

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«РОСТОВСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ МИНИСТЕРСТВА
ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»
(ФГКОУ ВО МВД России)

Ю. В. Капранова

ЭЛЕКТРОННОЕ ГОЛОСОВАНИЕ В РОССИИ

Учебное пособие

Ростов-на-Дону
2023

УДК 342.8:004 (075.8)

ББК 67.400

К 20

Рецензенты:

Н. И. Костюченко, доктор юридических наук, доцент
(Крымский филиал Краснодарского университета МВД России);

Д. В. Меняйло, кандидат юридических наук, доцент
(Белгородский юридический институт МВД России им. Д.И. Путилина).

Капанова, Юлия Витальевна.

К 20 **Электронное голосование в России : учебное пособие / Ю. В. Капанова.** – Ростов-на-Дону : ФГКОУ ВО РЮИ МВД России, 2023. – 88 с.
ISBN 978-5-89288-486-0.

Учебное пособие раскрывает положения части раздела конституционного права по вопросам избирательного права и процесса. Помогает осмыслить, проанализировать, уяснить положения теории и практики конституционного права связанного с реализацией голосования в электронной форме как части избирательного процесса.

Предназначено для педагогических работников, обучающихся образовательных организаций МВД России.

Печатается по решению редакционно-издательского совета
ФГКОУ ВО РЮИ МВД России.

ISBN 978-5-89288-486-0

УДК 342.8:004 (075.8)

ББК 67.400

© ФГКОУ ВО РЮИ МВД России, 2023

ВВЕДЕНИЕ

Преобразования, затрагивающие значительную часть условий жизни людей во взаимосвязи с применением информации в основополагающих сферах жизнедеятельности, оцифровывание управления, экономики в настоящее время отражают один из ведущих трендов последнего десятилетия по развитию публичной сферы – формирование единого информационно-цифрового пространства в рамках информационного общества.

В настоящее время в России активно формируются правовые отношения в информационно-цифровой сфере, которые затрагивают различные отрасли права, статус личности, публичную власть.

Конституционно-правовые отношения и реализуемые в них демократические институты российского государства также не избежали влияния различных информационных интернет-технологий, в совокупности образуют конституционное информационно-цифровое пространство. Вектор развития государственной политики в данном направлении охватывается общим трендом построения электронного государственного управления и развития электронной демократии на основе целого ряда стратегических нормативных правовых актов, среди которых важную роль играла федеральная целевая программа «Электронная Россия», принятая в 2002 г., затем преобразованная в программу «Информационное общество», в настоящий момент развивающаяся в рамках стратегии на 2017–2030 гг., утвержденной Указом Президента РФ 9 мая 2017 г., а также складывающейся в указанной сфере общественной практики.

Институт выборов выступает базовой конституционной ценностью, центральным элементом избирательного права, основой конституционного строя, основой построения публичной власти в России в условиях демократического режима, обеспечиваемый защитой российского государства мерами принуждения административного и уголовного характера.

Электронное голосование, применяемое на выборах, имеет как положительные, так и отрицательные стороны, неоднозначно оценивается исследователями, членами избирательных комиссий, избирателями в России, воспринимается как сложное неопределенное современное информационно-коммуникационное явление. Сфера избирательных правоотношений сама

по себе выступает достаточно сложной и многоаспектной, в силу зачастую коллизионного, комплексного характера, высокой степени регламентированности различных избирательных стадий и процедур, сочетания публичных и частных начал, конфликтогенной, в силу реализации в ней фундаментальных демократических прав и свобод, разноуровневой системы их защиты в случае столкновения интересов различных субъектов избирательного процесса на избирательных площадках.

Избирательные правоотношения и без цифрового наполнения в настоящее время выступают наиболее подвижными, обновляемыми правоотношениями, однако чутко реагирующими на изменение общественной жизни, учитывающими потребности общества и государства, а потому в их рамках постоянно осуществляется поиск новых избирательных технологий, способных повысить уровень и качество демократии, эффективность избирательной системы. В указанных обстоятельствах вопрос применения в избирательных процессах информационно-коммуникационных технологий был неизбежным. Процессы цифровизации сегодня являются перманентными на всех уровнях жизнедеятельности общества.

Электронное голосование как часть системы избирательных правоотношений выступает многоаспектным явлением. Однако нет определенности в понимании данного явления ни в правовом, ни в техническом аспектах, нередко разные грани данного явления смешиваются, что порождает проблемы его реализации на практике, снижение потенциала его применения, возможностей улучшения избирательной системы в аспектах снижения затрат, повышения доверия избирателей, расширения взаимодействия гражданского общества и государства.

В рамках учебного пособия предпринимается попытка осмыслить теоретические и практические аспекты становления и реализации электронного голосования в Российской Федерации, рассмотреть его сущность и содержание, правовое регулирование, оценить риски и преимущества его применения, предложить пути совершенствования законодательной регламентации данной формы голосования.

Глава I. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЭЛЕКТРОННОГО ГОЛОСОВАНИЯ НА ВЫБОРАХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1.1. Место и роль электронного голосования в избирательной системе России

В соответствии со ст. 1 Конституции РФ от 12 декабря 1993 г.¹ Российское государство является демократическим, что подразумевает наличие системы самовоспроизводства власти при признании единственным источником власти многонационального народа Российской Федерации, что подкреплено гарантиями, закрепленными в ст. 3 и 32 Конституции РФ. Отдельная часть органов государственной власти и муниципальных органов формируется посредством выборов, регулируемых избирательной системой.

Согласно Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»² (далее – ФЗ № 67) под выборами следует понимать форму прямого волеизъявления граждан, которая осуществляется в соответствии с Основным законом РФ, иными ФЗ, законодательством субъектов РФ, в том числе в сфере местного самоуправления в целях формирования публичных органов власти, либо наделения полномочиями должностного лица органа государственной либо муниципальной власти (п. 9 ст. 2).

Чтобы уяснить место и роль электронного голосования в избирательной системе России необходимо различать понятия избирательное право, избирательный процесс, избирательная система, в связи с этим

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

² Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федер. закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 28.06.2022). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

представляется обоснованным в целях нашего исследования выяснить их сущность и соотношение между собой.

Как наиболее активно развивающийся в последние десятилетия институт, избирательное право регламентирует стадии избирательного процесса, статусы участников электоральных отношений как в выборные, так и в межвыборные периоды, виды избирательных систем и многое другое.

Представляются, имеют право существовать определения избирательного права как института, поскольку представляет собой в указанном смысле самостоятельную совокупность норм, регулирующих избирательные отношения (права субъектов, правила проведения выборов, сроки, содержащиеся в особых источниках)¹.

Не менее оправданы определения избирательного права и как подотрасли конституционного права², поскольку действительно, отпочковавшись от конституционного права, конституционные нормы регулирующие вопросы организации и проведения выборов в публичные органы, совокупность соответствующих конституционных норм-принципов, уже настолько развились, что имеют все атрибуты самостоятельной отрасли: свой предмет, метод и систему регулирования, ответственность.

Неоспорим тот факт, что избирательное право, в объективном смысле, представляет собой целостную, самостоятельную систему правовых норм, регулирующих подготовку и проведение выборов в России, не важно как мы назовем такую совокупность конституционных норм – институт, отрасль, подотрасль, в любом случае, это важнейший элемент регулирования отношений народовластия, тесно связанный с иными отраслями российского права.

¹ См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учебник / С.А. Куемжиева, М.С. Савченко, А.В. Красницкая и др. Краснодар, 2018. С. 21–22.

² См.: Филатова А.О. Содержание предмета избирательного права как подотрасли конституционного права: обзор научных мнений // Вестник образовательного консорциума Среднерусский университет. 2020. № 16. С. 37–38.

С.Д. Князев сформулировал одно из наиболее содержательных определений избирательного права, под которым он предлагал понимать общепризнанные, базовые стандарты избирательного процесса, отражающие демократические основы народовластия, определяющие регулирование избирательных прав и процедур, обеспечивающие честное проведение выборов в Российской Федерации на любых уровнях, а также защиту избирательных прав¹.

Структура избирательного права России динамична и сложна. К центральному институту избирательного права относят один из элементов политических основ конституционного строя – выборы. В структуру избирательного права входят принципы, правила организации и проведения выборов, ответственность, установленная за нарушение указанных правил, а также гарантии избирательного права в субъективном смысле и многое другое.

Под избирательным правом в субъективном смысле обычно понимают реализацию личностью (гражданином Российской Федерации, в случаях, предусмотренных законом, иностранным гражданином), предусмотренных нормами конституционного права возможностей: либо избирать народных представителей посредством голосования (активное избирательное право), либо дать согласие быть выдвинутым на выборную должность и быть избранным (пассивное избирательное право).

Субъективный подход выражается в том, что избирательные права представляют собой вид и меру возможного поведения лица в избирательной сфере.

Активное избирательное право включает в себе возможность лица голосовать за какую-либо кандидатуру, либо против всех предложенных кандидатов. Пассивное избирательное право представляет собой возможность быть избранным в представительный государственный или муниципальный орган, на выборную единоличную должность.

¹ См.: Князев С.Д., Яшин А.А. Курс лекций по избирательному праву избирательному процессу Российской Федерации: учебник для вузов. Владивосток, 2000. С. 7.

Активное избирательное право в субъективном смысле реализуется гражданином в ходе избирательной кампании и выражается в передаче своего голоса народному избраннику, политической партии в рамках применения конкретной избирательной системы.

Традиционно, исходя из трактовки избирательной системы как способа подсчета голосов, определения результатов голосования на выборах, различают несколько подходов к трактовке его содержания.

Согласно узкому подходу, виды избирательных систем определяются по такому показателю, как способ подсчета голосов, определяющих победителя на тех или иных выборах. Различают, соответственно, в системе 50 % плюс один голос – мажоритарную избирательную систему, в системе пропорционально передаваемого голоса – избирательную систему пропорционального представительства партий, и нивелирующую недостатки и одной, и другой – смешанную избирательную систему.

Так же в русле узкого подхода по виду формируемого органа различают избирательные системы по формированию конкретного органа, понимая под избирательной системой в таком ключе совокупность норм, регламентирующих именно конкретную избирательную кампанию того или иного публичного органа, например, различают избирательную систему по выборам главы государства, избирательную систему по выборам главы субъекта Российской Федерации и др.

В зависимости от того, выборы какого органа проводятся, выделяют избирательную систему, как совокупность нормативных правовых актов по формированию конкретного публичного органа. Так, различают, избирательную систему:

– по выборам Президента Российской Федерации, на которой применяется мажоритарная избирательная система (в узком смысле) абсолютного большинства, т. е. считается, что кандидат выбран, если за него проголосовало более половины избирателей, принявших участие в голосовании. Регламентируется данная избирательная система по выборам главы государства положениями Основного закона, ФЗ № 67 и Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации»¹;

¹ О выборах Президента Российской Федерации: федер. закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ (ред. от 28.06.2022). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

– избирательную систему по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, на которой применяется смешанная избирательная система, регламентирует данную избирательную систему положения Основного закона, ФЗ № 67 и Федерального закона 2014 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Российской Федерации»¹;

– избирательную систему по выборам главы субъекта РФ, которая имеет свою историю развития. До 2002 г. субъекты РФ самостоятельно определяли систему абсолютного большинства или относительного. Но с 2004 по 2012 г. выборы глав субъектов были отменены. А с 2012 г. используется мажоритарная система абсолютного большинства: кандидат выбран, если за него проголосовало более половины избирателей, принявших участие в голосовании. Первые выборы прошли с 2013 г. в тех субъектах, в которых полномочия глав подошли к концу (4 субъекта), в 2015 г. 15 сентября (единый день голосования – второе воскресенье сентября), например, выборы губернатора Ростовской области.

Регламентирует данную избирательную систему положения Основного закона, ФЗ № 67 и Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»², Конституции (уставы) субъектов РФ, законы субъектов РФ;

– избирательную систему по выборам депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, так же претерпела данная система значительные изменения.

¹ О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ (ред. от 28.06.2022). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

² Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: федер. закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ (ред. от 28.06.2022). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

До 2003 г. субъекты РФ самостоятельно определяли систему. А с 2003 г. обязательное требование – не менее половины депутатов должны избираться по пропорциональной системе, т. е. применяется либо полностью пропорциональная система, либо смешанная. Регламентирует данный вопрос положения Основного закона, ФЗ № 67 и Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»;

– избирательную систему по выборам представительного органа местного самоуправления регламентируют положения Федеральных законов «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ», «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»¹, а так же региональные законы о выборах муниципальных органов, уставы муниципальных образований, в которых существует запрет на применение пропорциональной и смешанной системы в поселениях с численностью менее 3 тыс. человек или при формировании органа менее 15 депутатов (по смешанной системе должно распределяться не менее 10 мандатов) как указал на это в своем постановлении Конституционный Суд РФ², а затем на его основе был принят Федеральный закон от 20.03.2011 № 38-ФЗ об этом запрете;

– избирательную систему по выборам главы муниципального образования регламентируют положения Основного закона, ФЗ № 67 и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», устанавливающего мажоритарную избирательную систему абсолютного большинства, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Имеется и широкий подход, согласно которому избирательная система, это та же, что и в случае определения избирательного права в широком

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

² Постановление Конституционного Суда РФ от 07.07.2011 № 15-П. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

смысле, совокупность норм, регулирующих процедуры избирательных кампаний, а также отношения в межвыборный период, статусы участников электоральных отношений, избирательных стратегий и многое другое. Очевидно, что в таком аспекте упомянутые понятия синонимичны.

Систему элементов (механизм) избирательной системы в России можно рассматривать и как сложившуюся практику реализации норм избирательного права, и как последовательность сменяющих друг друга этапов, процедур, при проведении выборов. В первом случае необходимо отмечать особенности становления и развития избирательного права в объективном аспекте (избирательной системы в широком смысле), во втором обозначить этапы избирательных процессов.

Генезис избирательной системы проходил несколько этапов совершенствования и обновления по различным видам выборов: и президентских, и парламентских, выборов глав субъектов Российской Федерации.

В советское время выборы проходили по одномандатным и многомандатным избирательным округам (мажоритарная система) при господствующем положении коммунистической партии.

Выборы в Государственную Думу РФ в 1993, 1995, 1999, и 2003 гг. осуществлялись по смешанной системе – половина избиралась по партийным спискам (участвовало 43 политические партии).

В 2004–2005 гг. было принято решение отказаться от смешанной системы, произошел переход к пропорциональной избирательной системе выборов в Государственную Думу РФ (а также было решено отказаться от выбора глав субъектов). Это было сделано с целью усилить демократические начала, увеличить количество партий, представляющих интересы различных слоев населения, однако партии создавались и распадались, серьезные кандидаты предпочитали выдвигаться в одномандатных округах.

В период 2005–2012 гг. начали выдвигаться серьезные обвинения в создании управляемой демократии во главе с государственной бюрократией, что было вызвано усилением партии «Единая Россия», отказом от

выбора глав субъектов. Впоследствии был принят ряд решений, усиливающих избирательное право в нашей стране, были облегчены правила регистрации партий (вместо 50 тыс. членов – 500), а также возвращены всенародные выборы глав субъектов.

Позже, в целях придания избирательной системе прозрачности и открытости, в 2013 г., было принято решение подготовить проект федерального закона о возвращении смешанной избирательной системы, который в 2014 г. был принят. В 2014 г. в Россию вернулась смешанная система выборов нижней палаты парламента, т. е. половина списка избирается по одномандатным округам – один округ – один кандидат (самовыдвиженцы), а другая по партийным спискам, которая до этого в последний раз применялась в 2003 г.

В настоящее время механизм избирательной системы, в ее деятельностном аспекте, раскрывается в содержании избирательного процесса.

Порядок последовательности стадий избирательного процесса установлен ФЗ № 67, а так же иными нормативными правовыми актами. Механизм реализации избирательного процесса отличается от механизма референдумного процесса, что обуславливается различиями указанных форм народовластия друг от друга. Так, на выборах граждане голосуют за кандидатуру, за партию, голосование направлено на формирование выборного (представительного) органа, а на референдуме голосуют за вопрос, цель – выражение мнения по вопросу, имеющему важнейшее общественное или государственное значение. Соответственно, в избирательном процессе этапы по выдвижению кандидатов (партий), их регистрации, допуску к предвыборной агитации как стадии присутствуют, а в референдумных процессах отсутствуют. Хотя стадия референдумного информирования, наподобие предвыборной агитации, присутствует.

Так же различие: на выборах могут применяться различные виды избирательных систем, и мажоритарные, пропорциональные, их разновидности, в том числе смешанные, а на референдуме подсчет результатов голосования определяется по мажоритарной избирательной системе

абсолютного большинства исключительно. В остальном механизм организации и проведения выборов и референдумов схожи, однако нормами избирательного права регламентируются только лишь выборы.

