

УДК 342.8

DOI 10.24147/2542-1514.2019.3(3).53-62



## ДИСТАНЦИОННОЕ ЭЛЕКТРОННОЕ ГОЛОСОВАНИЕ: ПОИСК ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОФОРМЛЕНИЯ

**Е.Н. Босова<sup>1</sup>, Д.А. Реут<sup>2</sup>**<sup>1</sup> *Башкирский государственный университет, г. Уфа, Россия*<sup>2</sup> *Московская городская избирательная комиссия, г. Москва, Россия***Информация о статье**

Дата поступления –

23 июля 2019 г.

Дата принятия в печать –

20 сентября 2019 г.

Дата онлайн-размещения –

1 ноября 2019 г.

**Ключевые слова**

Бюллетень, выборы, избирательный процесс, избирательное законодательство, дистанционное голосование, электронное голосование, правовое регулирование, цифровой избирательный участок

Рассматривается правовое регулирование проводимого в качестве эксперимента в единый день голосования 8 сентября 2019 г. дистанционного электронного голосования. Раскрывается концепция эксперимента, его процедурные и технологические особенности. Отмечается, что мировой опыт проведения аналогичной процедуры показывает противоречивые результаты, но в перспективе вряд ли можно отказаться от технологий, способствующих демократизации избирательного процесса. Утверждается, что эксперимент по проведению в России дистанционного электронного голосования будет способствовать развитию избирательного процесса.

## REMOTE ELECTRONIC VOTING: SEARCH FOR LEGISLATIVE FORMALIZATION

**Elena N. Bosova<sup>1</sup>, Dmitry A. Reut<sup>2</sup>**<sup>1</sup> *Bashkir State University, Ufa, Russia*<sup>2</sup> *Moscow City Election Commission, Moscow, Russia***Article info**

Received –

2019 July 23

Accepted –

2019 September 20

Available online –

2019 November 01

**Keywords**

Ballot, elections, electoral process, electoral legislation, remote voting, e-voting, legal regulation, digital polling station

The subject. Normative acts which are the legal basis for remote e-voting conducted as an experiment on a single voting day on September 8, 2019 in Russia. New electoral technologies, including positive and negative forecasts of the success and necessity of this vote, are also in the focus of research.

The purpose of the study is to consider the state of the legal framework for conducting the remote electronic voting experiment in the Russian Federation and its further development. We are aimed also to find out what laws have become the basis for remote electronic voting, what is the degree of by-laws regulation.

The methodology. The main research method is comparative legal method, which allows revealing the concept of the remote electronic voting experiment and its procedural and technological features, as well as such general scientific research methods as analysis, synthesis, induction and deduction.

The main results of the study and their scope. The concept of the experiment, its procedural and technological features are revealed. Skeptics say about the potential danger of this system in the scope of data storage and transmission. One can object to this by referring to the widespread use of Internet banking for transactions, as well as to the demand for the Moscow portal of public services among millions of people. With a high degree of probability it can be concluded that the remote method of voting will be in demand mainly among voters who are regular users of the Internet. Empowerment monitor the process of electronic voting will increase people's trust in this form of participation in the elections will have a fruitful impact on strengthening the institution of social control, which in the preparation for the experiment on remote electronic voting organized wide expert and public

discussion, with participation of representatives of public and human rights organizations are not subjects of the electoral process. Skeptics say about the potential danger of this system in terms of data storage and transmission. Meanwhile, Internet resources are subject to similar threats. used by millions of people for transactions (Internet banking, Internet portal of public services). With a high degree of probability it can be concluded that the remote method of voting will be in demand mainly among voters who are regular users of the Internet. The expansion of opportunities for monitoring the process of electronic voting will help to increase people's confidence in this form of participation in elections, will have a fruitful impact on the qualitative strengthening of the institution of public control. The necessary provision of success is proper preparation for the experiment on remote electronic voting, including large-format expert and public discussion, in which representatives of public and human rights organizations that are not subjects of the electoral process are involved. The world experience of a similar procedure shows contradictory results, but in the future it is hardly possible to abandon the technologies that contribute to the democratization of the electoral process. The electronic voting procedure in Russia, regulated by federal laws and by-laws regulation after the elections of 8 September 2019, will be improved taking into account the experience gained.

