

ЛАРИЧЕВ Вячеслав Павлович,
аспирант кафедры
конституционного и международного права,
Всероссийский государственный университет
юстиции (РПА Минюста России),
ведущий специалист, ГКУ «Соцказначейство Москвы»,
e-mail: larichev.slava@mail.ru

Научный руководитель:
ГРУДЦЫНА Людмила Юрьевна,
доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры конституционного и международного права
Всероссийский государственный университет юстиции
(РПА Минюста России),
e-mail: mail@law-books.ru

ТРАНСФОРМАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. Статья посвящена анализу трансформации избирательного процесса в Российской Федерации под влиянием цифровизации и интернетификации. Данная статья призвана обобщить и систематизировать накопленные ранее российскими и зарубежными исследователями и экспертами знания, а также заполнить существующий на сегодняшний день пробел, заключающийся в отсутствии комплексного подхода к анализу эволюции онлайн-голосования в России, включающего в себя как вопросы нормативно-правового регулирования, так и использования технологических решений для обеспечения эффективной и безопасной работы системы дистанционного электронного голосования. В статье представлен подобный хронологический политико-правовой анализ развития онлайн-голосования в России, обозначены основные риски и угрозы, связанные с цифровизацией и интернетификацией избирательного процесса, для граждан и государства, а также существующие на сегодняшний день технологические решения, позволяющие их нивелировать, являются способом легитимизации власти, поэтому необходимо создавать условия для максимального привлечения граждан к голосованию. В условиях кардинальных технологических преобразований электоральная сфера подвержена трансформациям, которые соотносятся с инновационными изменениями в государственном управлении, коммуникации, повседневных практиках. Цифровизация способствовала проникновению соответствующих технологий в выборный процесс, результатом которого стала возможность проведения дистанционного электронного голосования. Автор делает вывод о необходимости дальнейшей модернизации российской законодательной базы для дистанционного электронного голосования ДЭГ, а также о значимости комплексного и системного подхода к развитию онлайн-голосования в совокупности с готовностью органов государственной власти оперативно реагировать на происходящие изменения и преодолевать сопутствующие риски и угрозы, привлекая для решения этих задач научное и экспертное сообщество. Практическая значимость данного исследования состоит в возможности его использования органами государственной власти и лицами, принимающими решения, ответственными за развитие онлайн-голосования в России, с целью дальнейшего совершенствования его технической и законодательной базы, а также научным сообществом и гражданами, желающими расширить свои знания о технологии дистанционного электронного голосования и регламентирующих его законах.

Ключевые слова: выборы, цифровизация, избирательное право, онлайн-голосование, дистанционное электронное голосование, кибербезопасность.

LARICHEV Vyacheslav Pavlovich,
graduate student of the Department
of Constitutional and International Law,
All-Russian State University of Justice
(RPA of the Ministry of Justice of Russia),
leading specialist,
GKU "Social Treasury of Moscow"

Scientific supervisor:
GRUDTSYNA Ludmila Yurievna,
Doctor of Law, Professor,
Professor, Department of Constitutional and International Law
All-Russian State University of Justice
(RPA of the Ministry of Justice of Russia)

