



## ПРАВО И ЦИФРОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ

### LAW AND DIGITAL TECHNOLOGY

<https://doi.org/10.22363/2313-2337-2023-27-3-000-000>

EDN:


Научная статья / Research Article

#### Электронные технологии голосования на выборах: опыт применения в России и за рубежом

А.О. Гаджиева  

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

(НИУ ВШЭ), г. Москва, Российская Федерация

 [agadzheva@hse.ru](mailto:agadzheva@hse.ru)

**Аннотация.** Исследуется российский и международный опыт применения таких форм электронного голосования на выборах, как голосование с помощью специального устройства (комплекса) электронного голосования на избирательном участке (в помещении для голосования, ином специально определенном месте), и дистанционного электронного голосования, осуществляемого избирателем удаленно посредством персонального компьютера или мобильного устройства. Анализируются обстоятельства и условия, которые впоследствии способствовали развитию и закреплению электронного голосования в законодательстве страны, либо, наоборот, на государственном уровне повлекли приостановление или даже отказ от использования электронных технологий в избирательном процессе. Приводится актуальная информация о применении электронных технологий в мировой практике проведения выборов. Освещаются этапы, проблемы и сложности внедрения электронных технологий голосования на выборах, а также направления дальнейшего совершенствования электронного голосования в странах, которые выбрали для себя путь перспективного развития цифровизации избирательного процесса. В начале 2000-х гг. многие страны мира уже имели опыт практического применения электронных технологий на выборах. Однако научно-технические достижения того времени не позволили им обеспечить необходимую степень доверия избирателей к безопасности и защищенности системы электронного голосования, достоверности результатов волеизъявления. Возникшее предубеждение к технологиям электронного голосования, а также недофинансирование высокочрезвычайных для внедрения современных электронных систем сохраняется во многих странах до сих пор, что является объективным препятствием для широкого применения электронных технологий в избирательном процессе. В то же время опыт проведения дистанционного электронного голосования в России и Эстонии, а также фрагментарные включения электронного голосования в электоральные процедуры в ряде других стран, широкое

© Гаджиева А.О., 2023



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode>

использование комплексов электронного голосования показывают, что электронные технологии на выборах – это уже реалии сегодняшнего дня.

**Ключевые слова:** избирательный процесс, цифровые технологии, электронные технологии, электронное голосование, комплекс электронного голосования, дистанционное электронное голосование, электронный список избирателей

**Конфликт интересов.** Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

*Поступила в редакцию: 22 марта 2023 г.*

*Принята к печати: 15 июля 2023 г.*

**Для цитирования:**

Гаджиева А.О. Электронные технологии голосования на выборах: опыт применения в России и за рубежом // RUDN Journal of Law. 2023. Т. 27. № 3. С. 000–000. <https://doi.org/10.22363/2313-2337-2023-27-000-000>

## Electronic Voting Technologies in Elections: Russian and Foreign Experience

Albina O. Gadzhieva  

Higher School of Economics (National Research University), Moscow, Russian Federation

 agadzhieva@hse.ru

**Abstract.** The article explores the Russian and international experience of using such forms of electronic voting in elections as with the help of a special device (complex) for electronic voting at a polling station (in a voting room, or another specially defined place), and remote electronic voting through a personal computer or a mobile device. The article analyzes the circumstances and conditions that contribute to the development and consolidation of electronic voting in the country's legislation, or, conversely, the conditions that lead to suspension or even rejecting electronic technologies from the electoral process at the state level. Up-to-date information on the use of electronic technologies in the elections has been examined. The stages, problems, and difficulties of introducing electronic voting technologies in elections, as well as directions for further improvement of electronic voting in countries that have chosen the path of long-term development of digitalization of the electoral process are highlighted. In the early 2000s, many countries of the world gained experience in the practical use of electronic technologies in elections. However, the scientific and technological achievements so far did not provide the necessary degree of voters' confidence in the security of the electronic voting system or any reliable result. The prejudice towards electronic voting technologies, as well as high-cost modern electronic systems for implementation, persist in many countries to this day. This is an objective obstacle to the widespread use of electronic technologies in the electoral process. At the same time, the experience of remote electronic voting in Russia and Estonia, the fragmentary inclusion of electronic voting in electoral procedures in a number of other countries, and the widespread use of electronic voting complexes show that electronic technologies in elections are already a reality.

**Key words:** electoral process, digital technologies, electronic technologies, electronic voting, electronic voting complex, remote electronic voting, electronic voter list

**Conflict of interest.** The author declares no conflict of interest.

*Received: 22nd March 2023*

*Accepted: 15th July 2023*

**For citation:**

Gadzhieva, A.O. (2023) Electronic Voting Technologies in Elections: Russian and Foreign Experience. *RUDN Journal of Law*. 27 (3), 000–000. (in Russian). <https://doi.org/10.22363/2313-2337-2023-27-23-000-000>

**Введение**

Эксперименты по внедрению новейших электронных технологий в процесс голосования на выборах реализуются многими странами мира, однако не везде получают официальное признание и законодательное закрепление.

Электронные технологии в избирательном процессе применительно к процедуре безбумажного голосования<sup>1</sup> избирателей представляется возможным условно разделить на две группы.

К первой группе относятся электронные технологии, которые обеспечивают возможность голосования на избирательном участке (в помещении для голосования, ином специально определенном месте) с помощью специального электронного устройства (аппарата, машины, комплекса) без использования бумажного бюллетеня.

Ко второй группе относятся электронные технологии, которые обеспечивают дистанционное волеизъявление избирателя, то есть предполагают возможность голосования без посещения избирателем своего избирательного участка (помещения для голосования, иного специально определенного места), используя свое электронное устройство (компьютер, смарт-устройство), средство связи (интернет, мобильная связь) и установленный государством способ идентификации личности.

При применении электронных технологий как при очном (на избирательном участке, в ином специально определенном месте), так и при дистанционном формате голосования, избиратель голосует с помощью электронного избирательного бюллетеня.

Важно отметить, что дистанционное электронное голосование (далее – ДЭГ) может использоваться как самостоятельный вид голосования, так и качестве дополнительной формы в сочетании с традиционным голосованием бумажным бюллетенем и электронным голосованием на избирательном участке.

Изучение и анализ зарубежного опыта позволяет сделать вывод о том, что для успешного внедрения электронных форм голосования в избирательный процесс, принятия их обществом и государством необходимо достижение такой стадии проработки каждого из всей совокупности механизмов электронного голосования, чтобы весь процесс голосования в целом был прозрачным, надежным и безопасным, конфиденциальным и при этом вызывающим доверие, удобным и понятным любому избирателю.

Негативный опыт внедрения электронного голосования, непринятие властями и обществом электронных форм голосования и последующая приостановка или отказ от их использования в некоторых странах мира обусловлены техническим несовершенством систем электронного голосования и необходимой для его реализации инфраструктуры, отсутствием надлежащего наблюдения за процессом голосования и подсчетом голосов, низким уровнем доверия населения и, как следствие, снижением легитимности избираемых органов (Mintusov & Gulyaev, 2022:123), а также другими причинами.

---

<sup>1</sup> В статье не исследуются технологии использования сканирующих комплексов обработки избирательных бюллетеней с процедурой автоматического подсчета голосов избирателей, установления итогов голосования.

Залогом успешного применения на выборах электронных технологий в странах, в которых электронное голосование получило законодательное закрепление и широко применяется (Россия, Эстония), стала безусловная техническая готовность программного продукта, систем безопасности, поэтапное внедрение в избирательный процесс с постепенным расширением зоны применения, обязательность тестирования электронных комплексов и систем перед их применением, обеспечение массового и прозрачного наблюдения.

Как показал имеющийся в нашей стране опыт применения электронных форм голосования, глубокая комплексная проработка технологических, технических, организационных вопросов внедрения электронных систем голосования в сочетании с надлежащим правовым оформлением вводимых нововведений позволили избежать негативного опыта применения электронных технологий на выборах и активно их развивать, следуя общемировому тренду на цифровизацию всех сфер жизни человека.