Conclusions. The experiment of remote electronic voting in Russia will contribute to the development of the electoral process. Suggestions of this study can contribute to the development of the electoral legislation of the Russian Federation.

## 1. Введение

Влияние научно-технической революции на общественную жизнь, в том числе на такую ее сферу, как избирательный процесс, поставило перед современной юридической наукой проблему радикальной трансформации научной рациональности, смены научной картины мира. Постепенная реализация в практической деятельности избирательных комиссий новых программно-технических средств – комплексов обработки избирательных бюллетеней (технические средства подсчета голосов), комплексов электронного голосования, QR-кодов, средств видеонаблюдения, систем голосования по месту нахождения («Мобильный избиратель») и др. – требует не только качественно нового научного осмысления, но и обуславливает необходимость проведения эмпирических исследований, практической верификации последних достижений теории научной правовой мысли.

Представляющая большой научный интерес тема внедрения в избирательный процесс современных информационных технологий послужила основой для ряда теоретических и прикладных исследований [1; 2], в результате которых сделаны весьма интересные с научной и практической точки зрения предложения, например, создание принципиально новых технических устройств для голосования избирателей [3].

Одной из площадок для проведения научных экспериментов подобного рода стала Москва. Так, на выборах мэра Москвы в 2018 г. впервые в стране был проведен широкомасштабный эксперимент по созданию экстерриториальных избирательных участков [4], который стал возможен благодаря принятию соответствующего закона<sup>1</sup>.

Деятельностная природа научного эксперимента как эмпирического исследования проявляется в искусственно созданном человеком реальном действии [5]. Следуя общим конституционным установлениям о законности, верховенстве закона, любой эксперимент в сфере публичного права должен быть легализован. Иначе говоря, проведению любого научного эксперимента в сфере избирательного процесса должно предшествовать формирование соответствующего нормативно-правового регулирования.

На выборах 8 сентября 2019 г. будет проведено два эксперимента, связанных с внедрением в избирательный процесс современных информационных технологий: дистанционное электронное голосование на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва и создание цифровых избирательных участков. Законодательную основу данного эксперимента составляют: Федеральный закон от 29 мая 2019 г. № 102-ФЗ «О проведении эксперимента по голосованию на цифровых избирательных

<sup>1</sup> О внесении изменения в статью 14 Закона города Москвы от 6 июля 2005 года № 38 «Избирательный кодекс города

Москвы» : закон г. Москвы от 17.05.2018 № 9 // Вестник мэра и правительства Москвы. – 2018. – № 27.

участках, образованных в городе федерального значения Москве, на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ седьмого созыва и выборах высших должностных лиц субъектов РФ (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ), проводимых 8 сентября 2019 года»<sup>2</sup> (далее – Федеральный закон № 102-ФЗ); Федеральный закон от 29 мая 2019 г. № 103-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва»<sup>3</sup> (далее – Федеральный закон № 103-ФЗ). Наряду с Федеральным законом № 103-ФЗ правовой основой проведения данного эксперимента является принятый на основе федерального закона Закон г. Москвы от 22 мая 2019 г. «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва»<sup>4</sup>.

Рассмотрим правовую основу и содержание так называемого «экспериментального голосования», проводимого в сентябре текущего года.

## **2. Понятие дистанционного электронного голосования**

Во-первых, обозначим, что понимается под дистанционным электронным голосованием. Именно в таком сочетании, и здесь не должно возникнуть подмены понятий, хотя запутаться довольно легко, так как существуют и электронная, и дистанционная формы голосования.

Понятие «электронное голосование» закреплено в Федеральном законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 29 мая 2019 г.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>5</sup> как «голосование без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с использованием технического средства». Данная формулировка изложена с учетом поправок, внесенных Федеральным законом от 29 мая 2019 г. № 104-ФЗ<sup>6</sup>, а впервые данное понятие введено Федеральным законом от

21 июля 2005 г. № 93-ФЗ<sup>7</sup>, где вместо сегодняшнего обтекаемого «техническое средство» значилось: «с использованием комплекса средств автоматизации ГАС “Выборы”». В России хорошо известно голосование посредством комплекса для электронного голосования.