На основе законодательства можно выделить следующие основные стадии избирательного процесса:

– назначение даты выборов, который знаменует старт избирательной кампании. Дату выборов назначает или специально предусмотренный законодательством орган, например, выборы главы государства в России назначает Совет Федерации, верхняя палата федерального парламента, или, например, выборы Государственной Думы назначает Президент Российской Федерации, либо избирательная комиссия соответствующего уровня;

– формирование избирательных округов и избирательных участков, территорий, на которых будет организована избирательная кампания, от которой будут избираться депутаты, либо выборное должностное лицо (входит в компетенцию избирательных комиссий);

– составление списков избирателей, также возлагается на избирательные комиссии, органы государственной и муниципальной власти, списки постоянные, возобновляемые;

– формирование избирательных комиссий, в том случае если истекает срок полномочий членов избирательной комиссии с правом решающего голоса (все виды избирательных комиссий, кроме территориальных и окружных, формируются сроком на 5 лет), а также назначение членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса;

– выдвижение кандидатов, возможно и самовыдвижение, и выдвижение от партии, но гражданин может дать согласие на выдвижение только один раз, для того, чтобы обеспечивалось равенство возможностей различных кандидатов;

– регистрация кандидатов, стадия, на которой выдвинутому кандидату, который собрал в свою поддержку необходимое количество подписей, необходимо предъявить их избирательной комиссии, а также еще

целый ряд требуемых по законодательству документов, в том числе: справки об отсутствии судимости, доходах и расходах, об открытии счета для формирования избирательного фонда и многое другое;

– предвыборная агитация, стадия, а которой зарегистрированные кандидаты имеют право склонять электорат проголосовать за него любыми не запрещенными и предусмотренными ФЗ № 67 способами;

– так называемый день тишины, не стадия, собственно говоря, но обязательный элемент, это день, предшествующий дню голосованию, в который запрещено осуществлять агитацию, нарушающие запрет привлекаются к ответственности;

– день голосования, важный этап, на котором происходит волеизъявление граждан в традиционной форме (посредством заполнения бумажного бюллетеня) либо в электронной форме (в пункте голосования при помощи электронно-аппаратных комплексов, либо дистанционно через сеть Интернет);

– подсчет голосов, определение результатов выборов, осуществляется избирательной комиссией;

– признание выборов состоявшимися, опубликование результатов выборов либо признание выборов недействительными и назначение новой даты выборов, либо, если в первом туре результаты не были определены, назначение второго тура выборов.

Таким образом следует признать, что механизм реализации избирательной системы в России детально регламентирован, имеет сложную структуру, постоянно модернизируется, имеет конечную цель – обеспечить полное удовлетворение гражданами потребностей в участии в управлении делами государства и формирование демократической государственности.

Голосование представляет собой главную часть избирательного процесса. Как коллективный способ принятия решений граждан, в избирательных системах независимо от того в какой форме осуществляется голосование – в традиционном (в виде бумажного бюллетеня), инновационном

(дистанционно, через аппаратные комплексы и др.) – это важнейший этап, центральное звено избирательного процесса, к которому долгое время готовятся все участники избирательного процесса. Без проведения голосования невозможно достигнуть цели избирательного процесса, сформировать орган публичной власти, зафиксировать, подсчитать полученные посредством выборов результаты, сделать вывод о победителях.

В России одновременно реализуются следующие виды голосования:

– голосование традиционное, с применением бумажных бюллетеней, результаты которого определяются вручную;

– голосование электронное с применением бумажных бюллетеней, которые обрабатываются комплексом обработки избирательных бюллетеней (КОИБ), либо комплексов электронного голосования (КЭГ);

– голосование дистанционное с удаленным доступом через электронный кабинет в Интернете.

ЭГ, как разновидность голосования, имеет те же сущностные черты, что и традиционное голосование посредством заполнения бюллетеня. Во-первых, выступает формой волеизъявления граждан на выборах, референдумах. В ходе сложившейся ситуации в России в 2020 г., и позже, в период стремительно распространяющегося вируса COVID-19, интернет-голосование было не раз применено, позволило достичь целей – сформировать орган власти, узнать решение населения по вопросу всенародного голосования, реализовать право граждан на участие в управлении делами государства.

Кроме того, применение ДЭГ как разновидность ЭГ позволило достичь положительной динамики по избирательной явке, привлечь широкие массы участников, что позволяет считать данную форму равнозначной традиционной форме голосования, полновесным институтом избирательного права по сравнению с традиционной формой голосования. Практика проведения ЭГ голосования в России посредством простоты, удобства, позволила привлечь большее количество участников в среди тех избирателей, которые наиболее ориентированы в электронных технологиях,

т. е. дистанционное электронное голосование фактически может быть признано средством повышения электоральной активности среди молодежи. Безусловно, нельзя забывать и от традиционном способе использования смешанного голосования, в целях предотвращения снижения явки за счет тех, кто не умеет пользоваться технологиями.

Таким образом, сущность ЭГ, его место и роль в избирательной системе России определяется следующими его характеристиками как стадии избирательного процесса, как разновидности голосования (альтернативный способ волеизъявления граждан), как технологии – эффективного способа реализации избирательных прав граждан, права на участие в управлении делами государства, способа повышения электоральной активности.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Дайте разъяснение понятиям избирательное право, избирательный процесс, избирательная система, рассмотрите их соотношение.
2. Какие избирательные системы по формированию конкретного органа государственной власти, муниципальной власти вы знаете?
3. Назовите этапы развития избирательной системы в России.
4. Составьте таблицу стадий избирательного процесса.
5. Разъясните, в чем заключается сущность и роль голосования в избирательном процессе.
6. Какие виды голосования применяются в России?
7. Какие сущностные черты имеет стадия голосования в избирательном процессе?
8. Каково влияние ЭГ на избирательную активность?

§ 1.2. Понятие и виды электронного голосования в России

Правильное понимание, оценка того или иного явления действительности позволяет объективно его оценивать, формирует его адекватное восприятие, позволяет управлять данным явлением, эффективно его применяя в жизнедеятельности человека. В настоящее время, когда все вокруг человека стремительно трансформируется, нельзя позволить отдельным процессам поработить человека, сделать его слепым орудием в политической повестке дня, а так же позволить отдельным движениям, прикрывающимся демократической риторикой, фактически устранить от управления делами государства в рамках непонятого, нового явления, именуемого электронным голосованием (далее – ЭГ).

Исследований на данную тему проведено не мало, вместе с тем существует смешение понятий, представлений об ЭГ, осложняющих восприятие данного явления. Определить понятие ЭГ возможно уяснив различные подходы к его пониманию, что означает рассмотрение его сущности. Исходя из этого можно понять его, применять к нему различные закономерности развития, прогнозировать перспективность его применения, способы совершенствования. В этой связи необходимо исследовать, проанализировать уже имеющийся накопленный теоретический, нормативный материал и практический опыт проведения ЭГ как в России, так и за рубежом.

Прежде всего, изучим, как возник термин ЭГ. Термин «electronic voting», сокращенно e-voting был введен в электоральную практику зарубежных стран в 60-е гг. XX в.¹ и означал осуществление такого волеизъявления избирателей, в ходе которого подсчет голосов осуществлялся при помощи перфокарт и компьютеров.

¹ См.: Садекова П.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.

В рекомендациях Совета Европы 2017 г. о правилах электронного голосования на выборах термин ЭГ определяется как использование электронных средств для подачи и/или подсчета голосов¹.

Термины ЭГ, дистанционное электронное голосование (далее – ДЭГ) вошли в российское законодательство в 2005 и 2020 гг. соответственно. Согласно ст. 2 ФЗ № 67 ЭГ – это голосование без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с использованием технического средства, а ДЭГ – это голосование без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с использованием специального программного обеспечения.

В подобном ключе дают определения и представители российской науки, которые предлагают понимать под ЭГ, во-первых, «процедуру использования электронных средств (автоматических ящиков), которые сканируют избирательные бюллетени и обеспечивают подсчет голосов избирателей; во-вторых, голосование, осуществляемое с помощью таких телекоммуникационных средств, как Интернет или мобильная связь»².

Анализ научной литературы позволяет сделать вывод, что следует различать понятие ЭГ в узком и широком смыслах.

В рамках узкого, исходя из осмысления ЭГ как стадии, в соответствии с законодательной дефиницией определяется, что ЭГ в России – это голосование без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с использованием специального программного обеспечения, либо через специализированные сайты³, либо указывается, что это такой

¹ Прусакова Н.В. Рекомендация комитета министров совета Европы государствам-членам №_см/гес (2017)5_(124) «О правилах электронного голосования» (125) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2017. № 11. С. 147.

² Алексеев Р.А., Абрамов А.В. Проблемы и перспективы применения электронного голосования и технологии избирательного блокчейн в России и за рубежом // Гражданин. Выборы. Власть. 2020. № 1. С. 32.

³ См.: Ерохина О.В. Электронное голосование в России: технологический и политический аспекты // Вестник Финансового университета. № 3. 2021. С. 55–61.

вид голосования на выборах, при котором избиратель вместо традиционного бумажного бюллетеня использует электронные средства передачи своего волеизъявления¹.

Отдельные авторы склоняются к тому, что под термином ЭГ понимается «применение технологии получения и подсчета голосов избирателей, а так же подведения итогов голосования с помощью любых электронных средств»². При этом считается, что ДЭГ выступает самостоятельным видом ЭГ.

Встречаются и такие представления, в соответствии с которыми следует различать «электронное голосование» и под ним понимать две разновидности голосования либо с явкой, либо без явки на избирательный участок, и отдельно голосование с использованием информационно-телекоммуникационных технологий и программно-технических средств на выборах³.

И уже в глобальном понимании, в рамках широкого подхода ЭГ представляет собой информационно обусловленное направление развития электронной демократии, которое мыслиться уже не только как форма реализации электронной демократии, но и основной способ ее осуществления. ЭГ, ее разновидность ДЭГ трактуется как системообразующее звено в системе электронной демократии⁴.

¹ См.: Горностаева Е.О. Зарубежный опыт электронного голосования на выборах // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 21. С. 39.

² См.: Доклад Председателя ЦИК России В.Е. Чурова на X Международных Лихачевских научных чтениях. Выборы как политический институт в современном многополярном и мультикультурном мире [Электронный ресурс]. URL: <http://www/cikrf.ru> (дата обращения: 20.12.2022).

³ См.: Ильиных А.В., Потужная М.А. Перспективы правовой регламентации организации и проведения электронного голосования на выборах всех уровней в Российской Федерации // Ученые заметки ТОГУ. Т. 10. 2019. № 2. С. 64–65.

⁴ См.: Столяров В.П., Поломарчук Б.В., Кикимов С.С. Электронное голосование: современное понимание и эволюция подходов // The Scientific Heritage. 2021. № 81–3(81). С. 61.

Цель развития электронной демократии состоит в использовании различных информационных интернет-технологий таким образом, чтобы улучшить демократическое управление, облегчить доступ граждан к управлению делами государства, повысить уровень общественного контроля за осуществляемой государством политикой.

Информационные технологии, или интернет-технологии, представляют собой инновационно-информационные способы реализации отдельных структурных элементов избирательных процессов. Здесь происходит процесс так называемого оцифровывания по двум направлениям: процедурному – оцифровывается какая либо часть, этап избирательного процесса (например, составление списков избирателей), а также содержательно-му, например, предполагает перенос формы участия граждан в управлении делами государства из реальной жизни посредством традиционных форм голосования в сферу виртуального и цифрового пространства, оцифровыванием конституционных прав и свобод, наполнением их новым содержанием.

Информационные технологии следует отличать от избирательных технологий, которые могут осуществляться с их применением. Но избирательные технологии – это всегда способ воздействия на поведение людей, либо отдельные звенья избирательной системы с целью получения данной системой высшего показателя эффективности – доверия граждан к власти, массовой явки на выборы, отсутствия злоупотреблений в ходе проведения избирательной кампании и мн.др. В то время как информационные технологии первично – это способ упрощения обработки информации, которой оперируют в процессе избирательных процессов¹.

При этом появление новых электронных форм реализации прав человека, самих цифровых прав – побочный продукт, в избирательном процессе они не самоцель, они появляются, как отмечал председатель Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькин, в процессе

¹ См.: Капранова Ю.В. Феномен избирательных технологий в современной России // Юрист-Правоведь. 2022. № 1(100). С. 128–133.

конкретизации как на уровне правотворчества, так и на уровне правоприменения универсальных прав человека в сфере цифрового и виртуального пространства¹.

Здесь необходимо отметить, что следует различать ЭГ и информационные технологии, применяемые в период проведения ЭГ. Голосование – заключительная стадия избирательного процесса, на которой применяются различные инновационные избирательные технологии.

К технологиям, применяемым на стадии, относят: электронные бюллетени, передающие информацию о голосах с мест голосования по открытым компьютерным сетям, системы оптического сканирования выбранного варианта, специализированные терминалы для голосования на местах голосований и многое другое. Они также могут включать передачу избирательных бюллетеней и голосов по телефону, частным компьютерным сетям или через Интернет². В качестве вспомогательного инструмента вот уже более 20 лет на всей территории России применяется и постоянно совершенствуется государственная автоматизированная информационная система «Выборы» (далее – ГАС «Выборы»), которая позволяет вести электронный реестр избирателей и участников референдумов на всей территории России в электронном виде, в том числе включать граждан в список избирателей по месту нахождения, так называемый «Мобильный избиратель», вводить информационные данные и сведения на всех стадиях избирательной кампании, в том числе: о финансовых отчетах политических партий и кандидатов, о выдвижении и регистрации кандидатов, а также передавать с установленной периодичностью сведения о ходе голосования, предварительных итогах голосования, в том числе осуществлять окончательный подсчет голосов и многое другое.

¹ См.: Зорькин В.Д. Право в цифровом мире // Российская газета. 2018. 30 мая.

² См.: Сбитнев В.С., Ладиков Я.С. Электронное голосование в Российской Федерации: проблемы и перспективы // Вопросы российской юстиции. 2020. № 6. С. 106–116.

Программно-технические комплексы (ПТК), периодически модернизируемые, являющиеся составной частью ГАС «Выборы», способные подсчитывать голоса избирателей, применяются на выборах в России с середины 90-х гг. Многие страны, и развитые, и развивающиеся, используют различные системы подсчета голосов, однако на данный момент в мире нет аналогов ГАС «Выборы» по функционалу. Ни одна подобная система в мире не сравнится с ГАС «Выборы» по перечню функциональных возможностей и по единому иерархическому формату построения¹.

Представляется, что в том случае, когда голосование осуществляется гражданином лично, с приходом на избирательный участок, но через электронные аппаратные комплексы, не может идти речь об ЭГ в чистом виде, это всего лишь голосование, проводимое с применением инновационных технологий в качестве вспомогательного инструмента. Даже при традиционном формате, применении бумажных бюллетеней применяются аппаратные комплексы для подсчета голосов системы ГАС «Выборы».

При ЭГ действительно бумажный бюллетень отсутствует, подсчет голосов осуществляется электронным способом, но осуществляется все тот же формат – приход гражданина с целью волеизъявления на избирательный участок. Данная форма голосования воспринимается как электронная весьма условно, по аналогии как с презюмированием части предоставляемых государственных услуг как электронных, хотя полностью, в большинстве они таковыми по факту не являются. Часть госуслуг именуется электронными только лишь по тому, что при подаче заявления об их предоставлении возможно воспользоваться Единым порталом государственных услуг в сети Интернет, а далее все равно необходимо явиться в уполномоченный орган и предоставлять оригиналы документов, совершать какие-либо необходимые действия и др.

¹ О государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы»: федер. закон от 10.01.2003 № 20-ФЗ (ред. от 14.03.2022). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

Очевидно, что назвать их можно электронными достаточно условно. Таким образом, лишь часть процедуры оцифровывается, да и не полностью. Однако такая тенденция присуща всем современным отношениям, которые реализуются при помощи инновационных технологий, от них невозможно отказаться, однако в центре любых отношений все-таки должен быть человек, без которого все просто теряет смысл.

Рассмотрим, чем ЭГ фактически отличается от ДЭГ в действительности. Отставив в сторону сложные технические подробности, выходит, что в ходе первого гражданин не использует бумажный бюллетень, но пользуется аппаратным комплексом, который упрощает работу членов избирательной комиссии (сверке персональных данных, выдачу бюллетеня, отметок о его выдаче), т. к. избирателю предлагается электронный бюллетень, изготовленный специальным программным обеспечением.