### **Предпосылки внедрения электронного голосования**

Научно-технический прогресс неизбежно становится движущей силой технического совершенствования избирательного процесса. Возможность преобразования информации в цифровую форму позволяет существенно ускорять и упрощать многие избирательные действия и процедуры, делая их простыми, удобными и доступными для любого избирателя (Petrova & Sidorova, 2022:195). Именно поэтому государства, ориентированные на повышение уровня вовлеченности населения в осуществление народовластия (Koshel, 2018:165), в лице своих законодателей и организаторов выборов пробуют внедрять те или иные электронные технологии в избирательный процесс, главным образом в процесс голосования на выборах.

Первым этапом совершенствования процедуры голосования во многих странах мира стало внедрение электронного голосования на избирательных участках посредством разработки специальных машин (комплексов) для голосования (далее – КЭГ)<sup>2</sup>, которые позволяют голосовать без использования бумажных бюллетеней и осуществлять автоматизированный подсчет голосов избирателей.

В России законодательная основа для электронного голосования появилась в 2005 г., когда в Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 67-ФЗ) были введены понятия «электронное голосование», «комплекс для электронного голосования», «электронный бюллетень»<sup>3</sup>.

В Федеральном законе № 67-ФЗ изначально было предусмотрено положение о том, что общее число избирательных участков, где проводится электронное голосование, не должно превышать один процент от числа избирательных участков,

---

<sup>2</sup> Комплекс электронного голосования (КЭГ) устройство, предусматривающее голосование избирателя путем нажатия на сенсорном дисплее устройства без использования бумажного бюллетеня. Для активации дисплея используются разные технологии, сканирование, считывающие карты и т.д. Позволяет применять разные опции для лиц, с ограниченными возможностями (зрение, слух). Обработка итогов голосования осуществляется в автоматическом режиме. КЭГ существуют как стационарные, так и переносные (для голосования на дому).

<sup>3</sup> Федеральный закон от 21.07.2005 № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 25.07.2005, № 30 (ч. 1), ст. 3104.

образованных на территории, на которой проводятся выборы<sup>4</sup>. Такое регулирование является наглядным примером поэтапного осторожного пробного внедрения новых электронных технологий в избирательный процесс. Применение КЭГ в 2006–2012 гг. в России являлось экспериментальным, поскольку установленное ограничение исключало возможность в случае некорректной работы КЭГ повлиять на результаты выборов в целом. В 2012 г. указанное ограничение было снято посредством внесения изменений в Федеральный закон № 67-ФЗ<sup>5</sup>, тем самым результаты применения КЭГ в нашей стране официально признаны положительными.

Порядок работы с КЭГ регламентирован инструкцией ЦИК России о порядке электронного голосования с использованием комплексов для электронного голосования на выборах, проводимых в Российской Федерации<sup>6</sup>, принятой в 2011 г. и пришедшей на смену Временному порядку электронного голосования и использования комплексов для электронного голосования на выборах и референдумах, проводимых на территории Российской Федерации<sup>7</sup>, а также постановлением ЦИК России о порядке использования при голосовании на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, референдумах технических средств подсчета голосов – комплексов обработки избирательных бюллетеней и комплексов для электронного голосования<sup>8</sup>.

Для голосования посредством КЭГ не требуется бумажный бюллетень, голосование происходит с помощью сенсорного экрана. Для участия в электронном голосовании с помощью КЭГ избиратель получает от члена участковой избирательной комиссии карту со штрих-кодом для доступа к электронному голосованию. Член участковой избирательной комиссии активирует карту для доступа к голосованию путем ее считывания на оптическом считывателе кода, обеспечивая избирателю доступ к электронным бюллетеням для голосования только по тому избирательному округу, в котором избиратель обладает активным избирательным правом, и своей подписью подтверждает факт предоставления избирателю доступа к электронному бюллетеню.

Очевидными преимуществами голосования с помощью КЭГ являются значительное ускорение подведения итогов голосования, доступность для избирателей, упрощение работы избирательных комиссий, исключение затрат на изготовление бумажных

<sup>4</sup> Второе предложение пункта 15 статьи 64 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в редакции Федерального закона от 21.07.2005 № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» // *Собрание законодательства РФ*. 17.06.2002. № 24. Ст. 2253.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 02.10.2012 № 157-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // *Собрание законодательства РФ*. 08.10.2012. № 41. Ст. 5522.

<sup>6</sup> Постановление ЦИК России от 07.09.2011 № 31/276-6 «О Порядке электронного голосования с использованием комплексов для электронного голосования на выборах, проводимых в Российской Федерации» // *Вестник Центризбиркома РФ*. 2011. № 13.

<sup>7</sup> Постановление ЦИК России от 10.03.2011 № 249/1602–5 «О Временном порядке электронного голосования и использования комплексов для электронного голосования на выборах и референдумах, проводимых на территории Российской Федерации» // *Вестник Центризбиркома РФ*. 2011. № 2–3.

<sup>8</sup> Постановлением ЦИК России от 06.03.2013 N 165/1212–6 «О порядке использования при голосовании на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, референдумах технических средств подсчета голосов – комплексов обработки избирательных бюллетеней и комплексов для электронного голосования» // *Вестник ЦИК России*. 2013. № 3.

бюллетеней, и, что особенно важно, экстерриториальная доступность голосования на участке, расположенном, в том числе, за границами избирательного округа.

Практика применения КЭГ в различных странах мира весьма разнообразна (Khudoley & Khudoley, 2022:478–489).

Например, в Бразилии, а с 2021 г. также в Болгарии, голосование избирателей проводится полностью с применением электронных машин для голосования и подсчета голосов. В США, Канаде, Франции, России, Эстонии и других странах такие технические средства используются лишь на части избирательных участков.

Некоторые государства после экспериментального использования КЭГ принимают решения о приостановлении их использования в целях дальнейшего усовершенствования<sup>9</sup>. В отдельных государствах<sup>10</sup> практика применения КЭГ привела к полному отказу от их применения (Matveychev, 2019:17–19).

Важным критерием при оценке достоверности результатов волеизъявления избирателей при использовании КЭГ, оказывающим существенное влияние на транспарентность их применения, является наличие технологии учета голосов на бумажном носителе – бумажного «следа», позволяющего произвести ручной пересчет голосов, а избирателю удостовериться в правильности учета своего голоса (результат голосования отражается на бумажном носителе) (Hyde, 2008:27–35). В ряде стран КЭГ не оборудованы технологией бумажного «следа»<sup>11</sup>. В России же такое требование применяется ко всем устройствам КЭГ.

КЭГ существенно расширяют возможности голосования в сравнении с голосованием бумажным бюллетенем, поскольку не привязаны к процессу получения и обработки бумажных бюллетеней, их подсчету, погашению и передаче в избирательные комиссии в соответствии с уровнем выборов и иным, связанным с бумажной формой бюллетеня, процедурам, которые неминуемо нужно встраивать в существующие в действующем законодательстве алгоритмы установления итогов голосования. Однако не обладают экстерриториальной свободой места голосования, присущей дистанционным формам голосования<sup>12</sup>.

Ко второму этапу совершенствования процедуры голосования на выборах можно отнести появление дистанционных форм голосования избирателей, предполагающих возможность голосования из любого места нахождения избирателя посредством их собственного электронного устройства, средства связи (интернет, мобильная связь) и установленного способа идентификации личности.

Дистанционное электронное голосование (далее – ДЭГ) могут позволить себе страны, с более качественно высоким уровнем развития цифровых сервисов в избирательном процессе. Важным аспектом в вопросе внедрения ДЭГ в электоральную систему любой страны является степень доверия и принятия населением электронной демократии в целом (Riera et al., 2002:78–98). Необходимым условием развития дистанционных форм голосования является наличие в стране надежной системы идентификации личности голосующего (Oostveen & Besselaar, 2003).

Следует отметить, что переход к прогрессивным цифровым технологиям в избирательном процессе требует от государства больших финансовых и интеллектуальных вложений в их разработку и внедрение (Burmester & Magkos, 2003:63–76).

<sup>9</sup> Франция, Германия, Япония, Перу.

<sup>10</sup> Великобритания, Ирландия, Испания, Италия, Нидерланды, Норвегия, Польша, Дания.

<sup>11</sup> Франция, Финляндия.