Законодательного определения термина «дистанционное голосование» нет, но дистанционная форма участия избирателей в голосовании предусмотрена. Это возможность голосовать по почте. Форма голосования по почте как разновидность дистанционного участия в выборах в России не прижилась, поэтому можем рассматривать Интернет и мобильную связь как самые оптимальные средства для дистанционного голосования.

Новелла Федерального закона № 103-ФЗ, соединяя обе формы голосования, закрепила термин «дистанционное электронное голосование», под которым понимается голосование без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с применением специального программного обеспечения.

Как видим, понятийный аппарат еще не до конца сформирован. В этой связи можно выделить некоторые предложения, сформулированные учеными.

Так, А.В. Павлушин и А.Е. Постников предложили рассматривать дистанционное электронное голосование избирателей как разновидность электронного голосования [6, с. 8].

Н.Н. Телешина считает, что в литературе выделяются следующие виды электронного голосования:

- средства электронного подсчета голосов (комплексы обработки избирательных бюллетеней);
- средства электронного голосования;
- голосование с помощью терминалов, установленных на избирательных участках (комплекса для электронного голосования);
- дистанционное голосование: при помощи сети Интернет (с использованием дисков и социальных карт) и мобильной связи.

Также выдвинуто предложение обобщить все эти виды под наименованием «средства электрон-

<sup>2</sup> Российская газета. 2019. 31 мая.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Вестник мэра и правительства Москвы. 2019. № 30.

<sup>5</sup> Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

<sup>6</sup> О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 29 мая 2019 г. № 104-ФЗ // Официальный интернет-портал пра-

вовой информации. URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) (дата обращения: 25.06.2019).

<sup>7</sup> О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 21 июля 2005 г. // Российская газета. 2005. 26 июля.

ного голосования», включающим три основных элемента: компьютер избирателя, канал связи и официальный сайт для голосования [7, с. 439].

### **3. Мероприятия, проводимые для подготовки дистанционного электронного голосования. Процедура голосования**

Содержательная сторона эксперимента заключается в следующем.

1) Для организации дистанционного электронного голосования следовало определить избирательные округа для проведения эксперимента. Было выбрано три таких избирательных округа из 45: одномандатные избирательные округа по выборам депутатов Московской городской Думы № 1, № 10, № 30<sup>8</sup>. Избирательные округа для проведения эксперимента выбирались не произвольно – основным критерием для выбора послужило мнение избирателей. Так, вначале потребовалось решение местных советов депутатов, затем было организовано голосование на портале городских референдумов «Активный гражданин». Территории, получившие наибольшее количество голосов, были включены в эксперимент<sup>9</sup>.

2) Сохраняя централизованную иерархическую систему избирательных комиссий, установленную Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Мосгоризбирком определил номера специальных участковых избирательных комиссий по дистанционному электронному голосованию, а также установил для этих избирательных участков вышестоящие территориальные избирательные комиссии<sup>10</sup>. Затем вышестоящие территориальные комиссии образуют соответствующие избирательные участки и сформируют составы участковых избирательных комиссий по дистанционному электронному голосованию в общем порядке.

3) Подача заявления избирателем для участия в дистанционном электронном голосовании. Заявление подается в электронной форме через Московский портал государственных и муниципальных

услуг (МПГУ) зарегистрированными на нем избирателями, имеющими подтвержденную учетную запись. Сроки подачи заявления по времени приравнены к уже опробованным на практике срокам подачи заявлений в рамках системы «Мобильный избиратель» – не ранее чем за 45 и не позднее чем за 3 дня до дня голосования (это необходимо для проведения работы по исключению двойного учета избирателей); также предусмотрена в указанные сроки возможность отзыва избирателем заявления о дистанционном электронном голосовании.

Подача заявления не должна создать трудности для граждан, поскольку на президентских выборах 2018 г. аналогичная процедура предусматривалась механизмом «Мобильный избиратель» и опыт у большинства уже есть.