Однако не упрощает для избирателя, для которого приход на выборы и голосование через КЭГ ничем не отличается от голосования по бумажному бюллетеню. В ходе второго не приходит на избирательный участок, так же без бумажного бюллетеня проходит голосование, осуществляет выбор кандидата, партии, удаленно через сайт, программу на мобильном устройстве. Вместе с тем, и в одном, и в другом случае, даже при условии наличия электронного бюллетеня вся система ЭГ не может обойтись без бумажных носителей, электронный протокол об итогах голосования должен распечатываться на бумажном носителе для наблюдателей и других лиц, не имеющих входа в систему.

Таким образом, следует выделять следующие виды ЭГ: электронное голосование на избирательных участках и дистанционное электронное голосование. Первое осуществляется при помощи комплексов обработки избирательных бюллетеней (КОИБ), комплексов электронного голосования (КЭГ) и технических средств с электронными бюллетенями на цифровых избирательных участках (ЦИУ). Второе проводится на Едином портале государственных и муниципальных услуг на (интернет-портале Госуслуг).

Исходя из приведенных размышлений представляется, следует подходить к определению ЭГ более тщательно. Представляется, различается ЭГ как термин и как явление в действительности. Следует различать подходы к пониманию как стадии избирательного процесса, и как к одной из технологий электронной демократии.

Как стадия – это способ участия в управлении делами государства, как технология это инструмент, способ повышения эффективного участия, упрощенная, быстрая, доступная форма для реализации конституционного права граждан на участие в управлении делами государства. Технологии обслуживают население, это инструментальный подход, не возводящий процедуру в фетиш.

Предлагаю следующую авторскую точку зрения по поводу исследуемого вопроса. Исходя из того, что мы будем класть в основу рассуждений – понимание ЭГ как стадии, либо технологии, и применяемых в ходе его осуществления инновационных средств, складываются по нашему мнению два подхода, не взаимоисключающих, а дополняющих друг друга. В настоящее время, следует признать, ни одна избирательная кампания не обходится без применения инновационных достижений, повсеместно во всех отраслях права наблюдается интеграция искусственного интеллекта, техники и общественных отношений. Избирательное право не исключение, технические средства подсчета голосов неизбежно применяются в ходе избирательных кампаний даже при применении бумажных бюллетеней, например, для их сканирования, подсчета и др., в связи с этим подходы к пониманию ЭГ требуют пересмотра.

Итак, первый подход, сущностный или стадийный подход, предполагает, что голосование – это стадия избирательного процесса ограниченная по времени, участникам, действиям, на которой осуществляется волеизъявление граждан и определение его итогов.

В рамках данного подхода ЭГ следует признавать все виды голосования, в которых, в отдельных процедурных элементах стадии применяются электронные инновационные средства, системы.

Речь идет о технических способах подсчета голосов – комплексах электронного голосования (КЭГ), технических способах подачи голосов – комплексы обработки избирательных бюллетеней (КОИБ), применения в ходе голосования системы ГАС «Выборы», видеонаблюдения, куар-кодов на протоколах участковых избирательных комиссий и др.

Во втором подходе, инструментальном, если рассматривать само ЭГ как технологию, в определении ЭГ представляется решающим выступает способ голосования, либо посещение избирательного участка лично избирателем, и тогда это традиционное голосование с применением инновационных средств, либо голосование вне участка посредством электронного доступа через Интернет, мобильную связь и др., что в настоящее время именуется ДЭГ, но в чистом виде и является ЭГ как таковым и по форме, и по содержанию.

Хотя отдельные авторы считают оправданным считать голосование через КОИБ одной из форм электронного голосования, апеллируя к мнению зарубежных авторов, а так же к рекомендациям Совета Европы о правилах ЭГ¹.

Представляется в настоящее время инструментальный подход наиболее объективно отражает суть и содержание ЭГ как понятия. Инструментальный подход к пониманию данной инновационной формы голосования не снижают ее значимость как стадии, ценность, подчеркивает, что технологии это всего лишь удобный (нет необходимости терять время в выходной день, посещая избирательную кампанию), технологичный (отсутствуют спекуляции, бюрократизм, коррупция), практичный инструмент (быстро, по деловому, не отвлекаясь на другие факторы), а главный в данной системе отношений – человек. Таким образом, электронное голосование, по сути, представляет собой голосование, осуществляемое в цифровой среде, без бумажного бюллетеня и прихода на избирательный участок.

¹ См.: Федоров В.И., Ежов Д.А. Эволюция электронного голосования в России: проблемы классификации и периодизации // Вестник Московского государственного областного университета (электронный журнал) 2021. № 1. С. 148.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. В чем заключаются особенности ЭГ как разновидности голосования.
2. Какие виды ЭГ на основе законодательства вы можете назвать.
3. Какие существуют подходы к пониманию ЭГ в науке, законодательстве, электоральной практике?
4. Раскройте содержание ЭГ как стадии, технологии, формы электронной демократии в таблице.
5. Что такое электронная демократия?
6. Что такое информационные технологии, цифровые права?
7. В чем сходство и различие ЭГ и информационных технологий, применяемых в рамках избирательных кампаний?
8. Составьте схему применяемых на ЭГ информационных технологий.
9. Рассмотрите, чем отличается ЭГ от ДЭГ.
10. В чем заключается роль ГАС «Выборы» в ходе применения ЭГ на выборах.

§ 1.3. Принципы, стандарты и гарантии электронного голосования в России

Приступая к изучению системы принципов, лежащих в основе ЭГ, невозможно не обратиться к принципам избирательного права. Принципы избирательного права – это руководящие начала к организации и проведению выборов и референдумов, реализации избирательных прав человека и гражданина в России как главных институтов избирательного права и процесса¹.

Генеральные принципы избирательного права закреплены в Конституции РФ 1993 г., из которой следует их учредительный, императивный характер. Конституционные нормы-принципы являются основополагающими, универсальными, их факт закрепления в Основном законе одновременно указывает на то, что они закрепляют руководящие идеи, которые являются воплощением справедливости, свободы и равенства, объективно отражающими закономерности исторического развития, а также, что они являются одновременно критерием нравственности, прогресса – содержат в себе как требование им соответствовать, так одновременно сами направляют дальнейшее движение развитие государства и общества.

В действующем законодательстве рассматриваемая группа принципов рассредоточена, разбросана по различным нормативным правовым актам. В целом следует признать, что они недостаточно систематизированы, точно располагаются как в тексте Конституции РФ 1993 г., так и в иных источниках избирательного права.

Учитывая, что в Конституции РФ отсутствует глава, посвященная избирательному праву, прямое перечисление принципов избирательного права, касающихся участия граждан в выборах, можно найти лишь в главе, посвященной Президенту РФ, ст. 81, согласно которой народ избирает

¹ См.: Капранова Ю.В. Система принципов избирательного права // Конституция Российской Федерации: теория и практика реализации: сб. материалов Всерос. научно-практ. конф. Ростов н/Д, 2018. С. 86.

Президента на основе принципов всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании. Так же в ст. 3 Конституции РФ упоминается о том, что высшим непосредственным выражением власти народа являются выборы и референдум, а в ст. 32 закрепляется принцип равного участия граждан в выборах, т. к. там указано, что каждый, а значит все, одинаково, равноправно наделены правом избирать и быть избранным. В ФЗ № 67 в ст. 3 принципы избирательного права перечисляются, а в следующих ст. 4–9, они конкретизируются, хотя закрепленный в ст. 9 принцип обязательности и периодичности в перечне принципов в ст. 3 не обозначен.

Принципов избирательного права много, они взаимосвязаны друг с другом, однако их необходимо различать, систематизировать, что позволит уяснить их сущность, назначение.

В конституционном праве существуют различные классификации. Представляется исследование принципов избирательной системы по их целевому предназначению предпочтительнее. В соответствии с данным подходом следует различать руководящие начала, во-первых, к организации и проведению выборов, во-вторых, участия граждан и в-третьих, иные организационные.

К первой группе следует относить обязательность, периодичность, альтернативность выборов, применения разных избирательных систем, принцип независимости избирательных органов. Ко второй группе – принципы всеобщего равного прямого избирательного права при тайном голосовании, принцип свободы выбора. Все иные следует относить к третьей группе, в том числе территориальной основы выборов, организации выборов за рубежом и др.

Принципы первой группы играют важную роль в избирательном праве. Они являются основой регулирования отношений в рамках избирательного процесса в целом, это исходные начала правового обеспечения избирательных правоотношений. Это принципы: обязательности,

периодичности, своевременности, свободы и альтернативности выборов, состязательности выборов, допустимости различных избирательных систем, независимости органов, осуществляющих проведение выборов, референдума, чистоты (несфальсифицированности) выборов, разграничением полномочий между субъектами избирательного процесса, запретом проведения одновременно выборов и референдума Российской Федерации.

Принцип обязательности выборов, прежде всего, вытекает из смысла положений ст. 3 Конституции РФ. Он означает, что выборы являются обязательными в том смысле, что это единственный законный способ передачи власти от единственно признаваемого Конституцией РФ источника власти – многонационального народа.

Никак иначе, только демократическими способами власть может передаваться государственным органам, должностным лицам. Захват, присвоение власти преследуется федеральным законом. Нарушение данного принципа следует квалифицировать как посягательство на основы конституционного строя.

Принцип периодичности выборов также косвенно вытекает из положений Конституции РФ, посвященных выборным должностным лицам и органам в государстве, а также иных федеральных законов. Он обозначает, что выборные должностные лица сменяемые, существуют специально установленные сроки, предотвращающие обладание властью одними и теми же лицами длительное время.

В России часть органов публичной власти формируется через определенные интервалы времени выборным способом. Так, депутатский корпус федерального уровня обновляется каждые 5 лет, за исключением досрочного сложения полномочий. Президент России избирается на 6 лет, но не более двух сроков. Этот принцип гарантирует стабильность работы государственных органов, препятствует нелегитимному обладанию властью, а также выступает мерилем демократии в государстве.

Принцип свободы выборов вытекает из закрепленного в Конституции РФ в ч. 3 ст. 3 положения о том, что «Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы». Данный принцип означает, что при проведении и организации выборов, равно как и при голосовании на референдуме исключается всякое принуждение относительно как участия в выборах, так и в референдуме.

Принцип альтернативности выборов закреплен в ФЗ № 67 и означает, что для осуществления последующих избирательных действий, возможность выдвижения граждан имеется как у политических партий, так и у отдельных граждан. Закрепление в законодательстве принципа альтернативности свидетельствует об истинном демократическом способе властвования народа, поскольку у избирателей имеется выбор между различными независимыми претендентами на выборную должность. Альтернативность указывает на то, что в выборах участвует несколько равноправных кандидатов, данный параметр является одним из демократических стандартов. Принцип альтернативности (сопоставительности) выступает одним из воплощений идеалов равенства и справедливости в рамках демократических процессов, способствует активизации гражданского общества и развитию российского парламентаризма.

Что касается принципа применения различных способов определения результатов по итогам голосования (применения избирательных систем), то использование на выборах различного уровня либо пропорциональной, либо мажоритарной систем, смешанной системы зависит от многих причин. К ним относят как исторические и местные особенности подсчета голосов, так и экономическое развитие страны, принципы построения государственных органов, закрепленных на конституционном уровне. Российское избирательное право закрепляет различные виды избирательных систем на всех трех уровнях публичного управления.

Принцип независимости органов, непосредственно участвующих в организации и проведении выборов, в подсчете голосов и объявлении результатов так же закрепляется в ФЗ № 67. Органы, входящие в систему избирательных комиссий во главе с Центральной избирательной комиссией

Российской Федерации, подчеркивая статус независимости, не входят ни в одну из ветвей власти. Принцип чистоты выборов означает, по сути, отражение в итогах выборов действительных результатов проголосовавших граждан. В случае обнаружения нарушений правил проведения выборов, итоги выборов могут быть объявлены не действительными. Необходимо упомянуть и принцип-запрет проведения одновременно выборов и референдума Российской Федерации, который зафиксирован в ч. 3 ст. 7 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации»¹.

Таким образом, последовательное соблюдение принципов организации и проведения выборов и референдумов в России выступает гарантией признания их легитимными. Их гарантирующий эффект складывается в конечном счете. Они в совокупности обеспечивают реализацию избирательных прав граждан, возможность проголосовать по важнейшему вопросу федерального, местного значения.

К принципам, дополняющим руководящие начала также относятся следующие идеи: гласности, открытости, территориальной основы выборов, несения ответственности за нарушение избирательного законодательства, голосования за рубежом на территории представительства России. Необходимо сказать, что все принципы тесно между собой взаимосвязаны, однако одни из них получают четкую законодательную формулировку (территориальной основы, ответственности, голосования за рубежом), другие (гласность, открытость) только лишь вытекают их смысла общих положений избирательных норм. Проведение выборов посредством осуществления ЭГ так же можно признать принципом, входящим в данную группу, как дополняющего основные организационные принципы по проведению выборов. Так как проведение ЭГ – это в настоящее время альтернативный, но не основной способ выяснения волеизъявления граждан.

¹ О референдуме Российской Федерации: федер. конституционный. закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ (ред. от 30.12.2021). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

На стадии голосования, проводимом традиционным способом с использованием бумажных бюллетеней реализуются все принципы участия граждан и ряд организационных: всеобщности, свободы, равенства, тайны, прямого голосования, альтернативности выборов, доступности, открытости, публичности и др.

На стадии голосования в ходе избирательного процесса посредством ЭГ, ДЭГ реализуются все базовые принципы. Однако они специфическим образом преломляются, наполняются новым содержанием, появляется ряд принципов, которые условно можно назвать принципами ЭГ.

С учетом цели ЭГ, которая заключается в выяснении волеизъявления граждан по формируемому органу публичной власти (государственному органу, муниципальному органу) без необходимости посещения избирательных участков, осуществления волеизъявления через Интернет, инновационные технологии, особое значение приобретают принципы доступности сервисов, устранения рисков вмешательства в процедуру голосования, безопасности персональных данных, прозрачности и достоверности, надежности результатов, полученных в ходе обработки посредством технологий. Безусловно, принципы свободы, всеобщих равных и прямых выборов при тайном голосовании являются ведущими в рамках ЭГ. Однако они в силу определенных причин сталкиваются с препятствиями в реализации ЭГ, вынуждая сопрягать их с дополнительными, учитывающими технологический способ проведения выборов принципами.

Так, например, в условиях ЭГ принцип всеобщего равного избирательного права, который подразумевает доступ к голосованию всех без какой-либо дискриминации, должен сочетаться с принципом доступности и понятности интерфейса устройства для каждого не зависимо от пола, возраста, и т. д., с которого осуществляется доступ к электронному бюллетеню. Данный принцип проработан на практике и воплощен в удобных интерфейсах комплекса обработки избирательных бюллетеней (КОИБ) и комплекса электронного голосования (КЭГ), в разработанной инструкции, к которой имеется доступ у избирателей до дня голосования, не говоря

уже о проводимых «тренировочных» голосованиях, обучении – тестировании избирателей.

Принцип всеобщих выборов в данном случае не должен встречать препятствия в ходе проведения ЭГ, ДЭГ в связи с тем, что не все избиратели обладают интернет навыками, соответственно необходимо сочетать принцип проведения ЭГ и традиционного голосования, чтобы исключить фактическую дискриминацию по причине электронной неграмотности.

Принцип равного доступа должен сочетаться с принципом исключения голосовать для одного и того же избирателя не единожды. Принцип равного голосования означает, что у избирателей равное количество голосов, однако при ЭГ возможно злоупотребить правом и теоретически, с другого устройства, осуществить голосование еще раз, путем повторного, либо неоднократного доступа избирателя на сервер для голосования.

Однако по общим правилам голос избирателя должен быть подсчитан однократно. Данная ситуация разрешается посредством установления в программе голосования запрета голосовать еще раз, для того, чтобы исключить фальсификацию выборов: в программе заложены возможности подать только установленное для конкретного вида выборов одинаковое количество голосов для всех голосующих. Система должна обеспечивать, чтобы был подписан только один электронный бюллетень.

Однако запускают систему ЭГ, разрабатывают программы, обслуживают технические устройства, применяемые в рамках ЭГ люди, и здесь возможно недобросовестное вмешательство в работу системы ЭГ, злоупотреблением доверием избирателей. Как произошло, к примеру, в Нидерландах, где член избирательной комиссии вмешался в работу системы ЭГ и, являясь одновременно кандидатом на выборах, подкорректировал результаты ЭГ на своем участке в собственную пользу¹.

¹ См.: Матренина К.Ю. Обеспечение всеобщего и равного избирательного права, а так же процедурных защитных механизмов при проведении электронного голосования // Право и политика. 2014. № 11. С. 1718–1725.

Здесь необходимо обеспечить, при сочетании на выборах традиционно-электронного голосования возможность проголосовать только один раз из выбранных форм голосования: либо традиционно, либо электронно.