TRANSFORMATION OF THE ELECTORAL PROCESS IN THE CONTEXT OF DIGITALIZATION IN THE RUSSIAN FEDERATION

Annotation. *The article analyzes the changes taking place in the electoral process in the Russian Federation under the influence of digitalization and internetization. The purpose of the study is to summarize and systematize the knowledge accumulated by Russian and foreign scientists and experts in the field, as well as to fill the existing gap in the study of the evolution of online voting in Russia. The article discusses the issues of regulatory regulation and the use of technological solutions to ensure the effectiveness and security of the remote electronic voting system. The article presents an analysis of the development of online voting in Russia, as well as identifies the main risks and threats associated with the digitalization of the electoral process. The current technological solutions aimed at reducing these risks are considered. Digitalization of the electoral sphere is one of the ways to legitimize power, therefore it is necessary to create conditions for maximum involvement of citizens in voting. In the context of technological transformations, the electoral sphere is undergoing transformations that are associated with innovative changes in public administration, communication and everyday practices. Digitalization has facilitated the introduction of appropriate technologies into the electoral process, which has made it possible to conduct remote electronic voting. The author comes to the conclusion that it is necessary to further modernize the legislative framework of the Russian Federation in the field of remote electronic voting (DEG). It is also noted the importance of an integrated and systematic approach to the development of online voting, which should be accompanied by the willingness of public authorities to respond promptly to changes and overcome the associated risks and threats. It is proposed to involve scientific and expert communities to solve these problems. The practical significance of this research lies in the possibility of its use by government authorities and decision makers responsible for the development of online voting in Russia to further improve its technical and legislative framework. The results of the study may also be useful for the scientific community and citizens wishing to expand their knowledge of remote electronic voting technology and relevant laws.*

Key words: *elections, digitalization, electoral law, electronic voting, remote electronic voting, cybersecurity.*

Электронные выборы выступают важнейшим институциональным выражением электронной демократии, ее атрибутивным элементом, преобразующим электоральную демократию в демократию электронную.

Под электронными выборами понимается использование цифровых технологий в избирательном процессе, в механизмах формирования выборных органов и должностных лиц публичной

власти путем непосредственного волеизъявления избирателей.

Электронные выборы при этом мыслятся в двух организационно-правовых измерениях: 1) совокупность избирательных действий, целиком формируемых цифровыми технологиями (электронные выборы в чистом виде); 2) использование в электоральных процессах интерактивных составляющих наряду с традиционными избирательными процедурами.

Справедливо отмечается, что дистанционное электронное голосование привносит изменения во все стадии избирательного процесса, участниками которого являются и кандидаты, и политические партии, и наблюдатели, и члены избирательных комиссий [5, с. 98].

Вместе с тем электронное голосование как особый сегмент электронной демократии выступает центральным элементом электронных выборов, материализующим электоральную волю, придает выборам электронный характер. Использование цифровых технологий в иных фазах избирательного процесса не превращает выборы в электронные, но лишь свидетельствует о цифровом наполнении избирательных действий. Как указывает П.А. Астафичев, «голосование – главная стадия избирательного процесса; голосование есть выборы в узком смысле» [1, с. 16].

Электронное голосование осуществляется посредством электронного бюллетеня, изготовленного в единой унифицированной форме. Согласно Федеральному закону от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» установлено, что электронное голосование есть голосование без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с использованием технического средства.

Определение дистанционного электронного голосования (ДЭГ) приводится в Федеральном законе № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которому дистанционное электронное голосование – это голосование без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с использованием специального программного обеспечения.

Дистанционное электронное голосование реализуется с помощью Интернета и обозначается как интернет-голосование (онлайн-голосование). Но в последние годы развивается альтернативный формат – голосование при помощи мобильных устройств с соответствующей операционной системой, с использованием специализированного мобильного приложения и соответствующих биометрических данных избирателя, что минимизирует возможность внешнего контроля за волеизъявлением избирателя. Преимуществами электронного голосования в сравнении с традиционным являются его мобильность, простота, экономичность, массовая доступность.

Конституционный Суд Российской Федерации в отношении дистанционного электронного голосования отметил, что нацеленное на достижение всеобщности избирательного права разум-

ное увеличение доступных видов электоральных практик способствует росту числа граждан, принявших участие в голосовании, повышению гражданской активности.

Несомненным плюсом электронного голосования, повышающим легитимность выборов, является минимизация риска внешнего вмешательства в электоральные процессы, влияния субъективного фактора на результаты выборов. В этом смысле цифровизация электоральной демократии служит своего рода локомотивом развития технологических основ политических процессов и социальных коммуникаций» [2, с. 29].

Дистанционное электронное голосование в Российской Федерации используется сравнительно недавно, но имеет стойкую тенденцию роста.