Само дистанционное электронное голосование будет проводиться в день выборов 8 сентября 2019 г. в течение времени голосования с использованием МПГУ. Аппаратно-программный комплекс дистанционного электронного голосования должен отвечать самым строгим требованиям безопасности и обеспечивать следующее: установление и подтверждение личности голосующего, тайну голосования, невозможность внесения изменений в поступающие данные (блокчейн). Соответствующие требования сформулированы в решении Мосгоризбиркома от 17 июня 2019 г. № 96/1<sup>11</sup>.

По окончании времени голосования на основании поступивших в участковые избирательные комиссии по дистанционному электронному голосованию данных формируется протокол об итогах голосования. Он распечатывается и подписывается членами участковых избирательных комиссий по дистанционному электронному голосованию, а затем передается в вышестоящую территориальную комиссию с соблюдением стандартной процедуры.

Важной особенностью концепции эксперимента является то, что возможность участия в дистанционном электронном голосовании предостав-

<sup>8</sup> Решение Московской городской избирательной комиссии от 13 июня 2019 г. № 95/5 // Вестник Московской городской избирательной комиссии. URL: [http://mosgorizbirkom.ru/documents/10279/18803951/rs\\_95\\_5.pdf/586e0702-1387-4fd8-b19d-afeed311c239](http://mosgorizbirkom.ru/documents/10279/18803951/rs_95_5.pdf/586e0702-1387-4fd8-b19d-afeed311c239) (дата обращения: 25.06.2019).

<sup>9</sup> Москвичи определяют округа для электронного голосования на выборах в Мосгордуму // Официальный сайт мэра Москвы. URL: <https://www.mos.ru/news/item/56522073/> (дата обращения: 25.06.2019).

<sup>10</sup> Решение Московской городской избирательной комиссии от 13 июня 2019 г. № 95/5 // Вестник Московской городской избирательной комиссии. URL: [http://mosgorizbirkom.ru/documents/10279/18803951/rs\\_95\\_5.pdf/586e0702-1387-4fd8-b19d-afeed311c239](http://mosgorizbirkom.ru/documents/10279/18803951/rs_95_5.pdf/586e0702-1387-4fd8-b19d-afeed311c239) (дата обращения: 25.06.2019).

<sup>11</sup> Вестник Московской городской избирательной комиссии. URL: [http://mosgorizbirkom.ru/documents/10279/18803951/rs\\_96\\_1.pdf/c4693a3c-767a-4c86-9a4c-408a989e7478](http://mosgorizbirkom.ru/documents/10279/18803951/rs_96_1.pdf/c4693a3c-767a-4c86-9a4c-408a989e7478) (дата обращения: 25.06.2019).

лена избирателю в качестве альтернативы традиционному способу голосования, который также применяется.

Учитывая, что одновременно будет проходить голосование по бумажным бюллетеням, особое внимание уделено вопросу исключения возможности повторного голосования, что прямо следует из конституционного принципа равноправия (ст. 19 Конституции РФ) и корреспондирующего ему положения п. 1 ст. 3 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» об участии в выборах на равных основаниях. С этой целью предусмотрен механизм проверки сведений о включении избирателя в список для дистанционного голосования и исключения его из списка избирателей избирательного участка по месту жительства. В этих целях срок подачи заявления ограничен – не ранее чем за 45 и не позднее чем за 3 дня до дня голосования.

#### **4. Цифровой избирательный участок**

Процедурные аспекты регулирования цифрового избирательного участка, также используемого в качестве эксперимента в единый день голосования 8 сентября 2019 г., отличаются. Прежде всего, в голосовании на цифровом избирательном участке могут принять участие избиратели, имеющие регистрацию по месту жительства в другом регионе, но находящиеся в день выборов в Москве. Учитывая, что в единый день голосования в 16 регионах состоятся выборы глав субъектов РФ, в 13 субъектах РФ – выборы депутатов регионального парламента, кроме того, выборы мэра пройдут в Адыре, Новосибирске и Улан-Удэ, желающих проголосовать может оказаться предостаточно. Совершенно справедливо обеспечить избирателю возможность проголосовать на выборах своего региона, если он не находится в это время по месту жительства. Отличие от дистанционного электронного голосования состоит в том, что проголосовать можно, только посетив цифровой избирательный участок.