В некоторых странах, где очень упрощены правила проведения выборов, например в Эстонии, выборы длятся неделю, избирателям предоставляется возможность голосовать различными способами одновременно, смешивая традиционные способы голосования с электронными, по почте, если избиратель находится за рубежом¹, в связи с этим возникает проблема определения результатов голосования, если один и тот же избиратель осуществил волеизъявление несколько раз различными формами, при этом меняя свои предпочтения, отдавая голос разным кандидатам.

В принципе идея проводить выборы, само голосование, и в России в настоящее время положительно поддерживается в плане разнесения на несколько дней, однако представляется недопустимым смешивать формы осуществления голосования и позволять неограниченное количество раз менять свой выбор, либо одним видом голосования отменять результаты предыдущего при смешанном способе проведения ЭГ.

Представляется в этой связи, необходимо проводить выборы с применением смешанных систем голосования в несколько этапов, первоначально проводить электронно, а затем, если по каким-то техническим причинам осуществлять голосование электронным способом в удаленном доступе не сложилось, либо если избиратель придерживается предпочтения осуществлять выбор традиционным способом, прийти и проголосовать на избирательном участке.

Однако при реализации ЭГ самым главным представляется необходимость обеспечить прозрачность и доступность понимания самой процедуры, разъяснения электорату механизма обеспечения принципа тайного голосования, а так же достоверности его результатов. По указанным причинам принцип достоверности ЭГ приобретает важное значение.

¹ Выборы в Рийгикогу 5 марта 2023 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.valimised.ee/ru/uldkirjeldus> (дата обращения: 01.09.2022).

В настоящее время, как отмечают исследователи, конституционное право на информацию развилось в условиях цифровизации и приобрело ряд дополнительных смыслов, в том числе аспект обязательного требования и правомочия требовать оборота достоверной информации, право на доступ к сети Интернет¹.

В связи с чем необходимо обеспечить доверие, принцип наблюдения за ЭГ, организовать обучение, просветительскую работу для наблюдателей, членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса, граждан². В том числе организовать разъяснительные ролики, разъясняющие доступно, без технических подробностей, как осуществляется принцип тайного голосования, то есть анонимность, достоверность ДЭГ при использовании личных мобильных устройств через Интернет. Ведь без понимания механизма зашифровки, используемых технических приемов (блокчейна и др.) не формируется уважительное и серьезное восприятие данной формы голосования, а воссоздается восприятие незащищенности персональных данных, ощущение отсутствия безопасности.

Стандарты ЭГ подразумевают требования к ходу проведения, организации, собственно главное – сами правила организации и проведения ЭГ, предусмотренные российским законодательством, а также гарантии защиты нарушенных прав граждан в ходе ЭГ. В целом стандарты представляют собой правила, в соответствии с которыми ЭГ признается легальным, результаты, полученные в ходе его проведения достоверными, законными и позволяют сформировать орган публичной власти в соответ-

¹ См.: Минбалеев А.В. Воздействие конституционных прав и свобод человека и гражданина на развитие информационного права в условиях цифровизации современного общества // Юридическое образование и юридическая наука в России: современные тенденции и перспективы развития (к 15-летию юридического факультета Курского государственного университета): сб. материалов Всерос. научно-практ. конф. Курск, 2019. С. 206, 208.

² Акимова Г.П., Попов А.К., Соловьев А.В. Аналитическое исследование систем для электронного голосования // Труды ИСА РАН, 2007. Т. 29. С. 124–138.

ствии с предпочтениями населения, проголосовавшего на выборах. Таким образом, валидность (от англ. validity – годность, законность, действительность) ЭГ определяется не только принципами его организации и проведения, но и правилами, и гарантиями его проведения.

Стандарты по ЭГ подразумевают не только правовые, организационные, но и технические аспекты.

Технические аспекты проведения ЭГ как гарантии ее эффективной деятельности должны отвечать требованиям устойчивости и защищенности. Всегда есть риски сбоя системы, отключения питания, аварии, низкое качество связи. Используемые в России, КОИБ и КЭГ устойчивы в данном отношении, так как могут работать в автономном режиме, устойчивы к сбоям в работе, имеют запасные варианты работы, если одно устройство выходит из строя в рамках чрезвычайных ситуаций, имеются еще два, при отказе которых идут в ход резервные урны для голосования. Другая ситуация при ДЭГ, в связи с перегрузкой линий связи в день выборов избиратель может проголосовать, но не получить подтверждение в связи с экстренным прекращением сеанса связи, либо успеть зарегистрироваться и получить электронный бюллетень, но не сделать выбор, а повторный вход не получить и др.

Следующий технический момент – необходимость наличия регулярного контроля за корректностью работы и эксплуатации системы ЭГ в качестве гарантии ее эффективной деятельности. Представляется, данные проверки должны осуществлять не члены избирательной комиссии, а компетентные лица в сфере инженерно-инновационных технологий.

Не менее важной является процедура подлинной идентификации личности при осуществлении ДЭГ. Передаваемая информация по интернет-каналу в процессе голосования должна быть не только корректно воспроизведена, но и исходить именно от того лица, которое заходит в электронный кабинет от имени того или иного избирателя. Гарантией надежности ДЭГ по данному направлению выступает применяемая на ДЭГ технология блокчейн.

Блокчейн (от англ. blockchain – block-цепь, chain – цепочка) – это технология, применяемая для зашифровки информации. Суть блокчейна состоит в хранении информации на электронных носителях без возможности ее изменения. Изначально данная технология стала применяться в экономической сфере, когда появилась крипто-валюта, биткоин. Однако как утверждают исследователи, она является универсальной и может применяться во всех сферах жизнедеятельности человека¹. Применение технологии блокчейн гарантирует не только надежность, но и тайну голосования, поскольку информацию зашифрованную данным способом невозможно изменить, а полученные результаты выборов с ее применением сфальсифицировать, либо применить в ходе ДЭГ хакерские атаки.

У технологии блокчейн имеются свойства, позволяющие ей гарантировать эффективность ДЭГ, прежде всего, проверка транзакций в системе осуществляется с использованием шифрования². Кроме того, информация делится на части (цепочки) и разные ее части хранятся у различных участниках ДЭГ, таким образом, технология имеет децентрализованную систему контроля доступа, различные участники ДЭГ имеют право лишь на отдельные действия в отношении определенного участка информации.

Согласно порядку ДЭГ³, установленного постановлением ЦИК РФ 2022 г., при проведении ДЭГ анонимизированные результаты волеизъявления избирателей, включенных в списки ДЭГ по мере их накопления незамедлительно зашифровываются и сохраняются в зашифрованном виде в цепочке

¹ См. Алексеев Р.А. Блокчейн как избирательная технология нового поколения – перспективы применения на выборах в современной России // Вестник Московского государственного областного университета. 2018. № 2. С. 5.

² См.: Касарин С.П. Дистанционное электронное голосование на выборах в государственные и муниципальные органы власти: проблемы и возможности // Муниципальная демократия. 2020. № 2. С. 101.

³ О порядке дистанционного электронного голосования с использованием федеральных государственных информационных систем: постановление ЦИК РФ от 08.06.2022 № 86/716-8. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

блоков информации, распределенной базе данных программно-технического комплекса ДЭГ. Шифрование результатов волеизъявления участников ДЭГ осуществляется с использованием ключа зашифрования, загруженного в программно-технический комплекс ДЭГ. Ключ зашифрования и расшифрования, его деление осуществляется с применением специальных ключей шифрования по решению избирательной комиссии ДЭГ. Количество частей, на которые делится ключ, определяется решением ТИК ДЭГ. Части ключа распределяются между определенным количеством ответственных лиц. Таким образом, конфиденциальность и надежность заложена в самую суть технологии блокчейн.

Система ЭГ должна отвечать требованиям устойчивости и защищенности в электронном аспекте. В данном вопросе проверка КОИБ в России проходит в три этапа: проверяется загрузка данных с исходного ключевого носителя, затем тестирование через комплект загруженных бюллетеней, которые распознаются сканирующим устройством, и на заключительном этапе проверки проводится через организацию тренировочного голосования¹.

КЭГ так же тестируются в обязательном порядке перед выборами, проводится при необходимости тренировка членов избирательной комиссии, проверяется как весь цикл ЭГ, так и отдельные его процедуры: голосование, распечатка результатов голосования, составление протоколов избирательной комиссии и др.².

Учитывая, что ЭГ отличается от традиционного голосования не только особенностями внешней формы, но и качественно иным обеспечением,

¹ Инструкция о порядке использования технических средств подсчета голосов – комплексов обработки избирательных бюллетеней 2010 г. на выборах и референдумах, проводимых в Российской Федерации: постановление ЦИК России от 06.07.2011 № 19/204-6 // Вестник ЦИК РФ. 2011. № 10.

² О порядке электронного голосования с использованием комплексов для электронного голосования на выборах, проводимых в Российской Федерации: постановление ЦИК России от 07.09.2011 № 31/276-6 // Вестник ЦИК РФ. 2011. № 13.

как принципиально-ценностным, так и деятельностно-техническим, следует признать, что закрепленные в ФЗ № 67 правила организации и проведения ЭГ, это и есть стандарты ЭГ. Сам факт их закрепления одновременно представляет собой гарантию претворения данного способа голосования в жизнь. Закрепленные законодательно принципы ЭГ также выступают гарантиями, которые создают благоприятные условия для реализации ЭГ, обеспечивая его.

Валидность ЭГ, таким образом, определяется гарантиями, правилами его проведения, соответствием хода его проведения принципам его организации и участия в них граждан, полученных результатов достоверному количеству зарегистрированных участников в избирательных списках, учета их голосов, с одновременно обеспечением анонимности, тайны голосования, соблюдения персональных данных, защиты иных прав граждан.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Дайте классификацию принципов избирательного права России.
2. В чем заключаются особенности принципов ЭГ?
3. Составьте таблицу принципов ЭГ, с разъяснением специфики их значения.
4. Разъясните значение термина «блокчейн».
5. Что следует относить к стандартам проведения ЭГ?
6. Что подразумевается под системой ЭГ?
7. Чем обеспечивается валидность ЭГ?

Глава II. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЭЛЕКТРОННОГО ГОЛОСОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 2.1. Правовое регулирование и практика электронного голосования в Российской Федерации

Формирование и развитие избирательного законодательства по вопросу регламентации ЭГ проходило несколько этапов на протяжении достаточно короткого времени, в течение которого трансформировалось и само законодательство, российская электоральная теория и практика. В целом, по сравнению с зарубежным опытом, модель электоральной практики в России не имеет такую продолжительную историю, была заложена рядом статей принятой в 1993 г. Конституции РФ, а также положениями развивающего ее Федерального закона 1994 г. «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации»¹.

Предпосылки возникновения электронной формы голосования закладывались положениями Основного закона 1993 г., устанавливающими основы российского избирательного законодательства, применения информации в различных сферах жизни. Затем в 2005 г. ЭГ получило закрепление и развитие в нормах Федерального закона от 12.06.2002 № 67 «Об основных гарантиях избирательных прав граждан и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Становление ЭГ тесно связано с формированием и развитием информационного общества и электронной демократии, электронного пространства в Российской Федерации в соответствии с принятыми в стране федеральными законами, государственными программами, которыми регулировались вопросы обращения электронной

¹ Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации (утратил силу): федер. закон от 06.12.1994 № 56. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

информации¹, предоставления электронных публичных (государственных и муниципальных) услуг², рассмотрения электронных обращений³, стратегическими документами по развитию информационного общества⁴, обеспечению информационной безопасности⁵, информационного национально-культурного пространства⁶ и многое другое.

ЭГ как один из официальных способов голосования был не сразу востребован в ходе избирательных процессов в России. Развитие ЭГ происходило опытным путем, сначала шло опробирование данной формы голосования, затем закрепление успешного эксперимента в законодательстве. Хотя ЭГ, ДЭГ в настоящее время сильно отличается от эксперимен-

¹ Об информации, информационных технологиях и о защите информации: федер. закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 14.07.2022). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

² Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: федер. закон от 27.07.2010 (ред. от 30.12.2021). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

³ О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федер. закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 27.12.2018). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ См.: О стратегии развития информационного общества Российской Федерации на 2017–2030 гг.: Указ Президента РФ 09.05.2017 № 203; О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.: Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204; О стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400; Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество: постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 313 (ред. от 02.06.2022). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 05.12.2016 № 646. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶ См.: Об утверждении Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 г.: постановление Правительства РФ от 29.02.2016 № 326. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

тального как по характеру регулирования, так и техническим аспектам, поскольку данная область избирательного законодательства, следует признать, развивается стремительно.

Конституционной основой ЭГ, прежде всего, выступают положения Основного закона, которые связаны с закреплением демократии и ее основных форм (ст. 1, 3 Конституции РФ), с правом избирать и быть избранным (ст. 32 Конституции РФ), правом на информацию (ст. 24, ч. 4 ст. 29 Конституции РФ), с участием в выборах Президента РФ (ч. 1 ст. 81 Конституции РФ), с указанием на выборы депутатов Государственной Думы РФ Федерального Собрания РФ (ч. 2 ст. 96 Конституции РФ), с осуществлением местного самоуправления через выборы (ч. 2 ст. 130 Конституции РФ). В современных условиях доступа к информации, к праву свободно искать, получать, распространять информацию, смысловой объем права на информацию прирастался правомочием на доступ к интернет-информации на основе Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», в рамках которого информация трактуется как любые сведения независимо от формы их представления. Под сведениями понимаются любые сообщения, данные о лицах, событиях, предметах и фактах, различных явлениях и процессах. Таким образом, фундаментальной основой ЭГ и ДЭГ выступают положения ст. 1, 3, 24, 29, 32, 81, 96, 130 Конституции РФ.

Непосредственно регулирование ЭГ, ДЭГ осуществляется федеральными законами, среди которых ФЗ № 67, федеральные законы, законы субъектов РФ по вопросам выборов в органы государственной власти и органов местного самоуправления и иные, а так же подзаконными нормативными правовыми актами. Важное значение среди последних, имеет Постановление ЦИК России, посвященное порядку ЭГ¹, раскрывающее

¹ О внесении изменения в Порядок электронного голосования с использованием комплексов для электронного голосования на выборах, проводимых в Российской Федерации, утвержденный постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 07.09.2011 г № 31/276-6: постановление ЦИК России от 27.08.2014 № 248/1529-6 // Вестник Центризбиркома РФ. 2014. № 8.

механизм реализации ЭГ с использованием комплексов для ЭГ на выборах.

Рассмотрим этапы становления ЭГ в России. Первоначально, начиная с 1996 г. ЭГ осуществлялось экспериментально, по инициативе ЦИК РФ в ряде субъектов РФ (Москва, Санкт-Петербург, Ленинградская, Вологодская, Саратовская области и др.) с применением сканеров избирательных бюллетеней (СИБ), это были первые российские машины оптического сканирования бюллетеней, которые подключались к компьютеру. СИБ обеспечивал лишь предварительный итог голосования, имел недостатки, связанные с технической обработкой нескольких бюллетеней, подаваемых одновременно, нестабильностью оптической схемы распознавания информации: В данном случае «экспериментально» означало, что юридического значения осуществляемое ЭГ не имело, в целом машинный подсчет выдавал предварительный результат, данные в протокол об итогах голосования вносились после пересчета итогов голосования ручным способом. Далее, учитывая недостатки СИБ был разработан комплекс обработки избирательных бюллетеней (КОИБ), который стал частью системы ГАС «Выборы», был более совершенен, в него уже был встроен компьютер.

Позже, с 2003 по 2011 гг., когда в законодательстве субъектов соответствующие вопросы получили законодательное закрепление на уровне законов субъектов РФ, и на его основе стали проводиться выборы с применением инновационных технологий, а результаты ЭГ стали признаваться юридическими, можно считать, что развитие ЭГ получило новый виток. Модель КОИБ-2003 формировал протокол об итогах голосования, который, в отличие от протокола СИБ, уже был официальным документом. С 2003 г. протоколы КОИБ имеют юридическую силу, пересчета голосов вручную уже не требуется. В 2010 г. была разработана КОИБ-2010, модель более надежная и современная, впервые была апробирована в Челябинской области на выборах парламентариев. Всего их было выпущено в эксплуатацию около 5 тыс.

С 2006 г. на выборах, параллельно с КОИБ, начинают применять комплексы электронного голосования (КЭГ), оборудованные сенсорными устройствами для голосования. КЭГ работают по технологии прямой записи голосования, вместе с тем большого распространения не получили. На выборах депутатов Новгородской областной Думы в 2006 г. КЭГ было оборудовано 5 участков.

Новый этап развития связан с закреплением ЭГ в законодательстве на федеральном уровне и проведение выборов в 2011 г. депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, Президента РФ. На выборах в Государственную Думу в 2011 г. и Президента РФ в 2012 г. КОИБ применялись в 76 субъектах РФ.