<sup>12</sup> КЭГ устанавливаются на избирательных участках (в помещениях для голосования, иных специально определенных местах).

Высокие требования к безопасности электронных систем голосования, сохранению тайны голосования существенно увеличивают эти затраты<sup>13</sup>.

Практика внедрения дистанционных форм голосования в странах, в которых существовал такой опыт, различна. В ряде стран дистанционный формат голосования используется для обеспечения голосования отдельных категорий избирателей (избирателей с ограниченными возможностями, зарубежных избирателей)<sup>14</sup>. В отдельных государствах применение ДЭГ разрешено только на определенных видах выборов или территориях<sup>15</sup>.

При этом изучение практики применения дистанционных форм голосования в зарубежных странах показывает, что ряд стран отказываются от их дальнейшего использования на выборах<sup>16</sup>, обосновывая такой отказ, в том числе, невозможностью обеспечить тайну голосования. Ряд стран временно приостанавливают применение ДЭГ с целью его дальнейшего совершенствования<sup>17</sup>. Отдельные страны заявляют о планах внедрения в избирательный процесс новых технологий голосования<sup>18</sup>.

На сегодняшний день более 10 стран мира используют в той или иной степени технологии ДЭГ, при этом только в России и Эстонии ДЭГ может применяться на всей территории страны как альтернатива традиционной форме голосования бумажным бюллетенем.

Система электронного голосования в Эстонии была внедрена с появлением технологии ID-карт в 2002 г. – идентификационных смарт-карт, являющихся официальным удостоверением личности и дающих право как безопасной удаленной аутентификации, так и юридически обязательной цифровой подписи.

Технология применения дистанционного электронного голосования в Эстонии представляется весьма прогрессивной, особенно с учетом периода начала ее внедрения, и надежной. Хронологический процесс внедрения электронного голосования в Эстонской Республике, его организационные основы и порядок применения имеют много общих черт с процессом внедрения и порядком применения дистанционного электронного голосования в Российской Федерации.

В России переход к электронной форме взаимодействия между государственными органами и гражданами осуществлялся достаточно медленно, в силу ряда объективных факторов.

Началом процесса формирования электронного правительства в России формально можно считать 2002 г., когда Правительством Российской Федерации была утверждена федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002–2010 годы)»<sup>19</sup>. Однако далее последовал довольно длительный период реформирования самой системы государственного управления.

<sup>13</sup> Federal Voting Assistance Program's Security Peer Review Group. U.S. Department of Defense. A Security Analysis of the Secure Electronic Registration and Voting Experiment (SERVE). By D. Jefferson, D., Rubin, A.D., et al. (eds.). SERVE Security Report. January 20, 2004 (May 30, 2007). Режим доступа: <http://servesecurityreport.org/> (дата обращения: 03.08.2023).

<sup>14</sup> Нидерланды, США, Франция и др.

<sup>15</sup> Например, во Франции, Швейцарии, Японии – только на муниципальном уровне, в Австралии – в отдельных штатах, в Болгарии, Канаде – в отдельных муниципалитетах и т. д.

<sup>16</sup> Норвегия, Швейцария, Португалия и др.

<sup>17</sup> Франция.

<sup>18</sup> Бельгия, Сан-Марино, Словения.

<sup>19</sup> Постановление Правительства РФ от 28.01.2002 № 65 «О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002–2010 годы)» // *Собрание законодательства РФ*. 04.02.2002. № 5. Ст. 531.

В 2008 г. Правительством Российской Федерации была одобрена Концепция формирования электронного правительства<sup>20</sup>, предполагавшая практическое внедрение электронных сервисов в 2009–2010 гг.

Однако на деле инфраструктура электронного правительства была создана и стала постепенно внедряться только после принятия Государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)», утверждённой распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 октября 2010 г. № 1815-р. Именно тогда в России заработали первые многофункциональные центры и Единый портал государственных услуг ([www.gosuslugi.ru](http://www.gosuslugi.ru)), а также ряд других онлайн сервисов.

В Указе Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы»<sup>21</sup> технологии электронной идентификации и аутентификации, информационная безопасность обозначены среди основных направлений развития российских информационных и коммуникационных технологий. Одновременно в Указе определены основные задачи применения таких технологий: развитие технологий электронного взаимодействия граждан, организаций, государственных органов, органов местного самоуправления и совершенствование механизмов электронной демократии.

Первые локальные эксперименты по внедрению в российский избирательный процесс интернет-технологий были осуществлены в 2008–2009 гг. сначала в городе Новомосковске Тульской области 12 октября 2008 г.<sup>22</sup>, затем во Владимирской, Волгоградской, Вологодской, Томской областях и Ханты-Мансийском автономном округе – Югре<sup>23</sup>. Однако в то время не приходилось даже говорить о должном уровне развития процедур идентификации избирателей, обеспечения безопасности информационных технологий, а, следовательно, о возможности определения достоверного волеизъявления граждан.

В Единый день голосования в 2019 г. в России в качестве эксперимента появились цифровые избирательные участки<sup>24</sup>. Голосование на таких избирательных участках впервые было проведено на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы по одномандатным округам и на выборах в глав и законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации. В 2020 г. эксперимент был продолжен<sup>25</sup>.

<sup>20</sup> Распоряжение Правительства РФ от 06.05.2008 № 632-р «О Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года» // Собрание законодательства РФ. 19.05.2008. № 20. Ст. 2372.

<sup>21</sup> Указ Президента РФ от 9 мая 2017 года № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // Собрание законодательства РФ. 15.05.2017. № 20. Ст. 2901.

<sup>22</sup> Первый опыт использования Интернет-технологий в практике отечественных выборов // РЦОИТ при ЦИК России. 03.03.2014. Режим доступа: <https://www.rcoit.ru/news/17622/> (дата обращения: 03.03.2023).

<sup>23</sup> Подробно об экспериментах по электронному опросу избирателей. Режим доступа: [https://www.rcoit.ru/upload/iblock/1db/eksperimentalniy\\_elektronniy\\_opros.pdf](https://www.rcoit.ru/upload/iblock/1db/eksperimentalniy_elektronniy_opros.pdf) (дата обращения: 03.03.2023);

<sup>24</sup> Федеральный закон от 29 мая 2019 года № 102-ФЗ «О проведении эксперимента по голосованию на цифровых избирательных участках, образованных в городе федерального значения Москве, на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва и выборах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), проводимых 8 сентября 2019 года» // Собрание законодательства РФ. 03.06.2019. № 22. Ст. 2658.

<sup>25</sup> Федеральный закон от 23.05.2020 № 151-ФЗ «О продлении на 2020 год эксперимента по голосованию на цифровых избирательных участках на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы



Цифровые избирательные участки были оснащены КЭГ. Благодаря образованию цифровых избирательных участков принять участие в выборах смогли граждане, которые находились в день голосования за пределами своего избирательного округа и даже за пределами своего субъекта Российской Федерации. Цифровые избирательные участки охватывали территории, на которых не было распространено экспериментальное дистанционное голосование.

### **Нормативно-правовое регулирование и опыт проведения дистанционного электронного голосования в России и Эстонии**

Экспериментальное внедрение технологии (Sivitsky & Sorokin, 2016:15) дистанционного электронного голосования впервые состоялось на выборах депутатов Московской городской Думы 8 сентября 2019 г.<sup>26</sup> В мае 2020 г. нормы о ДЭГ появились в основном законе о выборах Федеральном законе № 67-ФЗ<sup>27</sup>, тем самым стало возможным констатировать, что ДЭГ будет развиваться в качестве дополнительной формы голосования на выборах. Однако его применение все еще носило экспериментальный характер<sup>28</sup>.

Законодательное закрепление основных принципов и параметров проведения ДЭГ, единых для всех выборов и референдумов на территории Российской Федерации, произошло в марте 2022 г.<sup>29</sup>

Успешное внедрение в городе Москве, а затем в Российской Федерации ДЭГ стало возможным благодаря уже развитым и стабильно функционирующим государственным информационным системам – Единому portalу государственных и муниципальных услуг (функций) Российской Федерации и Portalу государственных и муниципальных услуг города Москвы<sup>30</sup>), специальное программное обеспечение которых позволяет избирателю создать электронную версию самого себя, совершив ряд действий по регистрации на Portalе (по аналогии с получением ID-карты

---

Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва и выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 25.05.2020. № 21. Ст. 3230.