Согласно Федеральному закону № 102-ФЗ под цифровым избирательным участком понимается «избирательный участок, определенный ЦИК РФ для обеспечения голосования граждан РФ, находящихся в день голосования за пределами избирательного округа, в котором они обладают активным избирательным правом, и оснащенный в этих целях техническими средствами в соответствии с перечнем таких средств, утвержденным ЦИК РФ». Перечень цифровых избирательных участков определяется решением ЦИК РФ. Для участия в голосовании избиратель

заранее оформляет соответствующее заявление на Едином федеральном портале государственных и муниципальных услуг (функций) не ранее чем за 45 и не позднее чем за 3 дня до дня голосования. Голосование на цифровом избирательном участке, согласно п. 3 ст. 5 Федерального закона № 102-ФЗ, также возможно с использованием бюллетеня на бумажном носителе.

По организации голосования нет особых изменений, за некоторым исключением, а именно: формирования участковой избирательной комиссии и возможности увеличения ее численности по решению территориальной избирательной комиссии; обеспечения гласности на цифровом избирательном участке, назначения членов участковой избирательной комиссии с правом совещательного голоса.

Федеральным законом № 102-ФЗ предусмотрено, что некоторые процедуры: порядок передачи информации в соответствующие избирательные комиссии и порядок обработки данных о голосовании и др., – будут регулироваться подзаконными актами ЦИК РФ.

#### **5. Прогнозы применения дистанционного электронного голосования**

Безусловно, эксперимент по проведению дистанционного электронного голосования и голосования на цифровых избирательных участках позволит оценить перспективу внедрения новых технологий в избирательный процесс, создать дополнительные возможности для реализации конституционного права избирателей на участие в выборах, обеспечить дальнейшее развитие системы «Мобильный избиратель»; выявить проблемные моменты при организации и проведении голосования, повысить заинтересованность избирателей в таком формате выборов.

Вместе с тем, как и любой научный эксперимент, эксперимент по дистанционному электронному голосованию не лишен ряда спорных моментов. Так, скептики заявляют о потенциальной опасности данной системы в части хранения и передачи данных. Возразить на это можно отсылкой к повсеместному использованию интернет-банкинга для совершения операций, а также к востребованности МПГУ у миллионов людей. В случае с порталом МПГУ для получения государственных услуг пользователь делает это исключительно в личных целях и только в отношении себя самого. В рассматриваемом же эксперименте МПГУ будет использован как инструмент для принятия юридически значимого решения, имеющего публично-правовое значение и напрямую влияющего на итоги голосования и ре-

зультаты выборов. Поэтому и требования к условиям проведения эксперимента особые.

С большой долей вероятности можно заключить, что дистанционный способ голосования будет востребован в основном среди избирателей, являющихся постоянными пользователями сети Интернет. Учитывая традиционный, достаточно консервативный уклад российского общества, большую работу необходимо будет проделать, в том числе избирательными комиссиями и органами государственной власти, по разъяснению участникам избирательного процесса порядка работы новой системы, ее преимуществ и безопасности, по информированию их об избирательном законодательстве и избирательной кампании<sup>12</sup>. В этой связи расширение возможностей наблюдения за процессом электронного голосования будет способствовать повышению доверия людей к такой форме участия в выборах, окажет плодотворное влияние на качественное укрепление института общественного контроля, для чего в рамках подготовки к эксперименту по дистанционному электронному голосованию организовано широкоформатное экспертно-общественное обсуждение, к участию в котором привлечены представители общественных и правозащитных организаций, не являющихся субъектами избирательного процесса.

Мировые аналоги дистанционного электронного голосования действуют в разных странах, но результат их внедрения неодинаков.

Эстония – «электронная республика», первая из европейских стран, закрепившая процедуру дистанционного электронного голосования, опробовав ее в 2005 г. на местных выборах, а затем в 2007 г. на парламентских выборах. Ее опыт считается успешным, поскольку, во многом благодаря удобной системе, с каждым выбором процент проголосовавших граждан растет. Каждый избиратель, даже находящийся зарубежом, подтверждает свою личность ID-картой (действует в стране как удостоверение личности) и голосует на «электронном участке», который открывается за 4–5 дней до конца выборов. У гражданина до финального дня есть право изменить свое мнение и переголосовать [8]. В Эстонии в начале XXI в. была утверждена нормативно-правовая база, состоящая из четырех нормативно-правовых актов («О выборах в местные органы государственной власти», «О выборах в Рийгикогу», «О выборах в Европейский парламент», «О референ-

думе»), и создана соответствующая материально-техническая инфраструктура [9, с. 4].