На выборах Президента РФ в 2018 г. КОИБ уже применялись в количестве 13,6 тыс., из них новых моделей, разработанных в 2017 г. было 4 750 шт. КЭГ на выборах Президента в 2018 г. было оборудовано 806 избирательных участков в 14 субъектах.

Становление ДЭГ как разновидности ЭГ проходило те же этапы: экспериментальное ДЭГ в субъектах РФ, результаты которого не являлись юридически значимым, начиная с 2008 г. (Москва, Волгоградская, Нижегородская, Тульская области, Ханты-Мансийский автономный округ и др.); затем в субъектах РФ с 2019 г. с юридически значимыми результатами (Москва), и, наконец, третий этап ДЭГ на федеральном уровне с 2020 г. с признанием результатов обязательно юридически значимыми¹.

Начало ДЭГ было положено 27 февраля 2019 г., когда в Государственную думу РФ был внесен законопроект о создании в Москве цифровых участков для голосования. Цифровой участок, по сути, позволяет гражданам, находящимся в день голосования вне собственного избирательного округа принять участие в голосовании удаленно, находясь за пределами своего региона. Для этого лишь гражданину необходимо инициировать свою просьбу о включении его в список избирателей на цифровом избирательном участке. Осуществляется это право избирателя – о включении

¹ См.: Федоров В.И., Ежов Д.А. Указ. соч. С. 149.

в список – через подачу заявления лично через МФЦ либо в личном кабинете ЕГПУ дистанционно. Голосование осуществляется так же дистанционно.

ДЭГ впервые было применено в 2019 г. на выборах в Московскую городскую думу. Явка на выборах в Мосгордуму относительно предыдущих выборов выросла на 0,73 %, причем на долю электронных избирателей пришлось 0,60 % от числа проголосовавших¹.

Далее вектор государственной политики активно разворачивался в данном направлении. Федеральными законами от 23.05.2020 № 152-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования в городе федерального значения Москве»² и № 151-ФЗ «О продлении на 2020 г. 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 субъектов Российской Федерации»³ было определено провести эксперимент по организации и осуществлению ДЭГ в пилотных регионах – город федерального значения Москва, а также Ярославской и Курской областях.

¹ См.: Шахрай С.М. Цифровая конституция. Судьба основных прав и свобод личности в тотальном информационном обществе [Электронный ресурс]. URL: www.isprgras.ru/pics/File/News/Doklad_20042018 (дата обращения: 01.09.2022).

² О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования в городе федерального значения Москве: федер. закон от 23.05. 2020 № 152-ФЗ // СЗ РФ. 2020. № 21. Ст. 3231.

³ 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 субъектов Российской Федерации: федер. закон от 23 мая 2020 г. № 151-ФЗ // СЗ РФ. 2020. № 21. Ст. 3230.

В ходе голосования на следующих, очередных выборах ДЭГ было успешно реализовано на практике 13 сентября 2020 г. в 41 субъекте РФ¹. Дистанционный формат позволил успешно проголосовать по поправкам 1 июля 2020 г. в Конституцию РФ, обеспечить проведение электронного голосования в части субъектов РФ (Москва, Нижегородская, Курская, Ярославская области). Из зарегистрированных 1,5 млн человек в электронных списках, проголосовало более 90 %.

Следует отметить, что в положениях п. 19 ст. 2 Закона РФ о поправке в Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»² принятого в марте 2020 г. уже предусматривалось, что для подготовки и проведения общероссийского голосования может быть применено, при наличии условий для его применения, ДЭГ.

В целях защиты жизни и здоровья граждан ЦИК России принял постановление³, в соответствии с которым ДЭГ по вопросу одобрения поправок в Конституцию РФ проводились на территории Нижегородской области и города Москвы. Явка на дистанционные электронные участки составила более 91,5 %, что подтверждает тезис о том, что ДЭГ «может быть эффективным механизмом повышения явки избирателей, что особенно важно в целях минимизации абсентеизма»⁴.

¹ О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования в городе федерального значения Москве: федер. закон от 23.05.2020 № 152-ФЗ // СЗ РФ. 2020. № 21. Ст. 3231.

² О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

³ О перечне субъектов Российской Федерации, в которых на общероссийском голосовании по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации проводится дистанционное электронное голосование: постановление ЦИК России от 04.06.2020 № 251/1851-7. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ Ларин И.Г. Особенности признания недействительности выборов при проведении дистанционного электронного голосования // Юридический вестник Самарского университета. 2021. Т. 7. № 2. С. 128.

В мае 2020 г. посредством поправок¹ в ФЗ № 67 законодательно было введено понятие ДЭГ, обозначены условия его проведения по решению ЦИК РФ, либо по ее поручению избирательной комиссией субъекта РФ (п. 15 ст. 64 ФЗ № 67). В том числе было предусмотрено этими же поправками и альтернативное голосование по почте, а так же предусмотрено применение избирательной технологии по «растягиванию» выборов на три дня по решению избирательной комиссии, организующей выборы в связи с угрозой распространения Covid-19. Первоначально целесообразность проведения ДЭГ в большей степени обосновывалось необходимостью защиты здоровья. Применение ДЭГ как технологии, в совокупности с иными приемами, на тот момент было целесообразным, подразумевающей сбережение здоровья голосующих избирателей. В 2022 г. были учреждены основные правила организации голосования ДЭГ (ст. 64.1 ФЗ № 67).

В 2020, в 2021, в 2022 гг. успешно проводились выборы с применением ДЭГ в части субъектов РФ.

Таким образом, в избирательной практике ЭГ проводится на избирательных участках посредством КОИБ, КЭГ, иных технически средств, с приходом избирателей в пункты голосования. ДЭГ проводится на Едином портале государственных и муниципальных услуг (функций) (далее – ЕГПУ), а так же на региональных порталах Госуслуг, т. е. без посещения избирателями пунктов голосования. Условия реализации ДЭГ – доступ гражданина в момент голосования к сети Интернет и подтвержденная учетная запись на портале государственных услуг.

В ходе ЭГ чаще применяются КОИБ, чем КЭГ, и тот и другой комплекс имеет свои недостатки и преимущества, однако в чистом виде электронным голосованием, представляется, может считаться только лишь ДЭГ. Практика ДЭГ в настоящее время показывает, что оно все чаще применяется и выступает идеальным способом проведения выборов, наравне с традиционным, поскольку выступает максимально удобным и комфортным способом осуществления избирательного права.

¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 23.05.2020 № 154-ФЗ // СЗ РФ. 2000. № 21. Ст. 3233.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Дайте классификацию источников избирательного права России, регулирующего ЭГ.
2. Составьте таблицу источников избирательного права России, регулирующего ЭГ.
3. Перечислите положения Конституции Российской Федерации, закладывающей основы ЭГ.
4. Перечислите этапы становления ЭГ в России.
5. По какой причине до 2020 г. ЭГ осуществлялось экспериментально?
6. Какова роль постановлений ЦИК России в регулировании ЭГ.
7. Что подразумевается под правом на доступ к интернет-информации?

§ 2.2. Механизм реализации дистанционного электронного голосования в Российской Федерации

Механизм реализации ДЭГ складывается из различных элементов, регламентируемых положениями ст. 64.1 ФЗ № 67, п. 17 ст. 69 ФЗ «О выборах Президента РФ», ч. 17 ст. 81 ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», а так же постановлений ЦИК РФ 2022 г. «О порядке дистанционного электронного голосования с использованием федеральных государственных информационных систем»¹, 2006 г. «О регламенте применения Государственной

¹ О порядке дистанционного электронного голосования с использованием федеральных государственных информационных систем: постановление ЦИК РФ от 08.06.2022 № 86/716-8. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

автоматизированной системы российской Федерации «Выборы» для решения задач, связанных с регистрацией (учетом) избирателей, участников референдума в Российской Федерации»¹ и рядом иных.

Анализ законодательства позволяет в механизм реализации ДЭГ включать следующие элементы: участников ДЭГ, принципы и гарантии реализации ДЭГ, информационно-техническое и правовое обеспечение, процедуры (стадии) применения ДЭГ, способы защиты нарушенных прав и свобод личности в ходе ДЭГ.

Участниками ДЭГ выступают:

- 1) ЦИК России;
- 2) территориальная избирательная комиссия ДЭГ (ТИК ДЭГ);
- 3) избирательные комиссии, организующие соответствующий вид выборов;
- 4) политические партии, общественные объединения;
- 5) Общественная палата РФ, общественные палаты субъектов РФ, в которых проводятся выборы;
- 6) избиратели;
- 7) наблюдатели, СМИ;
- 8) субъекты обеспечения системы ДЭГ.

ЦИК России участвует в ДЭГ, поскольку является органом государства, функциональное предназначение которого состоит в организации и проведении всех видов выборов на территории РФ, в том числе посредством принятия постановлений, инструкций по вопросам порядка проведения различных стадий выборов, в том числе голосования. При проведении выборов с применением ДЭГ ЦИК РФ вправе сформировать территориальную избирательную комиссию ДЭГ (далее – ТИК ДЭГ). ЦИК РФ

¹ О регламенте применения Государственной автоматизированной системы российской Федерации «Выборы» для решения задач, связанных с регистрацией (учетом) избирателей, участников референдума в Российской Федерации: постановление ЦИК РФ от 28.02.2006 № 172/1112-4. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

10 дней принимает предложения по членам ТИК ДЭГ от представителей политических партий, выдвинувших списки кандидатов, допущенных к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, законодательном органе субъекта РФ, предложения других политических партий, общественных объединений, а так же представителей Общественной палаты РФ, общественных палат субъектов РФ в которых проводятся ДЭГ. Затем по истечению десяти дней включает в состав ТИК ДЭГ ее членов. ЦИК России на первом заседании ТИК ДЭГ назначает ее председателя, его заместителя, секретаря. Срок полномочий ТИК ДЭГ заканчивается через 10 дней после опубликования результатов выборов, референдума, на которых проводилось ДЭГ, либо со дня, следующего за днем исполнения ТИК ДЭГ решения вышестоящей комиссии либо вступившего в законную силу судебного решения.

Избиратели, имеющие активное избирательное право достигшие возраста 18 лет, могут выступить участниками ДЭГ, если являются пользователями федеральной государственной информационной системы Единый портал государственных и муниципальных услуг (далее – ЕПГУ), имеют подтвержденную действительную учетную запись в этой системе, данные которой сопоставлены с данными Регистра избирателей, участников референдума ГАС «Выборы» на комплексе средств автоматизации (далее – КСА) ЦИК России, и как обязательное требование – зарегистрированные по месту жительства на территории, где проводится ДЭГ. Если в ходе сопоставления данных, указанных в заявлении о включении в список участников ДЭГ выяснится, что регистрация гражданина РФ находится вне границ избирательного участка и не соответствует данным, содержащимся в Регистре избирателей ГАС «Выборы», то избиратель не подлежит включению в списки. Если по результатам обработки данных в ГАС «Выборы» выяснится, что избиратель подал заявление о включении его в список по месту нахождения и о включении в список ДЭГ, то действительным считается заявление ДЭГ, другое не учитывается. С информацией о собственном

статусе, результате обработки заявления ДЭГ, избиратель может ознакомиться на портале ЕГПУ в личном кабинете пользователя.

Наблюдателей за ходом ДЭГ на выборах с его применением не позднее 3 дней до дня (первого) голосования назначают политические партии, выдвинувшие зарегистрированного кандидата (список кандидатов), зарегистрированный кандидат, выдвинутый в порядке самовыдвижения, инициативная группа по проведению референдума, субъект общественного контроля, имеющий право назначать наблюдателей. Указанные участники ДЭГ имеют право назначить по 3 наблюдателя за ДЭГ. ТИК ДЭГ их регистрируют. Наблюдатели имеют право знакомиться со списками избирателей ДЭГ, наблюдать за ДЭГ. Доступ наблюдателей к ДЭГ предоставляется посредством ПТК ДЭГ в помещении ТИК ДЭГ и посредством выделенного узла распределенной базы данных ПТК ДЭГ в помещении Общественной палаты РФ. Информация доступная наблюдателям ДЭГ: число участников ДЭГ включенных в список (списки); число электронных бюллетеней, доступ к которым предоставлен участникам ДЭГ; блоки информации, содержащие зашифрованные результаты волеизъявления участников ДЭГ; доля участников ДЭГ, принявших участие в голосовании и др.

Информационное обеспечение ДЭГ, обслуживание КСА ГАС «Выборы», сопровождение специального программного обеспечения подпрограммы, согласно Регламенту применения ГАС «Выборы»¹ осуществляется Федеральным центром информации при ЦИК РФ.

Принципы и гарантии ДЭГ вытекают из общего смысла нормативных правовых актов, закладывающих основы механизма реализации ДЭГ в России. К ним могут быть отнесены: обеспечение общего, прямого, равного избирательного права, принцип свободных и добровольных выборов,

¹ О регламенте применения Государственной автоматизированной системы российской Федерации «Выборы» для решения задач, связанных с регистрацией (учетом) избирателей, участников референдума в Российской Федерации: постановление ЦИК РФ от 28.02.2006 № 172/1112-4. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

гарантия тайны голосования, доступность сервиса, безопасность персональных данных, прозрачность всех технических процессов.

В Постановлении ЦИК России 2022 г. «О порядке ДЭГ» отмечается, что доступ к ДЭГ гарантируется всем, т. е. ДЭГ общедоступно, но лишь для тех, кто был включен в список избирателей ДЭГ на основе свободной подачи заявления о включении в ДЭГ. Таким образом, ДЭГ не только общедоступно, но и свободно для выбора как формы голосования. Граждане вправе свободно выбирать традиционным либо инновационным способом им удобнее осуществить участие в выборах.

Доступность сервиса обеспечивается специальным программным обеспечением, так же предоставляется возможность осуществить ДЭГ в помещении голосования избирательного участка оборудованного для ДЭГ, если на сайте осуществить голосование не удалось. Избиратель, включенный в список избирателей ДЭГ, исключается из списков по месту жительства, таким образом, обеспечивается равное избирательное право, так же избиратель не может проголосовать посредством ДЭГ, получить бюллетень в помещении для голосования избирательного участка, т. е. получить преимущество, больше голосов, чем у других избирателей.

Тайна голосования обеспечивается зашифровкой результатов волеизъявления участников ДЭГ с использованием ключа зашифрования загруженного в ПТК ДЭГ. Расшифровать результаты голосования возможно лишь с применением ключа расшифрования через ПТК ДЭГ. Ключ расшифрования делится на части, количество которых определяется решением ТИК ДЭГ, сдается на хранение лицам, определенным решением комиссии. Доступ иных лиц к ключу исключен. Принцип публичности обеспечивается доступом к процедурам формирования ключей зашифрования, расшифрования, деления ключа расшифрования членов ЦИК РФ, ТИК ДЭК, представителей СМИ. Голоса, поданные избирателями через мобильное устройство анонимизируются посредством инновационных технологий, применяемых в ПТК ДЭГ, так же обеспечивается тайна голосования. Безопасность персональных данных, исключение доступа

к учетной записи избирателя обеспечивается процедурой аутентификации избирателя, подтвержденной учетной записью пользователя ЕПГУ. Участник ДЭГ должен ввести на сайте идентификатор, удостоверить его подлинность, тем самым подтвердив право доступа к электронному бюллетеню. Тайна голосования, безопасность данных обеспечивается запретом наблюдателям, допущенным к ДЭГ, копировать списки избирателей ДЭГ, распространять персональные данные избирателей.

Достоверность голосования обеспечивается техническим решением, в котором факт прохождения избирателем процедур идентификации и аутентификации, доступа к электронному бюллетеню фиксируется в списке участников ДЭГ путем отображения данных паспорта гражданина РФ (серии и номера). Также достоверность голосования обеспечивается отображением в избирательных списках средствами ПТК ДЭГ в помещениях ТИК ДЭГ сведений о числе электронных бюллетеней, доступ к которым был получен избирателями.

Порядок ДЭГ не урегулирован на уровне закона, постоянно менялся в рамках постановлений ЦИК России. Например, на выборах 2021 г. было постановление ЦИК РФ «О порядке дистанционного электронного голосования на выборах, назначенных на 19 сентября 2021 г.»¹. В настоящее время принято Постановление ЦИК России 2022 г. «О порядке дистанционного электронного голосования с использованием федеральных государственных информационных систем», которое устанавливает универсальный порядок применения ДЭГ на выборах различного вида.