<sup>26</sup> Федеральный закон от 29.05.2019 г. № 103-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва» // Официальный интернет-portal правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 29.05.2019; Федеральный закон от 23.05.2020 г. № 152-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования в городе федерального значения Москве» // Официальный интернет-portal правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 23.05.2020.

<sup>27</sup> Федеральный закон от 23 мая 2020 г. № 154-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 25.05.2020. № 21. Ст. 3233.

<sup>28</sup> В 2020 г. ДЭГ применялось при проведении Общероссийского голосования по поправкам к Конституции РФ в Москве и Нижегородской области, при проведении дополнительных выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации – в Курской и Ярославской областях. В 2021 г. в ходе единого дня голосования ДЭГ проводилось в семи субъектах Российской Федерации: городах Москве и Севастополе, Нижегородской, Ярославской, Курской, Мурманской и Ростовской областях.

<sup>29</sup> Федеральный закон от 14 марта 2022 г. № 60-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 21.03.2022. № 12. Ст. 1787.

<sup>30</sup> Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций) Российской Федерации. Режим доступа: <https://www.gosuslugi.ru>; Portal государственных и муниципальных услуг (функций) города Москвы: <http://mos.ru>.

в Эстонии). В России правом голосовать дистанционно обладают граждане Российской Федерации, имеющие полную подтвержденную учетную запись на Портале<sup>31</sup>.

В Эстонии эксперимент по применению дистанционного электронного голосования стартовал уже в 2005 году на муниципальных выборах<sup>32</sup>.

Результаты проведения эксперимента были признаны положительными. Система электронного голосования закрепились на всей территории страны и используется вплоть до настоящего времени наряду с традиционной формой очного голосования на избирательном участке. Отметим, что в Эстонии термин «электронное голосование» обозначает исключительно дистанционное голосование посредством сети Интернет (Madise & Martens, 2006:15–27).

В Эстонии для доступа к пользованию государственными электронными сервисами, в том числе сервисом электронного голосования, применяется ID-карта (Trechsel, 2007:58). Для пользования ID-картой избирателю необходимо иметь на своем компьютере специальное программное обеспечение, знать и при необходимости вводить PIN-коды. При соединении с системой для электронного голосования осуществляется процедура аутентификации (подтверждения личности) избирателя после введения индивидуального пин-кода и непосредственно процесс волеизъявления подтверждается введением второго пин-кода, используемого для постановки цифровой подписи.

Так же, как и в России, в Эстонии правовые (Chimarov & Sergienko, 2021:26) и организационные основы электронного голосования изменялись по мере появления новых электронных механизмов и технологий. При этом совершенно очевидно, что все изменения направлены на создание максимально комфортных для избирателя условий участия в выборах.

Так, еще недавно электронное голосование в Эстонии было доступно только в период так называемого электронного досрочного голосования (за шесть – четыре дня до основного дня голосования). При этом досрочное голосование с помощью бумажного бюллетеня не предусматривалось.

Представляется, что, разделяя во времени две формы голосования – традиционное с использованием бюллетеня на бумажном носителе и электронное посредством сети Интернет, законодатель преследовал цель исключения случаев двойного голосования. Для сравнения, в Москве до внедрения в избирательный процесс списков избирателей в электронном виде, указанная цель достигалась посредством необходимости заблаговременной (до начала голосования) регистрации на ДЭГ на основании поданного избирателем заявления.

В период проведения ДЭГ в Москве в экспериментальном режиме (2019–2021 гг.) для того, чтобы проголосовать дистанционно, избиратель должен был заранее (в период не ранее чем за 45 и не позднее 3 дней до дня голосования) заявить о том, что он выбирает именно этот формат участия<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> Подтвержденная учетная запись должна содержать сведения о фамилии, имени и отчестве, номере телефона, адресе электронной почты, паспортных данных и СНИЛС, а также быть подтверждена лично либо через онлайн через портал gosuslugi.ru, сервис «Сбер ID» или очно через любой из центров госуслуг «Мои документы».

<sup>32</sup> Maaten, E., Madise, U. & Vinkel, P. (2006) Internet Voting at the Elections of Local Government Councils in October 2005. Report on Internet Voting to the National Election Committee, Tallinn 2006. Available at: <http://www.vvk.ee/english/report2006.pdf>. [Accessed 03rd March 2023].

<sup>33</sup> Часть 4 статьи 6 Закона г. Москвы от 22.05.2019 г. № 18 «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва» // Официальный портал Мэра и Правительства Москвы <http://www.mos.ru>,

В указанный период избиратели, подавшие заявления ДЭГ, исключались из списков избирателей по месту жительства посредством вычеркивания соответствующих данных из бумажных списков избирателей непосредственно членами участковых избирательных комиссий<sup>34</sup>. Избиратель, исключенный из списка избирателей по месту жительства в связи с подачей заявления ДЭГ, был вправе принять участие исключительно в дистанционном электронном голосовании и не вправе получить избирательный бюллетень на избирательном участке.

В условиях наличия по сути двух списков избирателей – списка избирателей, голосующих дистанционно, и списков избирателей на избирательных участках – вариант предварительной регистрации на ДЭГ и физического вычеркивания таких избирателей из списков избирателей на избирательных участках представлялся единственно возможным. Такой механизм на том этапе развития ДЭГ позволил исключить случаи двойного голосования. При этом следует признать, что имевшиеся технические сбои и человеческий фактор допускали как случаи злоупотребления избирателями активным избирательным правом в виде неоднократного голосования, так и случаи необоснованных ограничений активного избирательного права, при которых добросовестный избиратель исключался из списка избирателей на избирательном участке, при этом к электронному голосованию системой допущен не был.

В период досрочного голосования через сеть Интернет в Эстонии для того, чтобы избиратель мог свободно без давления со стороны изъять свою волю, ему предоставлялось право переголосовать неопределенное количество раз. Избиратель мог также изменить свой голос, поданный дистанционно, проголосовав на участке в день голосования. В таком случае действительным будет последний отданный электронный голос или голос, отданный на избирательном участке. В основной день выборов голос изменить нельзя.

Право изменения электронного голоса в Эстонии призвано обеспечить свободу голосования, то есть избиратель, считающий, что он не смог свободно проголосовать, или не доверяющий своему компьютеру, может проголосовать заново. Цель изменений, таким образом, – не изменение предпочтений, а обеспечение свободы выборов. Изменить голос, отданный на бумажном носителе, технически невозможно, так как бюллетени из избирательного ящика никто доставать не может.

Возможность «переголосовать» в дни голосования<sup>35</sup> предоставляла и система ДЭГ в Москве на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в 2021 г.<sup>36</sup>

---

25.05.2019; часть 4 статьи 6 Закона г. Москвы от 10.06.2020 г. № 10 «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования» // Официальный портал Мэра и Правительства Москвы <http://www.mos.ru>, 11.06.2020.

<sup>34</sup> Часть 4 статьи 6 Закона г. Москвы от 22.05.2019 г. № 18 «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва» // Официальный портал Мэра и Правительства Москвы <http://www.mos.ru>, 25.05.2019; часть 4 статьи 6 Закона г. Москвы от 10.06.2020 г. № 10 «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования» // Официальный портал Мэра и Правительства Москвы <http://www.mos.ru>, 11.06.2020.

<sup>35</sup> Участник ДЭГ мог переголосовать в течение 24 часов с момента первого голосования, но не чаще чем раз в три часа, а в последний день голосования 19 сентября 2021 г. – до 20.00 по московскому времени. При этом засчитывался последний по времени сделанный им выбор.

<sup>36</sup> Постановление ЦИК России от 20 июля 2021 г. № 26/225-8 (ред. от 3 сентября 2021) «О Порядке дистанционного электронного голосования на выборах, назначенных на 19 сентября 2021 года» // Вестник ЦИК России. 2021. № 13.