Первоначально электронные выборы проводились в масштабе отдельных субъектов Федерации в качестве экспериментальных, послуживших эмпирической основой организации электронного голосования в стране. Технология дистанционное электронное голосование была задействована в ходе выборов депутатов Государственной Думы Российской Федерации VIII созыва, а также при формировании региональных и муниципальных органов власти, прошедших в единый день голосования 19 сентября 2021 г., на которых в семи субъектах РФ была доступна возможность дистанционного электронного голосования. Поэтапное расширение использования ДЭГ на территории нашей страны привело к тому, что в 2024 году, на выборах Президента РФ, ЦИК России приняла решение о применении данной технологии ДЭГ в 29 регионах.

Дистанционное электронное голосование представляет собой форму голосования, осуществляемую без применения бумажного избирательного бюллетеня, с использованием специализированного программного обеспечения, размещенного на программно-техническом комплексе. Избирателю предоставляется доступ к данному portalу через Интернет.

Процедура дистанционного электронного голосования обеспечивала реализацию избирателем волеизъявления, а также формирование данных об итогах голосования при сохранении неизменности результатов и соблюдения тайны голосования.

Для участия в процедуре голосования избиратель должен пройти идентификацию и аутентификацию через специализированный интернет-портал. В случае успешного подтверждения личности ему предоставляется доступ к системе, а также возможность ознакомиться с условиями проведения голосования.

Информация о результатах голосования передавалась в избирательную комиссию через каналы информационно-телекоммуникационной сети ГАС «Выборы».

Законодательство содержало гарантии достоверности голосования и его результатов. В случае выявления нарушений в процессе дистанционного электронного голосования, которые препятствовали установлению результатов волеизъявления его участников, территориальная избирательная комиссия могла признать итоги голосования недействительными. Соответствующая информация вносилась в протокол избирательной комиссии.

Практика экспериментальных выборов в России была учтена и обобщена законодателем в изменениях к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», дополненному Федеральным законом от 14 марта 2022 г. № 60-ФЗ статьей 64.1, допускающей проведение дистанционного электронного голосования на всех уровнях выборов и референдума в Российской Федерации на постоянной основе.

Действующее избирательное законодательство России в части регламентации электронных выборов (дистанционного электронного голосования) основывается на определенных принципах, характеризующих дистанционное электронное голосование как технологический механизм выражения и удостоверения народного волеизъявления, вытекающих из основополагающих концептуальных начал избирательного права и избирательного процесса в России.

Электронная избирательная система в Российской Федерации включает в себя следующие электоральные показатели.

Альтернативность электронного голосования предполагает возможность выбора избирателем способа голосования: традиционного или электронного, с использованием избирательного бюллетеня на бумажном или электронном носителе. Дистанционное электронное голосование позиционируется как альтернативное традиционному (бумажному), проводимое по решению соответствующей избирательной комиссии.

Всеобщность электронных выборов (всеобщее избирательное право) предполагает реальное участие в голосовании подавляющего большинства избирателей.

Участвовать в дистанционном электронном голосовании имеет право граждан Российской Федерации, обладающий активным избирательным правом на выборах в федеральные органы государственной власти, органы государственной

власти субъекта Российской Федерации, органы публичной власти федеральной территории, органы местного самоуправления, при условии регистрации в федеральной государственной информационной системе ЕПГУ.

Для реализации своего права на участие в ДЭГ избиратель использует специализированный интернет-портал

Для участия в дистанционном электронном голосовании избиратель обращается на специальный портал в Интернете (в том числе через соответствующее мобильное приложение), определенный в порядке дистанционного электронного голосования. Далее необходимо пройти процедуру аутентификации и идентификации для подтверждения своей личности как носителя активного избирательного права, после чего получает доступ к голосованию.

Принцип всеобщего избирательного права подразумевает, что электронное голосование должно быть технически доступно каждому избирателю, его интерфейс и система электронного голосования должны быть понятны и просты в использовании. Кроме того, электронное голосование обязано учитывать потребности людей с ограниченными возможностями. Всеобщность выборов характеризуется полнотой не только активного, но и пассивного избирательного права, имеющего в том числе электронное выражение.