Согласно порядку, установленному положениями Постановления ЦИК России 2022 г. «О порядке дистанционного электронного голосования с использованием федеральных государственных информационных систем», в ходе ДЭГ осуществляются подготовительные процедуры перед самим голосованием. Сначала осуществляется подача заявления

¹ О порядке дистанционного электронного голосования на выборах, назначенных на 19 сентября 2021 года: постановление ЦИК РФ 2021 г. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

об участии избирателя в ДЭГ. Заявление подается в электронном виде через ГПГУ не ранее чем за 45 дней и не позднее 3 дней до дня (первого, если проводится в несколько дней) голосования. Избирателем подается одно заявление по всем выборам и референдумам, на которых он обладает активным избирательным правом. Заявление содержит ряд сведений об избирателе, в том числе данные в соответствии с паспортом, касающиеся ФИО, даты рождения, места регистрации, серию и номер паспорта гражданина РФ, номер мобильного телефона, идентификатор, дату и время подачи заявления. Информация, содержащаяся в заявлениях ДЭГ, ежедневно передается в базу обработки заявлений, на основе которых затем будут формироваться списки участников ДЭГ.

На следующем этапе, не позднее, чем за один день до дня (первого дня) голосования, на основе обработанных заявлений посредством ГАС «Выборы» на КСА ЦИК РФ формируются данные для составления списков участников ДЭГ, которые записываются на внешний носитель информации. Данный носитель запечатывается в конверт и отправляется из УИК РФ в ТИК ДЭГ. В ТИК ДЭГ не позднее 18:00 в день, предшествующий дню (первому дню) голосования, данные записанные на внешний носитель загружаются в базу данных ПТК ДЭГ для составления электронного списка участников ДЭГ по специально установленной форме. Списки могут уточняться при наличии информации из комиссий, организующих выборы об утрате избирательного права тем или иным участником, либо невыполнения условий о регистрации в системе ЕПГУ и др. Лица, включенные в список ДЭГ, исключаются из списков по месту регистрации. Данная процедура четко регламентирована и подробно описывается в п. 3.6 Постановления ЦИК России 2022 г. «О порядке ДЭГ».

Далее, не позднее 16:00 за один день, предшествующий дню (первому дню) голосования в ГАС «Выборы» соответствующими комиссиями формируются и передаются на КСА ЦИК РФ исходные данные для формирования электронных бюллетеней по каждому избирательному округу. Затем на КСА ЦИК России не позднее 18:00 за один день до дня (первого

дня) голосования формируются и выгружаются исходные данные, которые передаются на внешнем носителе в ТИК ДЭГ для ввода в ПТК ДЭГ. На этом подготовительная работа перед началом ДЭГ заканчивается.

ДЭГ проводится в день (дни) голосования с 8:00 до 20:00 по местному времени дня (последнего дня) голосования. В дистанционном формате избиратель обращается на специальный портал в сети Интернет, в том числе с применением специального мобильного приложения, проходит процедуры идентификации, аутентификации (посредством ЕСИА), подтверждение личности, затем получает доступ к бюллетеню в электронном виде. Избиратель подтверждает свою личность с использованием кода подтверждения, полученного по смс-сообщению на указанный в учетной записи на ЕПГУ номер мобильного телефона. После корректного ввода кода подтверждения запускается процедура анонимизации, после которой осуществляется доступ к бюллетеню. Избиратель получает возможность ознакомиться со всеми кандидатами (списками кандидатов), осуществить волеизъявление путем проставления отметки (отметок) в квадрате (ах), относящихся к тем кандидатам, в пользу которых сделан выбор. Повторное волеизъявление не допускается.

Заключительные процедуры ДЭГ включают в себя составление ТИК ДЭГ протокола об итогах ДЭГ, в рамках которого осуществляется работа со списками участников ДЭГ. Формируются в электронном виде списки участников ДЭГ на ПТК ДЭГ на момент завершения ДЭГ по каждому избирательному округу, подписываются электронной подписью председателя с секретаря ТИК ДЭГ. Электронные копии список участников ДЭГ записываются на внешний носитель информации, после которой внесение изменений не допускается, данные хранятся. Затем производится сборка ключа расшифрования из отдельных частей посредством средств специального программного обеспечения ключей шифрования.

После сборки ключа запускается процедура расшифрования результатов волеизъявления участников ДЭГ. После его председатель ТИК ДЭГ в электронном виде формирует протокол ТИК ДЭГ об итогах ДЭГ.

Протокол подписывается электронной подписью каждым из присутствующим членом ТИК ДЭГ и размещается в сети Интернет на портале наблюдения ПТК ДЭГ и официальном сайте ЦИК России. Затем данные об итогах ДЭГ передаются с использованием ГАС «Выборы» в комиссию, определяющую результаты выборов.

Таким образом, механизм реализации ДЭГ достаточно детально законодательно урегулирован по субъектам, по обеспечению, принципам, гарантиям, процедурам, однако имеются отдельные аспекты, требующие оптимизации.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Какие элементы можно выделить в механизме ДЭГ?
2. Кого следует относить к участникам механизма ДЭГ?
3. Каким требованиям должен соответствовать избиратель, чтобы быть включенным в избирательный список ДЭГ?
4. Составить таблицу с участниками механизма ДЭГ с обозначением их полномочий на различных стадиях ДЭГ.
5. Какой участник механизма ДЭГ выступает субъектом информационно-технического обеспечения?
6. В чем заключается роль Общественной палаты России в механизме ДЭГ?
7. Какие нормативные правовые акты относятся к правовому обеспечению ДЭГ?
8. Какие принципы механизма ДЭГ закреплены законодательно?
9. Что выступает гарантиями механизма ДЭГ?
10. Какие этапы ДЭГ вы знаете?
11. Каким образом составляются списки ДЭГ?
12. В чем смысл и цель процедур идентификации и аутентификации ДЭГ?

ГЛАВА III. ПРОБЛЕМЫ, РИСКИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ЭЛЕКТРОННОГО ГОЛОСОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Процедура электронного голосования имеет ряд неоспоримых, очевидных и объективных преимуществ, о чем заявляют практически все исследователи¹.

Если рассматривать достоинства ДЭГ в рамках сущностного (стадийного подхода), то следует отметить, что преимущество данной формы голосования перед традиционной, заключается в следующем:

1) в отсутствии необходимости в личном посещении избирательного участка (актуально не только для большинства избирателей, но и для людей с ограниченными возможностями);

2) в перспективе возможности обеспечения голосования в любом городе на территории РФ независимо от места его регистрации, возможности голосовать за пределами Российской Федерации при наличии подключения к сети Интернет (при соответствующем развитии системы безопасности ДЭГ);

3) в значительном сокращении материальных расходов на организацию и проведение выборов с применением традиционной формы голосования (особенно актуально в масштабах нашей страны, в которой каждый год проводится большое количество выборов различного уровня в единый день голосования);

4) в упрощении подсчета голосов, ускорении определения результатов голосования (все подсчеты производятся искусственным интеллектом автоматически).

Если рассматривать ДЭГ не как стадию, а с позиций технологического (инструментального) подхода, и представлять ДЭГ в качестве избирательной технологии организационно-процедурного характера,

¹ См.: Трыканова С.А. Направления развития организационно-правовых условий цифрового дистанционного голосования в России // Образование. Наука. Научные кадры. 2021. № 1. С. 85–87.

то неоспоримым преимуществом применения данной формы голосования выступает повышение избирательной активности среди части населения¹. Огромный потенциал ДЭГ подчеркивается результатами выборов на отдельных участках. Общая явка избирателей в 2019 г. на выборах в Мосгордуму, с учетом избирателей, осуществивших свой выбор дистанционно, составляла более 92 %².

Тем не менее, несмотря на очевидные преимущества электронного голосования по сравнению с традиционным, в настоящее время необходимо принять ряд важных институциональных и правовых мер для улучшения этой процедуры выборов, но прежде всего, нивелирования рисков и опасностей, связанных с проведением и организацией ДЭГ.

Как, отмечают исследователи, переход к электронной демократии, в том числе к ДЭГ «... неизбежно влечет за собой появление новых угроз, вызовов национальной безопасности в целом и государственному управлению в частности»³.

Не говоря уже о том, что «в силу принципиальных различий технологий традиционного и дистанционного электронного голосования для проведения последнего в условиях свободных выборов потребуются новое избирательное законодательство⁴. И, прежде всего, подстерегает опасность превращения в квази- (полу-, как бы) цифровые выборы без должного правового регулирования⁵.

¹ См.: Капранова Ю.В. Феномен избирательных технологий в современной России // Юрист-Правоведь. 2022. № 1(100). С. 130–131.

² Раскрыта явка на первые электронные выборы в Мосгордуму [Электронный ресурс]. URL: <http://lenta.ru/news/2019/09/08/mosgor/> (дата обращения: 20.10.2022).

³ Чистобородов И.Г. Государственное управление избирательным процессом в Российской Федерации: автореф. ... докт. юрид. наук. М., 2021. С. 4.

⁴ См.: Колюшин Е.И. Правовые проблемы дистанционного электронного голосования избирателей // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 2. С. 73–29.

⁵ См.: Колюшин Е.И. Инновационные технологии избирательного процесса в свете верховенства закона // Правосудие. 2021. Т. 3. № 3. С. 124–150.

В настоящее время порядок ДЭГ определяется подзаконным актом, постановлением ЦИК России. Учитывая тот факт, что в процессе ДЭГ реализуются конституционные права граждан, данный процесс напрямую затрагивает вопросы взаимоувязанные со статусом личности, представляется, механизм, порядок ДЭГ необходимо устанавливать федеральным законом, а не подзаконным актом. В связи с этим считаем целесообразным принять одноименный федеральный закон, а на уровне ЦИК РФ принять регламент, более детально уточняющий его положения.

Проблемными остаются вопросы обеспечения гласности, достоверности. В основном нормы об обеспечении гласности и достоверности ДЭГ остаются декларативными и бланкетными, что не в полной степени соответствует требованиям законности, предъявляемым к порядку проведения ДЭГ.

Чтобы решить эти проблемы, необходимо полностью гарантировать безопасность механизма дистанционного электронного голосования как от попыток вмешательства неопределенного числа лиц с преступными намерениями, так и от злоупотреблений со стороны должностных лиц органов публичной власти.

В этой связи защита конфиденциальности данных о голосовании избирателей; информации, идентифицирующей личность избирателей; развитие технологий «цепочки доверия», в которой избиратель контролирует процесс регистрации своего голоса, а также общее развитие цифровых технологий для выборов соответствующие¹. Наличие проблем должно вести не к отказу от самой технологии, а к ее совершенствованию.

Необходимо отметить, что реализация ДЭГ невозможна без создания нормативно-правовой базы, которая определяет порядок, сроки подготовки и проведения процедуры дистанционного электронного голосования во всех субъектах РФ, что, безусловно, необходимо регулировать на федеральном уровне.

¹ Чертков А.Н. Риски электронного голосования (Перспективы защиты избирательных прав граждан вызывают беспокойство) // Адвокатская газета. 2021. № 2. С. 142–149.

Кроме того, представляется, ДЭГ должна оставаться исключительно альтернативной формой голосования, полностью отказаться от бумажного бюллетеня невозможно. ДЭГ еще долгое время будет оставаться лишь второстепенной формой голосования, несмотря на то, каким бы ни было техническое обеспечение субъектов РФ. Данное обстоятельство обусловлено не только несовершенством самой технологической базы, но и пониманием нецелесообразности отказа от традиционной формы, которая в настоящих условиях выступает оплотом стабильности и вызывает больше доверия, чем инновационная форма.

Зарубежный опыт показывает, что предоставление возможностей выбора формы голосования неоднократно, в совокупности с предоставлением возможности изменения своего выбора в электронной форме неоднократно, не способствует установлению единой объективной картины волеизъявления народа. В условиях России, большого государства, считаем, гражданин избиратель должен четко один раз определиться какую он форму выбирает, и если по каким либо причинам ему будет оказано во включении в список избирателей по ДЭГ, ему должна быть предоставлена возможность подать такое заявление еще несколько раз до устранения, при возможности, препятствующей причины. А так же в случае, если при включении в списки избирателей ДЭГ, избиратель по каким-либо причинам не сможет в день голосования его осуществить дистанционно, должны быть обустроены запасные каналы реализации права избирать дистанционно.

Среди законодательных проблем следует отметить так же отсутствие закрепленных в ФЗ № 67 специальных принципов ДЭГ¹. Как нами уже рассматривалось, принципы голосования традиционного так же распространяются, регулируют ДЭГ, однако они не учитывают его специфику, нуждаются либо в дополнении в рамках уже существующих нормативных правовых актах, либо в новом федеральном законе о порядке ДЭГ.

¹ Федоров Н.Е., Степанова А.А. Дистанционное электронное голосование в Российской Федерации // Тенденции развития науки и образования. 2020. № 63–5. С. 74–80.

В федеральном законе, посвященном механизму ДЭГ следует закрепить принципы:

- принцип обязательного смешанного голосования (традиционного и инновационного) на выборах при проведении ЭГ – для исключения дискриминации по признаку электронной грамотности;
- принцип свободы выбора альтернативной формы голосования (выбора одной из форм голосования при применении смешанного ЭГ);
- принцип запрета голосования двумя способами одновременно;
- принцип участия граждан в контроле за работой системы ЭГ;
- принцип обеспечения безопасности и сохранения тайны передаваемой информации в ходе ЭГ;
- принцип доступности ЭГ;
- принцип достоверности ЭГ.

Необходимо четко определить механизм правового регулирования дистанционного голосования. В том числе необходимо определить уполномоченные органы, их права, обязанности и полномочия по обеспечению защиты специального программного обеспечения Госуслуги, а также установить либо усовершенствовать нормы административной и уголовной ответственности за нарушение соответствующих норм законодательства.

В проблемных вопросах применения ДЭГ остро стоит защита прав граждан, осуществляющих голосование электронным способом. Как отмечалось И.Г. Лариным¹, в процессе оцифровки, прохождения через процедуру идентификации, аутентификации, ввода кода, подтверждающего личность, формируется цифровой образ избирателя или, как отмечал Н.С. Бондарь, «информационный портрет» гражданина². В итоге, не сам гражданин, а его цифровой образ делает выбор, при этом впоследствии он анонимизируется. Здесь прослеживается опасность подмены, кражи голоса,

¹ См.: Ларин И.Г. Указ. соч. С. 129.

² См.: Бондарь Н.С. Информационно-цифровое пространство в конституционном измерении: из практики Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. 2019. № 11. С. 25–42.

угрозы информационной безопасности личности, преследования по осуществленному выбору и предпочтению. В этой связи И.Г. Лариным предлагается разработать механизмы проверки анонимности собственного электронного голоса, уникальности его цифрового образа, наличия возможности проверять и контролировать все действия механизма ДЭГ с места осуществления электронного голосования с целью исключения манипуляций с электронным голосом¹.

Следует отметить и недостаточное регулирование вопросов ответственности должностных лиц органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных участников ДЭГ. Так, например, члены ТИК ДЭГ, наблюдатели ДЭГ имеют различные возможности в ходе проведения ДЭГ по разглашению персональных данных избирателей ДЭГ. Члены ЦИК России, ТИК ДЭГ имеют доступ к ключам шифрования и расшифрования, могут нарушить тайну ключей расшифрования, внести изменения в списки избирателей ДЭГ и многое другое.

Рассматриваемая тема приобретает еще большую актуальность с учетом внесенных в 2020 г. поправок в избирательное законодательство в части возможности проведения многодневного голосования, а также голосования с использованием дополнительных возможностей реализации избирательных прав (голосование в населенных пунктах и иных местах, где отсутствуют помещения для голосования, и транспортное сообщение с которыми затруднено, голосование избирателей на придомовых территориях, на территориях общего пользования и в иных местах).

В связи с этим каждый факт незаконной выдачи и незаконного получения избирательного бюллетеня, а также факты нарушения ЭГ должны своевременно пресекаться, а лица, нарушившие закон, неукоснительно привлекаться к предусмотренной законом ответственности с учетом степени общественной опасности и формы вины совершенного деяния. Отсутствие наказания, необоснованное освобождение от ответственности может способствовать увеличению подобных правонарушений в ходе будущих выборов.

¹ Ларин И.Г. Указ. соч. С. 129.

Положения Кодекса об административных правонарушениях РФ¹ направлены на защиту активного и пассивного избирательного права граждан практически на всех стадиях избирательного процесса. Система административной ответственности за нарушение интеллектуальных прав и законных интересов граждан предусматривается Кодексом об административных правонарушениях РФ.

В систему основных правонарушений административного характера входят:

- нарушение соответствующего порядка осуществления и реализации прав всех субъектов избирательных кампаний при подготовке и проведении выборов;
- неисполнение предписаний законодательства при выдвижении и регистрации кандидатов;
- административные нарушения при осуществлении сбора подписей избирателей;
- неисполнение принципа равенства кандидатов, нарушение системы информирования избирателей и прочее правонарушения и др.

Конкретные элементы административных правонарушений, ущемляющие избирательные права граждан, содержатся в гл. 5 Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (ст. 5.1, 5.3, 5.4 и др.)