Предполагалось, что правовые нормы о возможности переголосовать позволят исправить недочеты в ДЭГ, связанные с техническими сбоями в работе интернет-соединения, при которых избиратель лишался возможности проголосовать на выборах. Кроме того, принятая мера была направлена на предупреждение потенциальной возможности оказания давления на волеизъявление избирателей или принуждения к регистрации в ДЭГ.

Однако данную технологию московская платформа ДЭГ уже на муниципальных выборах в 2022 г. не применяла по причине не совсем удачного опыта ее реализации на предыдущей избирательной кампании<sup>37</sup>. Кроме того, появление электронного списка избирателей обеспечило свободу выбора способа голосования и возможности его изменить, что само по себе исключило возможность влияния на избирателя и понуждение его к регистрации на ДЭГ.

Порядок ДЭГ в Москве на всех этапах эксперимента не предполагал для избирателя возможности принять решение об участии в ДЭГ и впоследствии проголосовать на избирательном участке очно с использованием бумажного бюллетеня. До 2022 г. для участия в ДЭГ избирателю необходимо было подать соответствующее заявление, а после внедрения в Москве системы электронного списка избирателей, он мог определиться со способом голосования и изменить его до ввода второго фактора подтверждения голосования в ДЭГ и получения доступа к электронному бюллетеню либо до прохождения на избирательном участке процедуры идентификации личности в системе электронного списка избирателей.

Главным нововведением порядка дистанционного электронного голосования на выборах депутатов представительных органов местного самоуправления в городе Москве, назначенных на 11 сентября 2022 г.<sup>38</sup> явилось то, что избиратели, имеющие право на участие в дистанционном электронном голосовании, участвуют в нем без предварительной подачи соответствующего заявления. Отказ от необходимости предварительной подачи заявления для участия в ДЭГ существенно упростил процедуру этой формы голосования как для избирателей, так и для членов участковых и территориальных избирательных комиссий, и был обусловлен внедрением на указанных выборах электронного списка избирателей.

Суть технологии применения электронного списка избирателей состоит в том, что благодаря разработанному специальному программному обеспечению после получения избирателем доступа к бюллетеню для дистанционного электронного голосования (в момент открытия избирательного бюллетеня на компьютере или мобильном устройстве избирателя), такой избиратель включается в список принявших участие в ДЭГ и одновременно исключается из списка избирателей по месту жительства на избирательном участке.

Появление как в России, так и в Эстонии единого электронного списка избирателей, решило проблему необходимости организационного разделения избирателей на две группы (голосующих электронно и голосующих с помощью бумажного бюллетеня), а также позволило не разделять во времени реализацию двух способов голосования (удаленного и очного на участке).

<sup>37</sup> На практике это повлекло за собой чрезмерную длительность процедуры подведения итогов ДЭГ.

<sup>38</sup> Решение Московской городской избирательной комиссии от 28 июля 2022 г. № 17/8 «О порядке дистанционного электронного голосования на выборах депутатов представительных органов местного самоуправления в городе Москве, назначенных на 11 сентября 2022 года». Режим доступа: [https://n-sadovniki.ru/files/sadovn/mo/Vybory/NPA/Resh\\_Izбирcom/reshenie\\_mgik\\_ot\\_28\\_07\\_2022\\_17-8\\_o\\_poryadke\\_distancionnogo\\_elektronного\\_golosovaniya.pdf](https://n-sadovniki.ru/files/sadovn/mo/Vybory/NPA/Resh_Izбирcom/reshenie_mgik_ot_28_07_2022_17-8_o_poryadke_distancionnogo_elektronного_golosovaniya.pdf) (дата обращения: 03.03.2023).

На последних выборах 5 марта 2023 г. Эстония избирала Рийгикогу (Государственное Собрание) – высший представительный и законодательный орган власти в Эстонской Республике, который, в свою очередь, избирает главу государства и осуществляет контроль за деятельностью Правительства Эстонской Республики.

Неделя выборов начиналась в понедельник и состояла из шести дней предварительного голосования (с 27 февраля по 4 марта). При этом избиратель мог выбрать наиболее удобный для него способ голосования: на избирательном участке, выбрав для голосования любой избирательный участок в пределах своего избирательного округа, либо электронным способом с помощью своего компьютера и ID-карты.

В Эстонии с 2019 г. избиратели больше не привязаны к своему избирательному участку по месту жительства. Они могут голосовать на любом избирательном участке в пределах своего избирательного округа на соответствующих выборах.

В России действующее законодательство содержит привязку избирателя к конкретному избирательному участку, на котором он проживает по месту жительства, однако избиратель также имеет возможность проголосовать на удобном для него избирательном участке, воспользовавшись механизмом «Мобильный избиратель»<sup>39</sup>, либо выбрать дистанционный формат голосования при его применении на соответствующих выборах.

В то же время в связи с успешным внедрением на выборах в Москве электронных списков избирателей (Gadzhieva, 2022), следующим шагом на пути совершенствования электоральных процессов на территории всей России может стать распространение опыта Москвы на другие субъекты Российской Федерации и трансформация механизма «Мобильный избиратель». Технические возможности системы электронных списков избирателей позволят избирателям голосовать на любом избирательном участке как в границах своего избирательного округа, так и за его пределами без предварительной подачи соответствующего заявления уже на предстоящих в сентябре 2023 г. выборах Мэра Москвы. Это еще более расширит возможности избирателя в части свободы выбора не только способа голосования, но и места голосования соответственно.

Однако трансформация механизма «Мобильный избиратель», технически легко обеспечиваемая в условиях использования электронных списков избирателей, открывающая перед избирателем свободу посещения любого избирательного участка в границах его избирательного округа<sup>40</sup> без необходимости прохождения процедуры подачи заявлений о включении и исключении из списков избирателей через Портал государственных и муниципальных услуг, потребует изменения отдельных положений Федерального закона № 67-ФЗ, регулирующих процедуры регистрации, учета избирателей, составления списков избирателей и их уточнения. В этой связи экспериментальным вариантом использования трансформированных и облегченных процедур по сравнению с механизмом «Мобильный избиратель» может стать голосование на избирательном участке через электронный комплекс, интегрированный в

---

<sup>39</sup> Пункт 16 статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 17.06.2002. № 24. Ст. 2253.

<sup>40</sup> Доступность голосования за пределами избирательного округа может обеспечиваться в границах субъекта Российской Федерации при совмещении разных уровней выборов. Например, на выборах Мэра Москвы избиратель, наделенный правом голосовать за депутатов представительных органов муниципальных образований в городе Москве, сможет реализовать свое избирательное права на любом из избирательных оборудованных терминалами (комплексами) электронного голосования, в том числе и за пределами муниципального образования, в котором проводятся выборы.

систему ДЭГ – стационарный или переносной терминал электронного голосования. Это означает, что избиратель сможет участвовать в ДЭГ двумя способами: онлайн посредством своего компьютера или мобильного устройства, либо очно на любом избирательном участке посредством голосования на терминале электронного голосования.

Вместе с тем следует отметить, что данная конфигурация порядка электронного голосования, более успешно может быть реализована в случае нормативной трансформации отдельных положений Федерального закона № 67-ФЗ, адаптированных к новым возможностям, которые открываются в условиях применения электронного списка избирателей. Это касается процедуры выдачи повторного бюллетеня взамен испорченного (в части ЭСИ жесткая привязка к члену комиссии выдавшему бюллетень представляется излишней), процедура уточнения сведений об избирателе в ЭСИ в отношении избирателя, голосующего на терминале электронного голосования на избирательном участке по месту нахождения избирателя, необходимости распечатывания исключительно на бумажном носителе списка избирателей после окончания времени голосования.

Возможная интеграция ДЭГ с терминалами электронного голосования, устанавливаемыми на избирательном участке, безусловно существенно расширит для избирателя вариативность выбора электронных форм голосования.

Представляется, что такая интеграция может привести к еще более высокому в процентном соотношении количеству избирателей, предпочитающих ДЭГ, в особенности тех, для кого голосование в силу традиции его восприятия неразрывно связано с посещением избирательного участка, а это достаточно большое число избирателей, в особенности среди старшего поколения.