В Великобритании голосование посредством Интернета и СМС не принесло ожидаемого результата. Возникли различные проблемы, в том числе при внедрении электронного реестра избирателей, идентификации избирателей [10]. Новая форма голосования должна была избавить граждан от необходимости стоять в очередях на избирательных участках и поднять процент проголосовавших. Проведенные в 2002 г. выборы с использованием Интернета лишь немного увеличили процент проголосовавших, несмотря на то, что проголосовать можно было где угодно: в супермаркете, на улице, баре – достаточно было позвонить и следовать голосовым инструкциям. Но эксперимент, несмотря на все его преимущества, не дал желаемого результата, в частности из-за проблем безопасности такого рода голосования.

Проблема обеспечения безопасности голосования посредством Интернета, мобильных телефонов и прочих устройств постоянно находится в центре внимания как ученых, так и технологов данной области: разрабатываются новые и совершенствуются имеющиеся программы для голосования. Как отмечают ученые, задача состоит в том, чтобы обеспечить идентификацию, анонимность, одновременно исключить возможность мошеннических манипуляций со стороны администрации сервера, избирателя и любой третьей стороны [11, р. 171].

Тем не менее цифровые технологии успешно развиваются, и не использовать эти достижения на благо демократии неразумно. Гражданин, находясь в любой точке мира, имея доступ к Интернету, может легко реализовать свое избирательное право. В более широком смысле электронное голосование также позволит отказаться от бумажного варианта бюллетеня, исключить человеческий фактор негативного влияния на результаты голосования, а также случайные или намеренные ошибки. Но для этого, безусловно, необходимо совершенствовать технологии, что требует времени. Но, главное, что сегодня Россия выбрала данный путь развития избирательных технологий и нацелена на демократизацию избирательных процедур.

В свое время бывший председатель ЦИК РФ В.Е. Чуров сказал: «...использование электронных средств на выборах – путь, с которого уже нельзя

<sup>12</sup> Для этих целей в Электронном периодическом издании «Вестник Московской городской избирательной комис-

сии» создан специальный раздел «Эксперимент по дистанционному электронному голосованию».

свернуть», что подтверждает преемственность в работе ЦИК РФ и его нынешнего председателя Э. Памфиловой<sup>13</sup>.

По заявлению Э. Памфиловой, к 2024 г. в России будет создана технология голосования на выборах, «не имеющая мировых аналогов». Достоинством данной системы будет «прозрачность, удобство для избирателей, надежность фиксации результатов народного волеизъявления». «Блокчейн – один из аспектов этой системы».

Руководитель «Ростелекома» М. Осеевский уверен в организации технической возможности дистанционного голосования избирателей посредством Интернета в нашей стране<sup>14</sup>.

По мнению А.Ю. Цаплина, в качестве реальной перспективы дистанционного электронного голосования можно рассматривать его внедрение в труднодоступных и малонаселенных районах [12, с. 349].

Определенную долю скепсиса в успешности внедрения электронных технологий на российских выборах добавляет то, что экономически регионы России развиваются неравномерно. Как следствие, не у всех граждан имеется доступ к интернет-ресурсам, да и в равной степени энергоресурсами не все россияне обеспечены. Перебои с энергоснабжением для некоторых регионов – практически штатная ситуация. Поэтому совсем отказаться от бумажного бюллетеня не получится, как бы технические службы ни старались развить электронную систему. Сегодня в зарубежных странах, использующих на выборах дистанционное электронное голосование, не исключен традиционный способ голосования по бумажному бюллетеню, то есть это всего лишь альтернативный способ голосования ряда избирателей, более удобный для них.

#### **6. Законодательное оформление дистанционного электронного голосования в настоящем и будущем**

Основы правового регулирования дистанционного электронного голосования заложены в двух федеральных законах: Федеральном законе № 102-ФЗ и Федеральном законе № 103-ФЗ, по сути, законах «одноразового» действия. На уровне субъектов РФ только один регион имеет соответствующее законодательное регулирование – город федерального

значения Москва, на территории которого проводится данный эксперимент. Также правовое регулирование дистанционного электронного голосования осуществляется подзаконными актами, а именно решениями ЦИК РФ и Московской городской избирательной комиссии.