К принципам электронных выборов относится свобода волеизъявления, исключающая возможность неправомерного влияния на волю избирателя через систему электронного голосования. Программное составляющее системы электронного голосования обеспечивает защиту от манипуляций в отношении избирателя в процессе голосования.

Дистанционные выборы имеют надежное техническое сопровождение, включающее оборудование, программное обеспечение и процедуры, позволяющие гражданам реализовать свое избирательное право в электронном формате.

Техническая поддержка выборов осуществляется с применением ГАС «Выборы», а также других государственных информационных систем, включая региональные, прошедших необходимую сертификацию и соответствующие установленным ЦИК России требованиям к дистанционному электронному голосованию.

При проведении выборов в федеральные органы государственной власти возможно использование как федеральных, так и региональных информационных систем, сертифицированных и соответствующих стандартам к защите для проведения дистанционного электронного голосования.

Механизм электронных выборов обеспечивает тайну голосования, исключая внешние

контроль за волеизъявлением избирателей. Информация об избирателях и голосах остается нераскрытой до начала подсчета голосов.

Законодательство содержит гарантии конфиденциальности голосования, предусматривая процедуру анонимизации, которая с помощью программно-технических механизмов исключает возможность установления личности избирателя с результатом его волеизъявления.

Следует отметить, что при выборах депутатов Государственной Думы восьмого созыва Центральной избирательной комиссией РФ в целях обеспечения тайны голосования применялась многоступенчатая система защиты заполненных бюллетеней.

В процессе дистанционного электронного голосования обеспечивается возможность свободного волеизъявления избирателя и формирования итоговых данных при соблюдении неизменности зафиксированных результатов голосования и тайны голосования.

Результаты анонимного голосования немедленно шифруются и сохраняются в зашифрованном виде в цепочке блоков соответствующей базы.

Шифрование происходит с применением специального ключа, при этом расшифровка с его использованием невозможна. Доступ к результатам голосования предоставляется только после завершения процедуры голосования с помощью отдельного ключа расшифрования.

Использование ГАС «Выборы» и других государственных информационных систем, а также их взаимодействие в рамках обработки персональных данных участников выборов и референдума осуществляется исключительно в целях реализации их избирательных прав и права на участие в референдуме.

Дистанционное электронное голосование реализуется с соблюдением принципа равного избирательного права, предполагающего равенство голосов избирателей, наличие единственного голоса, невозможность повторного голосования на выборах одного уровня. С этой целью избирателем подается одно заявление ДЭГ по всем выборам, на которых он обладает активным избирательным правом.

Программное обеспечение ДЭГ в принципе исключает повторное голосование, которое не допускается. Требование единственного голоса поддерживается невозможностью совмещения электронного голосования с традиционным. Получив доступ к ДЭГ, избиратель утрачивает право на получение бумажного бюллетеня на избирательном участке. Как только избиратель осуществил свое волеизъявление через систему ДЭГ, изменение волеизъявления (повторное волеизъявление) не допускается.

Требование равного избирательного права обеспечивается нормативным предписанием, согласно которому избиратель, включенный в список участников ДЭГ, автоматически исключается из списка избирателей на соответствующем избирательном участке.

Электронные выборы основываются на принципе гласности, предполагающем прозрачность избирательных действий, доступных внешнему аудиту.

Список участников дистанционного голосования является открытым, с ним вправе знакомиться члены избирательных комиссий и наблюдатели за дистанционным электронным голосованием. Неявка избирателя в день выборов дает возможность бесконтрольного добавления неопределенного круга аккаунтов портала «Госуслуги» в список участников ДЭГ со стороны администраторов системы. Это требует внедрения в избирательный процесс инструментария удостоверения личной подачи заявления избирателем, установления правила, что к подаче заявлений и дистанционному голосованию допускаются избиратели, у которых к учетным записям привязан номер оформленного на них мобильного телефона.

Система ДЭГ не обеспечивает эффективной возможности контроля со стороны членов избирательных комиссий и наблюдателей за корректностью проверки системой наличия у избирателей активного избирательного права, что требует внедрения надежных механизмов контроля за корректностью проверки системой наличия у избирателей активного избирательного права на конкретных выборах.