В электронном голосовании смогут принять участие и избиратели, для которых голосование посредством мобильных устройств в силу возраста, недостаточных навыков для онлайн голосования или отсутствия у них удобных смарт-устройств, представляется проблематичным. Им будет доступно участие в ДЭГ на избирательном участке посредством голосования на электронном терминале, либо для маломобильных граждан – на переносном терминале электронного голосования в ходе голосования вне помещения для голосования («голосование на дому»).

Главной целью цифровизации избирательного процесса безусловно является создание эффективных механизмов, обеспечивающих свободу волеизъявления избирателя без территориальных ограничений, с которыми сталкивается гражданин в силу жизненных обстоятельств, вынужденный в связи с этим соотносить свои возможности с желанием реализовать активное избирательное право. С этой точки зрения ДЭГ в сочетании с мобильностью, которую дадут жителям комплексы электронного голосования, интегрированные с ДЭГ, позволят проголосовать избирателям вне места своего жительства как электронно онлайн, так и электронно на избирательном участке по месту своего нахождения. Такая вариативность, несомненно, будет повышать явку и уровень вовлеченности населения в процесс голосования на выборах, на что справедливо указывает в своей статье В.И. Федоров (Fedorov, 2019:37–42). Подтверждает данный тезис и анализ явки избирателей на выборах в Москве с применением дистанционного электронного голосования, демонстрирующей стабильный рост активности избирателей в ДЭГ, что свидетельствует о высокой востребованности среди населения именно электронной формы голосования за счет мобильности и экстерриториальности<sup>41</sup>. Предстоящие в сентябре 2023 г. выборы Мэра Москвы с

<sup>41</sup> Итоговая явка на муниципальных выборах в Москве в 2022 г. составила 33,9 %, а в 2017 – 14, 82 %. Режим доступа: <https://www.interfax.ru/moscow/861624> (дата обращения: 05.03.2023); Режим доступа: <https://www.rbc.ru/rbcfreeneews/59b660889a79472e5723be34> (дата обращения: 05.03.2023).

высокой долей вероятности продолжат демонстрировать рост политической активности населения и с учетом расширения возможностей электронного голосования, ожидаемо покажут более высокую явку в сравнении с предыдущими выборами.

В настоящее время в Эстонии нельзя проголосовать с помощью смарт-устройств, хотя такая возможность может появиться в будущем. Смарт-устройства используются во время голосования для проверки поданного голоса. С помощью них можно удостовериться, что компьютер избирателя был исправен и его волеизъявление отразилось верно. Технически для участия в электронном голосовании избиратель должен установить на свой компьютер ряд дополнительных платформ, для которых создаются соответствующие приложения<sup>42</sup>.

Российская платформа дистанционного электронного голосования такого ограничения не содержит, проголосовать избиратель может с любого устройства, имеющего доступ в сеть Интернет.

Требования к аппаратно-программному комплексу дистанционного электронного голосования сформулированы в нормативно-правовых актах избирательных комиссий<sup>43</sup>, согласно которым он должен отвечать самым строгим требованиям безопасности и обеспечивать установление и подтверждение личности голосующего, тайну голосования, невозможность внесения изменений в поступающие данные (блокчейн). Безопасность голосования обеспечивают современные цифровые технологии<sup>44</sup>.

В основе системы электронных выборов лежит блокчейн<sup>45</sup>, система, не позволяющая изменить или скорректировать действия пользователей (избирателей).

При этом все действия избирателей в обезличенном и перемешанном виде транслируются в интернет, наблюдатели за электронным голосованием имеют возможность постоянно контролировать сохранность и неизменность этой цепочки действий (блоков) и записанных в нее данных.

К слову, в Эстонии покупка электронных голосов является преступлением, так же как покупка обычных голосов. В случае возникновения подозрений дело начинает расследовать полиция. Наказанием может являться как штраф, так и лишение свободы. Передача ID-карты и паролей к ней запрещена. Каждый человек несет личную ответственность за сохранность своей цифровой личности.

В России законодательные нормы об ответственности в сфере цифровых прав находятся на стадии концептуальной проработки. В этой связи изучение законодательства других стран и практики его применения представляется весьма актуальным и является темой для самостоятельного исследования.

В России и Эстонии созданы и прекрасно зарекомендовали себя на практике разные по форме, но похожие по содержанию системы идентификации личности голосующих, а в основе электронного голосования применяется вполне надежная система блокчейн, уже проверенная временем и выдержавшая не одну хакерскую атаку.

<sup>42</sup> Valimised: Вопросы о надежности электронного голосования. Режим доступа: <https://www.valimised.ee/index.php/ru/elektronnoe-golosovanie/informaciya-ob-e-golosovanii/voprosy-o-nadezhnosti-elektronnogo> (дата обращения: 05.03.2023) на эстонск. яз.

<sup>43</sup> См., например, Решение Московской городской избирательной комиссии от 17 июня 2019 года № 96/1 «О требованиях к специальному программному обеспечению регионального портала государственных и муниципальных услуг города Москвы». Режим доступа: <http://mosgorizbirkom.ru/11500> (дата обращения: 05.03.2023).

<sup>44</sup> Официальный сайт Мэра Москвы: «Как технологии помогают сохранить анонимность и тайну голосования» Режим доступа: <https://www.mos.ru/news/item/110761073/> (дата обращения: 05.03.2023).

<sup>45</sup> Подробно о технологии блокчейн см.: (Arefiev, Zhiltsov & Chernyshova, 2021:276–281).

При применении системы электронного голосования важнейшим вопросом является обеспечение доверия избирателей к такому способу голосования (Golovin, 2021:8–10). Достигается оно, в том числе, за счет широкого наблюдения за ходом голосования и подсчетом голосов избирателей.

В Эстонии накануне выборов Государственная служба по организации выборов предлагает всем желающим принять участие в обучении, посвященном процедуре электронного голосования. На семинарах, которых проходят как правило в онлайн форматах, детально рассматриваются технические детали процесса электронного голосования, меры по обеспечению безопасности в процессе голосования. Все присутствующие могут задавать вопросы.

Помимо участия в обучающих семинарах, наблюдатели могут следить за процессом настройки системы электронного голосования и присутствовать при подсчете голосов.

Контролировать работу по подсчету электронных голосов в Эстонии может каждый наблюдатель, прошедший обучение, а также специально обученные соответствующей работе независимые аудиторы. В рамках аудита данных с помощью математических средств проверяется число собранных голосов и соответствие идущих на подсчет голосов подсчитанным. Таким образом можно убедиться в корректности работы процесса.

На выборах в Москве наблюдение за электронным голосованием реализовано в трёх уровнях: общий, технический и экспертный.

Общий уровень наблюдения – самый простой и не требует специальной технической подготовки. Принять в нем участие может любой избиратель. Наблюдение осуществляется с помощью обсервера<sup>46</sup> – специального интерфейса, к которому можно подключиться по адресу: <https://observer.mos.ru>.

Технический уровень наблюдения за ДЭГ доступен любому человеку, имеющему техническую подготовку. Он предлагает 2 опции:

1. Нода наблюдателя – это компьютер, который напрямую включен в блокчейн сеть (узел блокчейна).

2. Программное обеспечение для формирования аналитики по ДЭГ.

Разработчики московской платформы ДЭГ опубликуют в открытом доступе на портале [mos.ru](https://mos.ru) технологический инструментарий для создания собственного обсервера. Любой технически подготовленный человек на его основе сможет создать свой собственный сайт-обсервер для наблюдения за ходом ДЭГ. Этот же инструментарий был предложен политическим партиям для организации партийного наблюдения за ДЭГ.

Экспертный уровень наблюдения за ходом дистанционного электронного голосования состоит из двух методов:

1. Проверочная транзакция – одно из новшеств московского ДЭГ в 2022 г. Это возможность записывать в блокчейн так называемые «проверочные транзакции».

2. Адрес голоса в блокчейн. С 2022 г. участник ДЭГ может получать адрес своего зашифрованного голоса в блокчейн по «одному клику». А после расшифровки результатов онлайн-голосования – самостоятельно проверять, как был учтен его бюллетень.

<sup>46</sup> Обсервер в режиме реального времени позволяет увидеть основную статистику по дистанционному электронному голосованию. Этот процесс аналогичен работе наблюдателей на избирательных участках, но данные будут отображаться в виде машинного кода.