Отметим, что правовая регламентация электронного голосования начала формироваться в период проведения в 2006 г. первых экспериментов. Тогда были разработаны и приняты первые инструкции ЦИК РФ по электронному голосованию [13, с. 64].

Вполне очевидно, что новые процедуры нуждаются в «обкатке», а затем уже, с учетом полученного опыта, разумно провести их детализацию на законодательном уровне. Как видится, от отдельного федерального закона о дистанционном электронном голосовании можно будет отказаться в пользу новелл, дополняющих Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», поскольку этот закон регулирует все выборы и референдумы, проводимые в Российской Федерации.

Как полагают А.В. Павлушин и А.Е. Постников, «...в данный Закон следует внести дополнения, касающиеся конкретных способов проведения дистанционного электронного голосования. При этом в нем целесообразно закрепить именно основные гарантии и положения о проведении дистанционного электронного голосования» [6, с. 8]. В том числе, отмечают ученые, развитие данных положений должно осуществляться в иных законодательных актах (имеются в виду федеральные законы о выборах Президента РФ и выборах депутатов российского Парламента).

Если будет принят Избирательный кодекс РФ, в его структуре обязательно должно быть отведено место для дистанционного электронного голосования [14]. Законы субъектов РФ о выборах будут дополняться соответствующими нормами по мере их включения в вышеуказанный федеральный закон.

Важно отметить и то, что понятийный аппарат, методология проведения электронного голосования и базовые принципы разработаны на международном уровне. Рекомендация R (2004) 11 Комитета Ми-

<sup>13</sup> Митяева Ю.В. Опыт проведения интернет-голосования на выборах и референдумах в России и за рубежом // Официальный сайт РЦОИТ. URL: <http://www.rcoit.ru/news/17065> (дата обращения: 16.05.2019).

<sup>14</sup> Выборы – 2024: блокчейн и дистанционное голосование // D-russia.ru. URL: <http://d-russia.ru/vybory-2024-blokchejn-i-distantsionnoe-golosovanie.html> (дата обращения: 16.05.2019).

нистов Совета Европы государствам-членам по правовым, организационным и техническим стандартам электронного голосования стала первым стандартом электронного голосования для государств-членов. В настоящее время Рекомендация R(2004)11 усовершенствована, а сам документ утратил силу в связи с принятием 14 июня 2017 г. Комитетом Министров Совета Европы новых Рекомендаций «О правилах электронного голосования». Важный компонент правовых стандартов составляют «процедурные защитные механизмы», в число которых включены прозрачность, контроль и подотчетность, устойчивость и защищенность [15, с. 205–206]. Безусловным достоинством новых Рекомендаций можно считать разработанный понятийный аппарат системы электронного голосования, который может быть заимствован государствами при разработке и совершенствовании правовых актов, регулирующих процедуру электронного голосования.