Из перечисленных нарушений чаще всего члены избирательных комиссий привлекаются к административной ответственности за нарушение установленного законом порядка заверения копий протокола об итогах голосования. Это объясняется тем, что копия протокола об итогах голосования

¹ См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 16.04.2022, с изм. от 17.05.2022) (с изм. и доп., вступ. в силу 27.04.2022) // Российская газета. 2001. № 256; 2022. № 103.

является письменным свидетельством нарушения, на основании которого лицо может быть привлечено к административной ответственности – как правило, это председатель или секретарь УИК, который выдал и неверно заверил копию протокола об итогах голосования. Штрафы за заверение копии протокола об итогах голосования с нарушением закона установлены от 1 500 до 2 000 рублей. Если член комиссии неверно заверен копией протокола и привлечен к административной ответственности, он не может работать в избирательных комиссиях до конца срока, в течение одного года со дня вступления в законную силу решения суда.

С 2019 г. в российской практике проведения выборов используется ДЭГ, являющееся перспективным направлением развития избирательного процесса и удобной формой реализации активного избирательного права граждан. Внедрение дистанционного электронного голосования, при котором бюллетень на бумажном носителе не используется, а голосование осуществляется посредством бюллетеня с использованием специального программного обеспечения, требует соответствующей адаптации законодательства об ответственности за незаконный доступ к бюллетеню дистанционного электронного голосования. К тому же действующее законодательство не устанавливает ответственности за нарушение правил именно электронного голосования, в связи с этим считаем целесообразным предусмотреть ее в соответствующих статьях КоАП¹.

Высокий процент явки избирателей при применении ДЭГ, теоретически, может свидетельствовать об определенном давлении на граждан, что невозможно установить в связи с тем, что голосование специфично, цифровые «избирательные следы» невозможно отследить, трудно контролировать свободу выборов вне традиционного избирательного участка,

¹ См.: Гузеева, И. Н. Административная и уголовная ответственность участников избирательного процесса // Крымский Академический вестник. 2020. № 15. С. 58–67.

давление, принуждение к голосованию посредством ДЭГ, если и имеется, то в большей степени латентно.

Таким образом при проведении ДЭГ, действенных способов контроля за соблюдением принципа свободы выборов в виде недопустимости применения давления на волеизъявление избирателей осуществить невозможно. Это обстоятельство ставит под угрозу ДЭГ, однако никакой ответственности за данное вмешательство в установленный порядок осуществления ДЭГ также не предусмотрено.

Немаловажными выступают вопросы признания вопроса о действительности или недействительности выборов с применением ДЭГ. В ФЗ № 67 дан перечень случаев признания выборов недействительными во взаимосвязи со стадией голосования в ее традиционной форме. Избирательная комиссия соответствующего уровня должна признать выборы недействительными в случае обнаружения в процессе голосования определенное количество нарушений, которые мешает определению его достоверных результатов, либо если соответствующее решение примет суд. С учетом специфики ДЭГ остается открытым вопрос что будет считаться нарушением ДЭГ, если практически вся процедура обеспечивается программным обеспечением, лишь с минимальным присутствием должностных лиц, наблюдателей на тех или иных этапах проведения ДЭГ. Не представляется возможным установить, каким образом будут подсчитаны голоса в случае технического сбоя программы, и будет ли считаться ДЭГ таковым, если дистанционно осуществить его будет по каким-либо техническим причинам невозможно, а оно будет осуществлено в традиционных избирательных участках в специально отведенных для ДЭГ помещениях?

Таким образом, перспективными направлениями совершенствования ДЭГ выступают вопросы:

– регулирования порядка ДЭГ на уровне федерального законодательства;

- расширения охвата технологиями дистанционного электронного голосования всех выборов, проводимых в России;
- повышения открытости и прозрачности для избирателей процессов учета их голосов в дистанционном электронном голосовании;
- обеспечения секретности выражения воли при дистанционном электронном голосовании;
- обеспечения защиты прав граждан, участвующих в ДЭГ;
- обеспечения защиты установленного порядка управления в области проведения ДЭГ;
- вопросы контроля за проведением ДЭГ;
- разработки критериев признания результатов выборов с применением ДЭГ недействительными.

Подводя итог, следует еще раз подчеркнуть особую уязвимость избирательной системы к последствиям глобальных кризисов. Для решения текущих задач государство и общество должны сотрудничать на качественно новом уровне, активно внедряя инновационные формы участия в политической жизни. В настоящее время преодоление существующих проблем, возникающих при проведении электронного голосования, возможно путем формирования у граждан доверительного отношения к новой системе в том числе через обновление законодательства, в рамках которого будут обеспечены подлинная свобода выражения мнений и тайна голосования, защита информации, надежный процесс идентификации избирателей, а также обеспечена безопасность и достоверность при осуществлении ДЭГ каждым избирателем.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. В чем преимущества ЭГ по сравнению с традиционным голосованием?
2. Обозначьте перспективные направления по совершенствованию ЭГ.
3. Какие существуют современные проблемы применения ДЭГ?
4. Какие вопросы процедурного характера необходимо обеспечить правовой защитой?
5. Какие права граждан по участию в ДЭГ необходимо защитить мерами административной защиты?
6. Разработка каких направлений технологического характера перспективна в целях оптимизации процедур ДЭГ?
7. Какие принципы ДЭГ необходимо закрепить законодательно?

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Голосование как форма волеизъявления граждан, в рамках конституционного права в связи с использованием в его правоотношениях новых информационно-коммуникационных технологий, приобретает новые формы, обозначаемые в законодательстве как электронное голосование (ЭГ), дистанционное электронное голосование (ДЭГ).

Сущность ЭГ, его место и роль в избирательной системе России определяется его характеристиками:

- как стадии избирательного процесса, важнейшего элемента избирательной системы; разновидности голосования (альтернативный способ волеизъявления граждан);

- технологии – эффективного способа реализации избирательных прав граждан, осуществления права на участие в управлении делами государства;

- формы реализации электронной демократии;

- как способа повышения электоральной активности.

Следует различать понятие ЭГ в узком и широком смыслах. В узком смысле, электронное голосование как часть системы избирательных правоотношений, часть избирательного процесса выступает многоаспектным явлением, это и элемент электоральной практики в аспекте понимания его как технологии, и одновременно в рамках законодательного регулирования – это стадия. В широком смысле ЭГ это одна из форм электронной демократии, элемент цифрового управления избирательным процессом в системе государственного управления.

Следует различать понятие информационных технологий и электоральных технологий, но в случае ЭГ, ДЭГ, этот как раз та ситуация, когда электоральная практика обогащается новой технологией в связи с внедрением в ткань конституционно-правовых отношений инновационно-информационных технологий. Ход развития практики ЭГ подтверждает тот факт, что все правоотношения так или иначе связанные с получением,

распространением, передачей и реализацией информации, рано или поздно будут подвергнуты так называемому оцифровыванию. В данных условиях важное значение имеет цифровая грамотность населения, вместе с тем необходимо уяснить, что сам факт, процесс голосования избирателями – это демократия, независимо от того в какой форме осуществляется волеизъявление граждан, каков способ его выражения в бумажной ли форме, электронной, – это технический момент.

Согласно законодательству, ЭГ – это голосование без бумажного бюллетеня с применением технических средств, а ДЭГ – как разновидность ЭГ – это голосование без бумажного носителя удаленно вне помещения для голосования через программное обеспечение на сайте.

Вместе с тем представляется, что в том случае, когда голосование осуществляется гражданином лично, с приходом на избирательный участок, но через электронные аппаратные комплексы, не может идти речь об ЭГ в чистом виде, это всего лишь голосование, проводимое с применением инновационных технологий в качестве вспомогательного инструмента. Предлагаем два подхода к пониманию ЭГ. В рамках первого, сущностного (стадийного) ЭГ признаются все виды голосования с применением современных инновационных технических средств (комплексов, систем, куаркодов, Интернет и др.). В рамках второго подхода ЭГ мыслится как инструмент, как технология, при помощи которой избиратель осуществляет волеизъявление удаленно, без посещения избирательного участка через интернет. Здесь под электронным понимается голосование, осуществляемое в цифровой среде, без прихода на избирательный участок. Таким образом, предлагаем ЭГ в чистом виде признавать только ДЭГ.

Инструментальный подход в сочетании с сущностным наиболее объективно отражает суть и содержание ЭГ как понятия. Инструментальный подход к пониманию данной инновационной формы голосования не снижают ее значимость как стадии, ценность, подчеркивает, что технологии это всего лишь удобный (нет необходимости терять время в выходной день, посещая избирательную комиссию), технологичный (отсутствуют

спекуляции, бюрократизм, коррупция), практичный инструмент (быстро, по деловому, не отвлекаясь на другие факторы), а главный в данной системе отношений – человек.

В законодательстве закреплён ряд принципов, на основе которых реализуется ЭГ: всеобщности, свободы, равенства, тайны, прямого голосования, альтернативности выборов, доступности, открытости, публичности и др. В законодательстве следует закрепить ряд дополнительных: принцип обязательного смешанного голосования (традиционного и инновационного) на выборах при проведении ЭГ – для исключения дискриминации по признаку электронной грамотности; принцип свободы выбора альтернативной формы голосования (выбора одной из форм голосования при применении смешанного ЭГ; принцип запрета голосования двумя способами одновременно; принцип участия граждан в контроле за работой системы ЭГ; принцип обеспечения безопасности и сохранения тайны передаваемой информации в ходе ЭГ; принцип доступности и достоверности ЭГ.

Применение ДЭГ показывает, что данный инструмент выступает очень востребованным в современных условиях занятости и загруженности человечества без потери функционала. Применение ЭГ даёт ряд преимуществ, но практика применения данного инструментария не лишена недостатков, которые кроются, в том числе, и в проблемах технического обеспечения, законодательного регулирования. В данной связи представляются перспективными разработки тех направлений исследований, которые связаны с оптимизацией ДЭГ как по процедурным, информационно-технологическим аспектам, так и с совершенствованием законодательства в аспектах защиты прав граждан, нарушенных в ходе ДЭГ и многое другое.

Формирование и развитие избирательного законодательства по вопросу регламентации ЭГ проходило несколько этапов на протяжении достаточно короткого времени, в течение которого трансформировалось и само законодательство, российская электоральная теория и практика.

Конституционной основой ЭГ, прежде всего, выступают положения Основного закона, которые связаны с правом избирать и быть избранным (ст. 32 Конституции РФ), правом на информацию (ст. 24, ч. 4 ст. 29 Конституции РФ), участия в выборах Президента РФ (ч. 1 ст. 81 Конституции РФ), депутатов Государственной Думы РФ Федерального Собрания РФ (ч. 2 ст. 96 Конституции РФ), органов местного самоуправления (ч. 2 ст. 130 Конституции РФ). Непосредственно регулирование ЭГ, ДЭГ осуществляется федеральными законами, среди которых ФЗ № 67, законы субъектов РФ по вопросам выборов в органы государственной власти и органов местного самоуправления и иные, а так же подзаконными нормативными правовыми актами. Важное значение среди последних, имеет Постановление ЦИК России, посвященное порядку ЭГ, раскрывающее механизм реализации ЭГ с использованием комплексов для ЭГ на выборах.

Этапы становления ЭГ в России: экспериментальное проведение (начиная с 1996 г.), проведение ЭГ в субъектах, с признаваемым юридически результатом (с 2003 по 2011 гг.), проведение ДЭГ начиная с 2019 г., закрепление ЭГ и ДЭГ в ФЗ № 67.

Механизм реализации ДЭГ складывается из различных элементов, регламентируемых положениями ст. 64.1 ФЗ № 67, п. 17 ст. 69 ФЗ «О выборах Президента РФ», ч. 17 ст. 81 ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», а также постановлений ЦИК РФ 2022 г. «О порядке дистанционного электронного голосования с использованием федеральных государственных информационных систем», 2006 г. «О регламенте применения Государственной автоматизированной системы российской Федерации «Выборы» для решения задач, связанных с регистрацией (учетом) избирателей, участников референдума в Российской Федерации» и рядом иных.

Анализ законодательства позволяет в механизм реализации ДЭГ включать следующие элементы: участников ДЭГ, принципы и гарантии реализации ДЭГ, информационно-техническое и правовое обеспечение,

процедуры (стадии) применения ДЭГ, способы защиты нарушенных прав и свобод личности в ходе ДЭГ.

Участниками ДЭГ выступают:

- 9) ЦИК России;
- 10) территориальная избирательная комиссия ДЭГ (ТИК ДЭГ);
- 11) избирательные комиссии, организующие соответствующий вид выборов;
- 12) политические партии, общественные объединения;
- 13) Общественная палата РФ, общественные палаты субъектов РФ, в которых проводятся выборы;
- 14) избиратели;
- 15) наблюдатели, СМИ;
- 16) субъекты обеспечения системы ДЭГ.

Процедура электронного голосования имеет ряд неоспоримых, очевидных и объективных преимуществ как с позиций сущностного (стадийного), так и технологического (инструментального) подхода.

Тем не менее, несмотря на очевидные преимущества ЭГ по сравнению с традиционным голосованием, в настоящее время необходимо принять ряд важных институциональных и правовых мер для совершенствования данного инструмента выборов, но прежде всего, нивелирования рисков и опасностей, связанных с проведением и организацией ДЭГ.

Необходимо четко определить механизм правового регулирования дистанционного голосования, принять федеральный закон о порядке ДЭГ. В том числе необходимо определить уполномоченные органы, их права, обязанности и полномочия по обеспечению защиты специального программного обеспечения «Госуслуги», а также установить либо усовершенствовать нормы административной и уголовной ответственности за нарушение соответствующих норм законодательства.

К перспективным направлениям совершенствования ДЭГ относятся:

- регулирование порядка ДЭГ на уровне федерального законодательства;

- расширение охвата технологиями дистанционного электронного голосования всех выборов, проводимых в России;
- повышение открытости и прозрачности для избирателей процессов учёта их голосов в дистанционном электронном голосовании;
- обеспечение секретности выражения воли при дистанционном электронном голосовании;
- обеспечение защиты прав граждан, участвующих в ДЭГ;
- обеспечение защиты установленного порядка управления в области проведения ДЭГ;
- вопросы контроля за проведением ДЭГ;
- разработка критериев признания результатов выборов с применением ДЭГ недействительными.

ГЛОССАРИЙ

АБСЕНТЕИЗМ – (absent (англ.) – отсутствие) не приход избирателей на избирательные участки.

АГИТАЦИЯ ПРЕДВЫБОРНАЯ – совокупность действий, предпринимаемых различными субъектами избирательного права на определенном этапе избирательного процесса, с целью побудить избирателей голосовать в пользу то или иного кандидата (ов), партии, общественного объединения, избирательного блока.

АКТИВНОЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО (ПРАВО ГОЛОСА) – право гражданина РФ, достигшего возраста 18 лет отдать свой голос на выборах за кандидата (ов), политическую партию при формировании публичного органа власти.

АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ВЫБОРЫ – выборы, при которых существует конкуренция между представленными в избирательном бюллетене зарегистрированными кандидатами, политическими партиями, избирательными блоками, обеспечивается регистрацией не менее двух и более кандидатов.

АНОНИМИЗАЦИЯ – процедура, применяемая в ходе ДЭГ, которая позволяет сохранить тайну голосования посредством применения программно-технических решений и организационных мер, применяемых в программно-техническом комплексе ДЭГ, не позволяющих установить связь между персональными данными избирателя и сохраняемым результатом его волеизъявления.

АУТЕНТИФИКАЦИЯ – процедура проверки принадлежности избирателю введенного им идентификатора, а также подтверждения его подлинности.

БЛОК ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ – объединение, позволяющее отдельным политическим партиям, не прошедшим избирательный барьер, установленный законодательно, совместно выдвинуть кандидата или список кандидатов на те или иные выборы.

БЛОКЧЕЙН – технология, позволяющая в рамках избирательного процесса зашифровывать и фиксировать информацию в цепочке информационных блоков на стадии голосования таким образом, что обеспечивается тайна голосования, достоверность и сохранность данных избирателя, а так же исключается фальсификация результатов голосования.

ВОЗРАСТНОЙ ЦЕНЗ – требование избирательного законодательства к возрасту лица, изъявляющего желание участвовать в активном (не менее 18 лет) или пассивном волеизъявлении (21, 30, 35 лет) на выборах.

ВСЕОБЩЕЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО – принцип, в соответствии с которым правом избирать обладают все граждане РФ, достигшие возраста совершеннолетия, а также правом быть избранным все лица, соответствующие требованиям избирательных цензов. Имеет ограничения для лиц, подпадающих под действие положения ч. 3 ст. 32 Конституции РФ.