Как видим, внедрение электронного голосования в России потребовало радикального обновления института наблюдения, его профессионализации (Loratin, 2022:49). Такой подход позволяет преодолевать недоверие к системе электронного голосования.

Имеющиеся технические достижения и положительный опыт применения электронных технологий в избирательном процессе позволяют сформировать максимально оптимистичный прогноз по дальнейшему развитию и распространению ДЭГ в качестве дополнительной гарантии реализации активного избирательного права граждан Российской Федерации. Система удобна, понятна, проста в применении, существенно экономит время и силы голосующих, а потому налицо высокая заинтересованность избирателей в выборе именно этой формы голосования как альтернативе голосованию на избирательном участке<sup>47</sup>.

Достаточная и качественная нормативно-правовая база реализованных экспериментов, на высоком уровне проведенные организационные и технические мероприятия при их максимально широком общественном обсуждении не оставили поводов сомневаться в качестве обеспечения реализации активного избирательного права граждан, воспользовавшихся дистанционной формой голосования, соблюдении принципов избирательного права, результатах волеизъявления граждан.

Успешное применение дистанционного электронного голосования в России (Mazurevskiy, 2022:43–45) и Эстонии могут служить примером другим странам в деле развития и совершенствования дистанционных форм голосования на выборах, открывающих широкий спектр очевидных преимуществ для избирателей. Несмотря на проявляемый консерватизм и осторожность, количество стран, стремящихся в той или иной форме развивать электронное голосование в мире, растет. В Бельгии, Словении, Сан-Марино участники выборов высказывают мнение о необходимости внедрения в избирательный процесс технологий дистанционного электронного голосования. Наряду с европейскими странами дистанционное электронное голосование как дополнительная форма наряду с традиционным голосованием на избирательных участках планируется к внедрению в Узбекистане, Азербайджане, Грузии, Молдове.

В этом вопросе немаловажным является изучение и анализ зарубежного опыта применения электронного голосования.

### **Выводы**

На сегодняшний день как в России, так и за рубежом активно тестируются новейшие технологии электронного голосования на выборах. При этом очевидно, что характер применения электронного голосования (экспериментальный или постоянный), этап внедрения, его виды и дальнейшая перспектива применения в каждом конкретном государстве напрямую зависят ряда факторов, таких как уровень развития цифровизации государственного управления в целом и избирательного процесса в частности, возможностей государственного финансирования процесса внедрения дорогостоящих цифровых сервисов, готовности политической системы, уровня развития института общественного наблюдения и публичной открытости.

---

<sup>47</sup> На выборах депутатов представительных органов местного самоуправления в г. Москве в ДЭГ проголосовало 1 749 448 москвичей, а на избирательном участке 695 214. Электронное голосование в Москве начинает доминировать. Независимая газета [электронный ресурс]. Режим доступа: [https://www.ng.ru/moscow/2022-09-12/2\\_8537\\_12092022.html](https://www.ng.ru/moscow/2022-09-12/2_8537_12092022.html) (дата обращения: 20.03.2023).

Анализ экспериментов внедрения электронного голосования выявил основные проблемы, которые препятствуют его дальнейшему использованию или распространению.

Следует констатировать, что в система электронной идентификации и верификации избирателей, которые широко используются в России (Портал государственных и муниципальных услуг) и в Эстонии (технология ID-карт), не является широко распространенным явлением в мировой практике.

Широкое внедрение цифровых технологий в избирательный процесс предполагает финансовую нагрузку и необходимость инвестирования государства в создание инфраструктуры электронной демократии. В ряде европейских стран первые экспериментальные опыты внедрения дистанционного электронного голосования не привели к существенному росту явки населения в электронный формат и в целом не увеличили количество участвующих в выборах граждан, в связи с чем возникли сомнения в целесообразности ДЭГ как дополнительной формы реализации гражданами активного избирательного права при достаточно высокой затратности электронного голосования.

Нестабильность работы, несовершенство устройств электронного голосования и технологической платформы ДЭГ, применяемых в отдельных странах, привели к обжалованию итогов голосования, породили сомнения корректности учета голосов избирателей и установлении итогов голосования, что в принципе для выборов является критическим риском с точки зрения их легитимности.

Отсутствие полноценно развитого инструмента наблюдения за электронным голосованием на выборах, также явилось фактором, понижающим шансы ДЭГ на его успешную реализацию в стране. А отсутствие проверочного механизма (бумажный «след») позволяющего избирателю удостовериться в корректности считываемого комплексом электронного голосования его волеизъявления, а также впоследствии возможности применения процедуры ручного подсчета («контрольного пересчета») электронных голосов, поданных с использованием комплексов, с точки зрения демократических процессов существенно повышает риски возникновения сомнений в легитимности выборов.

На примере Эстонии и России, где, по сути, главные вышеобозначенные риски были успешно преодолены и путем совершенствования технологий, отвечающих критериям открытости, прозрачности, доступности, конфиденциальности и защищенности тайны голосования, ДЭГ получило широкое распространение и что немало важно, высокую востребованность среди населения.

Во многом стимулом развития электронных сервисов в электоральном процессе является желание и готовность государства как публичной власти к расширению вовлечение населения в осуществление народовластия. Чем удобнее избирателю проголосовать с использованием современных инструментов, тем более он будет вовлечен. И по факту пусть и не на первом этапе, а в уже даже в среднесрочной перспективе, удобство явки в электронный формат побеждает явку на избирательный участок для голосования традиционным бумажным бюллетенем. В процессе внедрения и применения в избирательном процессе новейших электронных технологий, главной задачей государства является сохранение обеспечения основных принципов избирательного права (равное избирательное право, тайна голосования и другие), недопущение искажения результатов волеизъявления избирателей, избрание легитимных органов публичной власти. В основу развития электронного голосования должно быть по-

ложено сохранение баланса удобства и доступности процесса голосования и его гарантированная законность, вариативность способов голосования, прозрачность, открытость и доступность для общественного контроля и наблюдения.

С этой точки зрения нормативное регулирование, сочетающее в себе передовые технологии электронного голосования в Москве в части внедрения электронных сервисов с учетом предстоящей интеграции ДЭГ и комплексов электронного голосования на базе уже применяемой системы электронного списка избирателей продвинулось дальше любой из известных форм электронных голосований в мире, потому что планирует сочетать все лучшее, что на данном этапе развития цифровизации можно себе позволить электронное голосование.

Электронные списки избирателей, свобода выбора формы голосования (электронная или бумажная) в любой из дней голосования, сохранение традиционной бумажной формы голосования и возможность проголосовать на любом избирательном участке в границах округа без сложной процедуры включения в список избирателей, современные терминалы (комплексы) электронного голосования, содержащие механизм проверки избирателем корректного отражения поданного им на устройстве голоса, нода наблюдения, индивидуальный зашифрованный код в ДЭГ для проверки своего голоса. И это в условиях, когда каждый избиратель может без ограничений проголосовать как дистанционно, так и очно на избирательном участке, а в свою очередь на участке либо на устройстве электронного голосования, либо «по старинке» бумажным бюллетенем. На примере России можно смело сказать, что активное внедрение электронных сервисов в избирательный процесс создает максимальные возможности для избирателей по реализации ими активного избирательного права. В итоге в этом и состоит задача развитого демократического государства, а выбор всегда должен быть за избирателем и ему как никому другому предстоит его сделать.