Так как СМС-код не обеспечивает заявленного подтверждения личности, вместо него необходимо внедрить более надежные инструменты, например электронную цифровую подпись на физическом носителе информации (токен, электронный паспорт гражданина России).

Анализ действующего избирательного законодательства Российской Федерации позволяет утверждать, что электронные выборы, включающие дистанционное электронное голосование, в целом соответствуют общим принципам избирательного права и избирательной системы в Российской Федерации.

Электронное голосование стало неотъемлемым и незаменимым атрибутом электронной демократии в России, обеспечивающим полноту избирательных прав граждан, обладая организационными качествами безопасности, мобильности, доступности, достоверности, технической оснащенности, открытости для независимой проверки.

Справедливо отмечается, что электронное голосование является перспективной сферой

избирательного процесса, способной при должной и объективно оправданной реализации, разумном использовании новейших технологий обеспечить качественно иную организацию голосования, отличающуюся принципиально новым уровнем удобства, точности, скорости и безопасности [4, с. 47].

Дистанционное электронное голосование при этом позиционируется как альтернативное традиционному (бумажному), равноценное ему по результатам волеизъявления, с предоставлением избирателю права свободного выбора между голосованием посредством электронного избирательного бюллетеня и избирательного бюллетеня на бумажном носителе, организационно совместимых. Согласно позиции Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, внедрение новых технологий ни в коем случае не отменяет традиционные избирательные процедуры, а лишь гармоничным образом дополняет их, делает более удобными для избирателей [3, с. 47]. При техническом отсутствии доступа к каналам электронного голосования электронные выборы должны являться лишь факультативным способом волеизъявления.

Электронное голосование, несмотря на высокую степень технологической защиты, не исключает риски неправомерного воздействия на операционную среду, состоящие в возможности искажения передаваемой через систему ДЭГ информации.

С целью минимизации подобных рисков можно было бы предложить введение в состав территориальной избирательной комиссии члена комиссии – ответственного за электронное голосование на правах заместителя комиссии, отвечающего за надежность и безопасность системы электронного голосования, в обязанности которого входили бы: оценка корректности функционирования электронного голосования и эффективности примененных мер ее защиты; проверка соответствия установленным требованиям технической спецификации; контроль за деятельностью операторов системы электронного голосования, юридически безответственных.

Электронные выборы стали неотъемлемым и незаменимым выражением электронной демо-

кратии в России, способствующим реализации избирательных прав граждан. Учитывая масштабы и тенденции электронного голосования в Российской Федерации, демонстрирующего качественно новый уровень открытости и доступности избирательных процедур, следует распространить электронное голосование на все уровни выборов в органы публичной власти в Российской Федерации (а также референдума), сделав дистанционное электронное голосование универсальным способом волеизъявления избирателей.

Список литературы:

- [1] Астафичев П.А. Институт народного представительства в современной России. Орел, 2003.
- [2] Лопатин А.И. Цифровизация избирательного процесса: опыт и перспективы // Избирательное законодательство и практика. 2022. № 1.
- [3] Мазуревский К.С. Реализация избирательных прав: современные тенденции // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 7.
- [4] Матренина К.Ю. Проблемы сопровождения электронного голосования на выборах: российский и зарубежный опыт // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 1.
- [5] Трушалова Т.О. Право гражданина на участие в дистанционном электронном голосовании // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 12.

Spisok literatury:

- [1] Astafichev P.A. Institute of National Representation in Modern Russia. Eagle, 2003.
- [2] Lopatin A.I. Digitalization of the electoral process: experience and prospects//Electoral legislation and practice. 2022. № 1.
- [3] Mazurevsky K.S. Realization of electoral rights: modern trends//Constitutional and municipal law. 2022. № 7.
- [4] Matrenina K.Yu. Problems of accompanying electronic voting in elections: Russian and foreign experience//Constitutional and municipal law. 2016. № 1.
- [5] Trunalova T.O. Citizen's right to participate in remote electronic voting//Constitutional and municipal law. 2022. № 12.