ВЫДВИЖЕНИЕ КАНДИДАТОВ – является одной из стадий избирательного процесса, в рамках которой лица, соответствующие требованиям законодательства и претендующие занять ту или иную выборную должность либо дают согласие на свое выдвижение от политической партии, общественного объединения, в составе списков от избирательного объединения, либо осуществляют самовыдвижение.

ГАРАНТИИ ОСНОВНЫХ ПРАВ И СВОБОД – условия и средства, совокупность которых создают благоприятные условия для успешной реализации прав и свобод человека и гражданина.

ГОЛОСОВАНИЕ – способ коллегиального принятия решения: подача голоса на выборах, референдуме или при принятии решения в коллегиальном органе. В избирательном праве – ключевая стадия избирательного процесса.

ДЕМОКРАТИЯ (власть народа) – одна из форм организации общества и государства, одновременно политико-правовой режим, в рамках которого обеспечиваются права и свободы человека и гражданина как высшая ценность, формируется гражданское общество, взаимодействующее с конституционным государством, в котором признается народный

суверенитет, верховенство права и закона, неотчуждаемость прав и свобод личности.

ДИСТАНЦИОННОЕ ЭЛЕКТРОННОЕ ГОЛОСОВАНИЕ (ДЭГ) – форма электронного голосования, при котором волеизъявление граждан осуществляется через электронный избирательный кабинет посредством мобильного устройства с доступом в Интернет.

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО – совокупность нормативных правовых актов, принятых в государстве, находящихся в определенной иерархии между собой, регулирующих базовые для общества и государства правоотношения.

ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА (в широком смысле) – 1) совокупность элементов, необходимых для формирования выборных государственных и муниципальных органов; 2) совокупность норм, регулирующих вопросы формирования посредством выборов части публичной власти.

ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА (в узком смысле) – способ подсчета голосов на заключительном этапе избирательного процесса определяющий победителя на выборах.

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО (в субъективном смысле) – право гражданина участвовать на выборах, реализуя активную либо пассивную формы участия в управлении делами государства.

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРИНЦИПЫ – идеи, руководящие начала к действию, закрепленные в Конституции РФ и воздействующие на все виды жизнедеятельности в обществе, на базовые политические, экономические, социальные и духовно-культурные отношения в обществе.

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СТАТУС ЛИЧНОСТИ – совокупность норм Основного закона, закрепляющих возможности личности в обществе и государстве, его взаимоотношения с другими личностями, с государством.

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ – способ воздействия на поведение людей, либо отдельные звенья избирательной системы с целью получения данной системой высшего показателя эффективности.

ИДЕНТИФИКАЦИЯ – процедура сопоставления идентификаторов, вводимого избирателем с идентификатором, содержащейся в информационной системе ЕПГУ.

ИНФОРМАЦИЯ – любые сведения, факты, данные на носителях различных форм как традиционных, так и инновационных.

ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ – инновационно-информационные способы реализации отдельных структурных элементов избирательных процессов.

МАЖОРИТАРНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА – избирательная система, при применении которой на выборах победившим считается тот кандидат, набравший большинство число голосов избирателей по избирательному округу. Разновидности: абсолютного большинства, относительного большинства, квалифицированного большинства.

МЕСТНЫЙ РЕФЕРЕНДУМ – голосование населения местного самоуправления по вопросам важнейшего местного значения, решение которого является окончательным, не требует утверждения и обязательно для власти.

НАРОДОВЛАСТИЕ – форма участия в управлении делами государства 1) либо непосредственно (лично) через выборы и референдумы, другие формы прямого волеизъявления, 2) либо опосредованно, через народных представителей, избранных в органы государственной, муниципальной власти и управления.

НЕПОСРЕДСТВЕННАЯ ДЕМОКРАТИЯ – осуществление власти народом самостоятельно, без передачи своего голоса, через формы прямой демократии выборы, референдум и др.

ПАССИВНОЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО – право быть избранным в публичные органы власти.

ПОЛИТИЧЕСКИЙ РЕЖИМ – совокупность методов и средств, при помощи которых реализуется власть в государстве. Различают демократический, тоталитарный, авторитарный политико-правовые режимы.

ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО – государство, в котором признается власть народа, верховенство права и закона, соблюдается свобода, равенство и справедливость, обеспечивается конституционный правопорядок, закон обеспечивается системой публичной власти, которая сама связана правом.

ПРЕДСТАВИТЕЛЬНАЯ ДЕМОКРАТИЯ – осуществление власти народом через своих представителей, избранных в органы государственной власти и муниципальной власти.

ПРОПОРЦИОНАЛЬНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА – избирательная система, при применении которой формируют коллегиальный орган публичной власти те партии, которые получают наибольшее количество голосов пропорционально полученным голосам в списках на выборах.

ПРЯМОЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО – принцип избирательного права, согласно которому избиратель подает свой голос за кандидата напрямую, без посредников.

ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ – совокупность органов государственной власти и органов местного самоуправления, осуществляющих взаимодействие при решении задач в интересах населения, проживающего на территории государства.

СВОБОДА ИНФОРМАЦИИ – право каждого искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом.

СВОБОДА СЛОВА – конституционное право личности, которое подразумевает возможности лица выражать свои мысли, мнение распространять информацию как в общении с гражданами, так и в общественных местах на митингах шествиях, демонстрациях, собраниях и прочих массовых мероприятиях свободно.

ЦИФРОВЫЕ ПРАВА – права, возникающие в процессе реализации универсальных прав человека в Интернет пространстве, при применении инновационно-информационных технологий, технических устройств, наполняющиеся в связи с этим специфическим смыслом и содержанием.

ЭЛЕКТРОННОЕ ГОЛОСОВАНИЕ – голосование без применения бумажного бюллетеня с применением технологических устройств с приходом на традиционные избирательные участки.

ЭЛЕКТОРАТ – 1) совокупность лиц, имеющих право участвовать в выборах; 2) круг избирателей, голосующий за определенную политическую партию, определенного кандидата.

ЭЛЕКТОРАЛЬНАЯ ПРАКТИКА – складывающаяся в государстве специфическая система взаимоотношений, имеющая политический окрас присущий лишь конкретной стране в конкретном историческом отрезке, между участниками избирательных процессов на основе норм избирательного законодательства. Электоральная практика формирует гражданские ожидания и инициативы по изменению избирательного законодательства.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

2. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федер. закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 28.06.2022). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

4. О выборах Президента Российской Федерации: федер.закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ (ред. от 28.06.2022). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

5. О государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы: федер. закон от 10.01.2003 № 20-ФЗ (ред. от 14.03.2022). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

6. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

7. О референдуме Российской Федерации: федер. конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ (ред. от 30.12.2021). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

8. Об информации, информационных технологиях и о защите информации: федер. закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 14.07.2022). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

9. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федер. закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 27.12.2018). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

10. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: федер. закон от 27.07.2010 (ред. от 30.12.2021). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

11. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ (ред. от 28.06.2022). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

12. О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования в городе федерального значения Москве: федер. закон от 23 мая 2020 г. № 152-ФЗ // СЗ РФ. 2020. № 21. Ст. 3231.

13. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 16.04.2022, с изм. от 17.05.2022) (с изм. и доп., вступ. в силу с 27.04.2022) // Российская газета. 2001. № 256; 2022. № 103.

14. 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 субъектов Российской Федерации: федер. закон от 23.05.2020 № 151-ФЗ // СЗ РФ. 2020. № 21. Ст. 3230.

15. О проведении эксперимента по организации и осуществлении дистанционного электронного голосования в городе федерального значения Москве: федер. закон от 23.05.2020 № 152-ФЗ // СЗ РФ. 2020. № 21. Ст. 3231.

16. 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 субъектов Российской Федерации: федер. закон от 23.05.2020 № 151-ФЗ // СЗ РФ. 2020. № 21. Ст. 3230.

17. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 23.05.2020 № 154-ФЗ // СЗ РФ. 2000. № 21. Ст. 3233.

18. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 31.07.2020 № 267-ФЗ // СЗ РФ. 2020. № 31. Ст. 5026.

19. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: федер. закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ (ред. от 28.06.2022). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

20. Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 05.12.2016 № 646 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 20.10.2022).

21. О стратегии развития информационного общества Российской Федерации на 2017–2030 годы: Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

22. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

23. О стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

24. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество»: постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 313 (ред. от 02.06.2022 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 20.10.2022).

25. Об утверждении Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года: постановление Правительства РФ от 29.02.2016 № 326 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 20.10.2022).

26. Постановление Конституционного Суда РФ от 07.07.2011 № 15-П. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

27. О регламенте применения Государственной автоматизированной системы российской Федерации «Выборы» для решения задач, связанных с регистрацией (учетом) избирателей, участников референдума в Российской Федерации: постановление ЦИК РФ от 28.02.2006 № 172/1112-4. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

28. Инструкция о порядке использования технических средств подсчета голосов – комплексов обработки избирательных бюллетеней 2010 г. на выборах и референдумах, проводимых в Российской Федерации: постановление ЦИК России от 06.07.2011 № 19/204-6 // Вестник ЦИК РФ. 2011. № 10.

29. О порядке электронного голосования с использованием комплексов для электронного голосования на выборах, проводимых в Российской Федерации: постановление ЦИК России от 07.09.2011 № 31/276-6 // Вестник ЦИК РФ. 2011. № 13.

30. О внесении изменения в Порядок электронного голосования с использованием комплексов для электронного голосования на выборах, проводимых в Российской Федерации, утвержденный постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 7 сентября 2011 года № 31/276-6: постановление ЦИК России от 27.08.2014 № 248/1529-6 // Вестник Центризбиркома РФ. 2014. № 8.

31. О перечне субъектов Российской Федерации, в которых на общероссийском голосовании по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации проводится дистанционное электронное голосование: постановление ЦИК России от 04.06.2020 № 251/1851-7. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

32. О порядке дистанционного электронного голосования на выборах, назначенных на 19 сентября 2021 г.: постановление ЦИК РФ 20.07.2021 № 26/225-8. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

33. О порядке дистанционного электронного голосования с использованием федеральных государственных информационных систем: постановление ЦИК РФ от 08.06.2022 № 86/716-8. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

34. Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» (утратил силу): федер. закон от 06.12.1994 № 56. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

35. Азаматова Л.Л. Проблемы конкуренции норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях на примере практики арбитражных судов // Арбитражный и гражданский процесс. 2017. № 2.

36. Алексеев Р.А. Блокчейн как избирательная технология нового поколения – перспективы применения на выборах в современной России // Вестник Московского государственного областного университета. 2018. № 2.

37. Акимова Г.П., Попов А.К., Соловьев А.В. Аналитическое исследование систем для электронного голосования // Труды ИСА РАН. 2007. Т. 29.

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

39. Доклад Председателя ЦИК России В.Е. Чурова на X Международных Лихачевских научных чтениях. Выборы как политический институт в современном многополярном и мультикультурном мире [Электронный ресурс]. URL: <http://www/cikrf.ru> (дата обращения: 20.10.2022).

40. Горностаева Е.О. Зарубежный опыт электронного голосования на выборах // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 21.

41. Гузеева И.Н. Административная и уголовная ответственность участников избирательного процесса // Крымский Академический вестник. 2020. № 15.

42. Ерохина О.В. Электронное голосование в России: технологический и политический аспекты // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. № 3. 2021.

43. Зорькин В.Д. Право в цифровом мире // Российская газета. 2018. 30 мая.

44. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учебник / С.А. Куемжиева, М.С. Савченко, А.В. Красницкая и др. Краснодар, 2018.

45. Ильиных А.В., Потужная М.А. Перспективы правовой регламентации организации и проведения электронного голосования на выборах всех уровней в Российской Федерации // Ученые заметки ТОГУ. 2019. № 2.
46. Капранова Ю.В. Система принципов избирательного права // Конституция Российской Федерации: теория и практика реализации: сб. материалов Всерос. научн.-практ. конф. Ростов н/Д, 2018.
47. Капранова Ю.В. Феномен избирательных технологий в современной России // Юристъ-Правоведъ. 2022. № 1(100).
48. Колюшин Е.И. Правовые проблемы дистанционного электронного голосования избирателей // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 2.
49. Колюшин Е. И. Инновационные технологии избирательного процесса в свете верховенства закона // Правосудие/Justice. 2021. Т. 3. № 3.
50. Князев С.Д., Яшин А.А. Курс лекций по избирательному праву избирательному процессу Российской Федерации: учебник для вузов. Владивосток, 2000.
51. Ларин И.Г. Особенности признания недействительности выборов при проведении дистанционного электронного голосования // Юридический вестник Самарского университета. 2021. № 2.
52. Матренина К.Ю. Обеспечение всеобщего и равного избирательного права, а так же процедурных защитных механизмов при проведении электронного голосования // Право и политика. 2014. № 11.
53. Минбалеев А.В. Воздействие конституционных прав и свобод человека и гражданина на развитие информационного права в условиях цифровизации современного общества // Юридическое образование и юридическая наука в России: современные тенденции и перспективы развития (к 15-летию юридического факультета Курского государственного университета): сб. материалов Всерос. научно-практ. конф. Курск, 2019.
54. Прусакова Н.В. Рекомендация комитета министров совета Европы государствам-членам №_см/рес (2017)5_(124) «О правилах электронного голосования» (125) // Бюллетень Европейского Суда по права человека. 2017. № 11.

55. Садекова П.У., Токарева Е.А. Перспективы развития «электронного голосования»: совершенствование законодательства в условиях сближения международного и внутригосударственного права // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 4.

56. Сбитнев В.С., Ладиков Я.С. Электронное голосование в Российской Федерации: проблемы и перспективы // Вопросы российской юстиции. 2020. № 6.

57. Столяров В.П., Поломарчук Б.В., Кикимов С.С. Электронное голосование: современное понимание и эволюция подходов // The Scientific Heritage. 2021. № 81–3(81).

58. Трыканова С.А. Направления развития организационно-правовых условий цифрового дистанционного голосования в России // Образование. Наука. Научные кадры. 2021. № 1.

59. Федоров В.И., Ежов Д.А. Эволюция электронного голосования в России: проблемы классификации и периодизации // Вестник Московского государственного областного университета (электронный журнал) 2021. № 1.

60. Филатова А.О. Содержание предмета избирательного права как подотрасли конституционного права: обзор научных мнений // Вестник образовательного консорциума Среднерусского университета. 2020. № 16.

61. Чертков А.Н. Риски электронного голосования (Перспективы защиты избирательных прав граждан вызывают беспокойство) // Адвокатская газета. 2021. № 2.

62. Шахрай С.М. Цифровая конституция. Судьба основных прав и свобод личности в тотальном информационном обществе [Электронный ресурс]. URL: www.isprgras.ru/pics/File/News/Doklad_20042018 (дата обращения: 01.09.2022).

63. Выборы в Рийгикогу 5 марта 2023 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.valimised.ee/ru/uldkirjeldus> (дата обращения: 01.09.2022).

ОГЛАВЛЕНИЕ

| | |
|--|-----------|
| ВВЕДЕНИЕ | 3 |
| Глава I. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЭЛЕКТРОННОГО ГОЛОСОВАНИЯ НА ВЫБОРАХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ | 5 |
| § 1.1. Место и роль электронного голосования в избирательной системе России | 5 |
| § 1.2. Понятие и виды электронного голосования в России | 17 |
| § 1.3. Принципы, стандарты и гарантии электронного голосования в России | 27 |
| Глава II. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЭЛЕКТРОННОГО ГОЛОСОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.... | 40 |
| § 2.1. Правовое регулирование и практика электронного голосования в Российской Федерации | 40 |
| § 2.2. Механизм реализации дистанционного электронного голосования в Российской Федерации | 48 |
| Глава III. ПРОБЛЕМЫ, РИСКИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ЭЛЕКТРОННОГО ГОЛОСОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.... | 57 |
| Заключение..... | 68 |
| Глоссарий | 74 |
| Литература | 80 |

Учебное издание

КАПРАНОВА Юлия Витальевна,
кандидат юридических наук, доцент

ЭЛЕКТРОННОЕ ГОЛОСОВАНИЕ В РОССИИ

Учебное пособие

Редактор *Н.А. Тапашева*
Корректор *Н.А. Тапашева*
Технический редактор *Н.А. Тапашева*
Компьютерная верстка – *Е.Е. Пелехатой*

Подписано в печать 30.03.2023.
Формат 60x84/16. Объем 5,5 п. л. Набор компьютерный.
Гарнитура Times New R. Печать лазерная.
Бумага офисная. Тираж 40 экз. Заказ № 1.
Редакционно-издательское отделение НИиРИО
ФГКОУ ВО РЮИ МВД России.
Отпечатано в ГПиОП НИиРИО
ФГКОУ ВО РЮИ МВД России.
344015, г. Ростов-на-Дону, ул. Еременко, 83.

ISBN 978-5-89288-486-0