### References / Список литературы

- Arefiev, V.I., Zhiltsov, V.A. & Chernyshova, A.V. (2021) Analysis of the implementation of remote electronic voting by the Central Election Commission of the Russian Federation based on blockchain technology. *Modern information technologies in education and scientific research (SITONI-2021): Proceedings of the VII International Scientific and Technical Conference, Donetsk, November 23, 2021*. Donetsk, Donetsk National Technical University. pp. 276–281. (in Russian).
- Арефьев В.И., Жильцов В.А., Чернышова А.В. Анализ реализации дистанционного электронного голосования ЦИК РФ, основанного на технологии блокчейн // Современные информационные технологии в образовании и научных исследованиях (СИТОНИ-2021): Материалы VII Международной научно-технической конференции, Донецк, 23 ноября 2021 года. Донецк: Донецкий национальный технический университет, 2021. С. 276–281.
- Burmester, M. & Magkos, E. (2003) Towards secure and practical e-elections in the new era. In: Gritzalis, D.A. (ed.). *Secure electronic voting. Advances in information security*. (7). Springer, Boston, MA. pp. 63–76. [https://doi.org/10.1007/978-1-4615-0239-5\\_5](https://doi.org/10.1007/978-1-4615-0239-5_5)
- Chimarov, N.S. & Sergienko, A.M. (2021) Legal basis of remote electronic voting in the context of development of electronic democracy. *Vestnik of Saint Petersburg Juridical Academy*. 3(52), 23–26. (in Russian).
- Чимаров Н.С., Сергиенко А.М. Правовые основы дистанционного электронного голосования в контексте развития электронной демократии // Вестник Санкт-Петербургской юридической академии. 2021. № 3(52). С. 23–26.
- Fedorov, V.I. (2019) Distant electronic voting and voter turnout: experience of Estonia and Moscow. *Electoral legislation and practice*. (4), 37–42. (in Russian).

- Федоров В.И. Дистанционное электронное голосование и явка избирателей: опыт Эстонии и Москвы // Избирательное законодательство и практика. 2019. № 4. С. 37–42.
- Hyde, S.D. (2008) How international election observers detect and deter fraud. In: Alvarez, R.M. Hall, T.E. & Hyde, S. (eds.). *Election Fraud: Detecting and Detering Electoral Manipulation*. Washington, DC: Brookings Institution Press. pp. 27–35.
- Gadzhieva, A.O. (2022) Electronic voters list as a new element of digitalizing electoral process: legal and organizational basis. *Law. Journal of the Higher School of Economics*. 15(5), 44–65. <https://doi.org/10.17323/2072-8166.2022.5.44.65> (in Russian).
- Гаджиева А.О. Электронный список избирателей как новый элемент цифровизации избирательного процесса: правовые и организационные основы // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2022. Т. 15. № 5. С. 44–65. <https://doi.org/10.17323/2072-8166.2022.5.44.65>
- Golovin, A.G. (2021) On some aspects of the concept of power delegation by the people in the context of the development of technologies for remote electronic voting. *Electoral legislation and practice*. (2), 3–13. <https://doi.org/10.18572/2500-0306-2021-2-3-13> (in Russian).
- Головин А.Г. О некоторых аспектах концепции делегирования власти народом в контексте развития технологий дистанционного электронного голосования // Избирательное законодательство и практика. № 2. 2021. С. 3–13. <https://doi.org/10.18572/2500-0306-2021-2-3-13>
- Khudoley, D.M. & Khudoley, K.M. (2022) Electronic Voting in Russia and Abroad. *Vestnik Permskogo universiteta. Juridicheskie nauki – Perm University Herald. Juridical Sciences*. (57), 476–503. <https://doi.org/10.17072/1995-4190-2022-57-476-503> (in Russian).
- Худолей Д.М., Худолей К.М. Электронное голосование в России и за рубежом // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2022. № 3. С. 476–503. <https://doi.org/10.17072/1995-4190-2022-57-476-503>
- Koshel, A.S. (2018) Developing the Formation Procedures for the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation, as Well as Regional and Municipal Parliaments at the Current Stage. *Tyumen State University Herald. Social, Economic, and Law Research*. 4(1), 159–171. <https://doi.org/10.21684/2411-7897-2018-4-1-159-171> (in Russian).
- Кошель А.С. Некоторые вопросы развития порядка формирования Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, региональных и муниципальных парламентов на современном этапе // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2018. Том. 4. № 1. С. 159–171. <https://doi.org/10.21684/2411-7897-2018-4-1-159-171>
- Lopatin, A.I. (2022) Digitalization of electoral actions and procedures in russia: legal issues. *Journal of Russian Law*. 26(5), 43–55. <https://doi.org/10.12737/jrl.2022.051> (in Russian).
- Лопатин А.И. Цифровизация избирательных действий и процедур в России: вопросы права // Журнал российского права. 2022. Т. 26. № 5. С. 43–55. <https://doi.org/10.12737/jrl.2022.051>
- Madise, Ü. & Martens, T. (2006) E-voting in Estonia 2005. The first practice of country-wide binding internet voting in the world. *Electronic Voting*. 15–27. Available at: <https://subs.emis.de/LNI/Proceedings/Proceedings86/GI-Proceedings-86-1.pdf> [Accessed 03rd March 2023].
- Matveychev, M.Yu. (2019) Foreign experience of implementing of the electronic voting system as one of the most important mechanisms of electronic democracy. *Law and state: the theory and practice*. 8(176), 16–19. (in Russian).
- Матвейчев М.Ю. Зарубежный опыт реализации системы электронного голосования как одного из важнейших механизмов электронной демократии // Право и государство: теория и практика. 2019. № 8(176). С. 16–19.
- Mazurevskiy, K.S. (2022) Exercise of electoral rights: the modern trends. *Constitutional and municipal law*. (7), 42–47. <https://doi.org/10.18572/1812-3767-2022-7-42-47> (in Russian).

- Мазуревский К.С.* Реализация избирательных прав: современные тенденции // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 7. С. 42–47. <https://doi.org/10.18572/1812-3767-2022-7-42-47>
- Mintusov, I.E. & Gulyaev, D.S. (2022) Remote electronic voting in the countries of the anglosaxon system: USA, Australia, Great Britain. Why didn't the dag vote catch on? *Citizen. Elections. Authority*. 1(23), 122–139. (in Russian).
- Минтусов И.Е., Гуляев Д.С.* Дистанционное электронное голосование в странах англосаксонской системы: США, Австралия, Великобритания. Почему голосование ДЭГ не прижилось? // Гражданин. Выборы. Власть. 2022. № 1 (23). С. 122–139.
- Petrova, S.V. & Sidorova, A.V. (2022) The system of remote electronic voting in the Russian Federation and ways to improve electronic democracy. *State and Municipal Management. Scholar Notes*. (1), 192–196. <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2022-1-1-192-196> (in Russian).
- Петрова С.В., Сидорова А.В.* Система дистанционного электронного голосования в Российской Федерации и пути совершенствования электронной демократии // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2022. № 1. С. 192–196. <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2022-1-1-192-196>
- Sivitsky, V. & Sorokin, M. (2016) Legal experiment and Development of Law. *Law. Journal of the Higher School of Economics*. (4), 15–30. <https://doi.org/10.17323/2072-8166.2016.4.15.30> (in Russian).
- Сивицкий В.А., Сорокин М.Ю.* Правовой эксперимент и развитие права // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2016. № 4. С. 15–30. <https://doi.org/10.17323/2072-8166.2016.4.15.30>
- Oostveen, A. & Peter van den Besselaar (2003) E-voting technology is not neutral! In: Dittrich, K. et al. (eds.). *Informatik 2003, Innovative Informatikanwendungen, Band 2*. Lecture Notes in Informatics. pp. 218–221.
- Riera, A. et al. (2002). Internet voting: Embrating technology in electoral processes. In: Gronlund, A. (ed.). *Electronic Government: Design, Application and Management*. London, Idea Group Publishing. pp.78–98.
- Trechsel, A.H. (2007) Report for the Council of Europe Internet voting in the March 2007 Parliamentary Elections in Estonia. European University Institute, Florence, 31 July 2007. pp. 56–64.

**Сведения об авторе:**

*Гаджиева Альбина Омаровна* – директор Института исследований национального и сравнительного права, заместитель декана факультета права, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»; Российская Федерация, 101000, г. Москва, Мясницкая ул., д. 20

**ORCID ID: 0000-0002-3971-4903**

*e-mail*: [agadzhieva@hse.ru](mailto:agadzhieva@hse.ru)

**About the author:**

*Albina O. Gadzhieva* – director of the Institute of National and Comparative Legal Studies, Deputy Dean of the Faculty of Law, Higher School of Economics (National Research University); 20 Myasnitskaya str., Moscow, 101000, Russian Federation

**ORCID ID: 0000-0002-3971-4903**

*e-mail*: [agadzhieva@hse.ru](mailto:agadzhieva@hse.ru)