и стиль избирательного законодательства в современную информационную эпоху: горизонты развития // Гражданин. Выборы. Власть. № 3(13)/2019. С. 46.

практические механизмы надежно встроены в общую действенную систему гарантий избирательных прав.

В аспекте субъектов избирательного процесса или участников избирательных правоотношений применительно к процедуре дистанционного электронного голосования необходимо отметить, что в дополнение к традиционному взаимодействию в рамках схемы «избиратель – организатор выборов – кандидаты – наблюдатели» особое значение обретает также специфический субъект электронного голосования – технические специалисты, обеспечивающие работу программно-технических комплексов, специального программного обеспечения, необходимых для дистанционного электронного голосования.

Анализ международных документов в сфере международных обязательств государств по организации электронного голосования, свидетельствует, что, определенная нормативная база в этой сфере уже наработана и продолжает развиваться, но с существенным отставанием от практики.

Современное состояние международно-правовой базы характеризуется тем, что как юридически обязательные документы, так документы политического характера, содержат лишь общие положения, непосредственно затрагивающие электронное голосование, а также общие принципы и стандарты демократических выборов. Это объясняется, в частности, тем, что формирование основной массы этих документов происходило до распространения технологий электронного голосования, в период, когда разработка его международных стандартов была невозможна.

Вместе с тем, анализ существующих актов и документов показывает, что в качестве общего принципиального подхода международных организаций и созданных при них органов, специализирующихся на демократических выборах, к развитию электронного голосования и иных новых технологий голосования, предполагающих автоматизацию тех или иных процессов, четко прослеживается необходимость соответствия систем электронного голосования и иных средств автоматизации стандартам, применяемым к традиционным механическим системам голосования. Следовательно, необходимо и соблюдение соответствия ранее принятым обязательствам государств в сфере демократических выборов и ранее выработанным международным избирательным стандартам, включая общепризнанные принципы организации выборов. При этом указанные организации обращают особое внимание на наиболее уязвимые при организации электронного голосования принципы, в первую очередь,

принципы тайного голосования, достоверности результатов голосования, открытых и гласных выборов.

Международные документы, детально рассматривающие проблемы электронного голосования, в настоящее время носят рекомендательный характер, разработаны в основном экспертными органами при международных организациях и вряд ли могут в силу достаточно стремительного развития систем электронного голосования быть признаны окончательно сформировавшимися.

Формирование системы специализированных международных избирательных стандартов в сфере электронного голосования, очевидно, вряд ли будет быстрым по времени, оно будет существенно отставать от развития национального законодательства и формирования практики электронного голосования в различных государствах мира.

При этом стоит ожидать достаточно «мягкого» подхода международных организаций и их специализированных органов к формированию международных стандартов в сфере электронного голосования, поскольку, очевидно, что развитие таких форм голосования и их закрепление в национальном законодательстве в разных государствах мира будет идти с разной скоростью и при различающихся подходах национальных законодателей к регулированию вопросов электронного голосования, в том числе в части его принципиальной допустимости на национальных выборах.

Российская Федерация, активно внедряющая цифровые технологии в общественную жизнь, могла бы, опираясь, например, на существующую практику модельного законодательства Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ, выступить инициатором разработки специализированных международных актов.

При этом масштабное внедрение электронного дистанционного голосования может поставить перед государством и обществом принципиальный вопрос о новом понимании некоторых кажущихся незыблемыми принципов демократических выборов: в первую очередь, принципов тайного голосования, обеспечения достоверного учета волеизъявления избирателя и открытости и гласности выборов.

В этой связи необходимо определить приоритетность этих принципов и их реализации при электронном голосовании, а также установить обусловленные этими приоритетами допустимые отступления от традиционных подходов, по крайней мере – на начальном этапе.

Также необходимо реализовать масштабную программу по информированию избирателей и участников избирательного процесса о дистанционном электронном голосовании, порядке его реализации и

гарантиях соблюдения принципов демократических выборов, разработать и внедрить эффективную систему общественного контроля за дистанционным электронным голосованием, предполагающую не только визуальное наблюдение за процессом, но и участие технических специалистов в процедурах тестирования программного обеспечения и иных мероприятиях, позволяющих обеспечить общественное доверие к системе дистанционного электронного голосования.

Анализ правового регулирования и практики организации дистанционного электронного голосования в Российской Федерации, проводившимся в экспериментальном порядке, свидетельствует, что в настоящее время в каждом конкретном случае принимаются соответствующие правовые акты, регулирующие порядок организации и проведения дистанционного электронного голосования. Регулирование по некоторым аспектам существенно отличается друг от друга, что свидетельствует об отсутствии окончательного решения о приоритетах в процедурах организации электронного голосования для всех выборов и референдумов.

Государство продолжает поиск оптимальных алгоритмов проведения электронного голосования, обеспечивающих не только реализацию демократических принципов, но и простоту осуществления активного права, направленных на максимальное удобство для избирателей и высокое доверие к результатам.

При этом позитивный опыт и очевидная заинтересованность избирателей в развитии новой технологии голосования показывают, что у дистанционного электронного голосования, несомненно, есть будущее (и не только в России), его ждет активное развитие, в том числе с учетом анализа наработанной практики, и дальнейшее совершенствование нормативно-правовой базы, включая закрепленную в международных актах.

Подписано в печать 29.09.2020 г. Формат 70x100 1/16.

Печ.л. 14. Тираж 500 экз. Заказ 1030.

Отпечатано в ООО «Типография «Миттель Пресс»

Адрес: 127254, г. Москва, ул. Руставели, д. 14, стр. 6

Тел./факс +7 (495) 619-08-30, e-mail: mittelpress@mail.ru