## 7. Выводы

Избирательное законодательство РФ в части дистанционного электронного голосования еще только начинает складываться. Экспериментальное голосование проводится на основании новых федеральных законов, принятых специально для проведения дистанционного электронного голосования, по большей части процедура и отдельные технологические аспекты голосования регламентированы подзаконными актами. Выработанная практика правового регулирования будет положена в основу дальнейшего развития избирательного законодательства федерального и регионального уровней. При этом важно учитывать зарубежные практики электронного голосования и ориентироваться на международные стандарты электронного голосования, разработанные для государств – членов Совета Европы.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Антонов Я.В. Электронное голосование в системе электронной демократии: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Я.В. Антонов. – М., 2015. – 26 с.
2. Уханова А.П. Информационное обеспечение выборов как гарантия реализации избирательных прав граждан в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / А.П. Уханова. – Петрозаводск, 2015. – 187 с.
3. Электроника на службе демократии (цифровые технологии в избирательном процессе) / Е.А. Галий и др. // Современное право. – 2019. – № 5. – С. 30–35. – DOI: 10.25799/NI.2019.77.54.010.
4. Реут Д.А. К вопросу о «мобильном избирательном участке» / Д.А. Реут // Избирательное законодательство и практика. – 2018. – № 3. – С. 40–42.
5. Степин В.С. История и философия науки / В.С. Степин. – 3-е изд. – М.: Академический проект, 2014. – 205 с.
6. Павлушин А.В. Правовой механизм дистанционного электронного голосования (анализ возможной модели) / А.В. Павлушин, А.Е. Постников // Журнал российского права. – 2009. – № 11. – С. 5–13.
7. Телешина Н.Н. Электронное голосование как средство демократизации правотворчества (опыт Владимирской области) / Н.Н. Телешина // Юридическая техника. – 2014. – № 8. – С. 438–442.
8. Heiberg S. Verifiable Internet Voting in Estonia Title / S. Heiberg, J. Willemson // EVOTE2014: 6th International Conference on Electronic Voting, 28–31 October 2014, Lochau/Bregenz, Austria / Eds. R. Krimmer, M. Volkamer. – Tallinn: TUT Press, 2014. – P. 23–29. – URL: <https://www.e-voting.cc/en/download/2588/>.
9. Савченко М.С. Правовое регулирование и практика электронного голосования в зарубежных странах / М.С. Савченко, В.А. Кадлец // Научный журнал КубГАУ. – 2016. – № 117 (3). – С. 1–13. – URL: <http://ej.kubagro.ru/2016/03/pdf/17.pdf>.
10. Xenakis A. The UK deployment of the e-electoral register TITEL / A. Xenakis, A. Macintosh // Electronic Voting 2010: Proceedings of the 4th Conference on Electronic Voting P-167, LNI GI Series / Eds. R. Krimmer, A. Prosser. – Bonn, 2010. – P. 143–152.
11. Unger Security Assets in E-Voting TITEL / A. Prosser et al. // Electronic Voting 2010: Proceedings of the 4th Conference on Electronic Voting P-167, LNI GI Series / Eds. R. Krimmer, A. Prosser. – Bonn, 2010. – P. 171–180.
12. Цаплин А.Ю. Перспективы дистанционного электронного голосования в России / А.Ю. Цаплин // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. – 2016. – Т. 16, вып. 3. – С. 345–350. – DOI: 10.18500/1818-9601-2016-16-3-345-350.



13. Антонов Я.В. Развитие правового регулирования электронного голосования в России / Я.В. Антонов // Управленческое консультирование. – 2015. – № 5. – С. 63–71.
14. Босова Е.Н. Избирательный кодекс РФ: резервы и риски систематизации / Е.Н. Босова // Избирательное законодательство и практика. – 2019. – № 2. – С. 8–13.
15. Чимаров Н.С. Правовые стандарты новых технологий голосования в избирательном процессе Эстонской республики / Н.С. Чимаров // Управленческое консультирование. – 2015. – № 5. – С. 204–210.

## REFERENCES

1. Antonov Ya.V. *E-voting in e-democracy: the constitutional-legal study*, Cand. Diss. Thesis. Moscow, 2015. 26 p. (In Russ.).
2. Ukhanova A.P. *Information support of elections as a guarantee of realization of electoral rights of citizens in the Russian Federation*, Cand. Diss. Petrozavodsk, 2015. 187 p. (In Russ.).
3. Galiy E.A., Gaydysheva M.G., Il'iaikov D.V., Rodionov D.K. Some Theoretical Aspects of Constitutionalism. *Sovremennoe pravo = The Modern Law*, 2019, no. 5, pp. 30–35. DOI: 10.25799/NI.2019.77.54.010. (In Russ.).
4. Reut D.A. On a Mobile Voting Station. *Izбирatel'noe zakonodatel'stvo i praktika = Electoral legislation and practice*, 2018, no. 3, pp. 40–42. (In Russ.).
5. Stepin V.S. *History and philosophy of science*, 3rd ed. Moscow, Akademicheskii proekt Publ., 2014. 205 p. (In Russ.).
6. Pavlushkin A.V., Postnikov A.E. Legal Mechanism of Distance Electronic Voting (Feasible Model Analysis). *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2009, no. 11, pp. 5–13. (In Russ.).
7. Teleshina N.N. Electronic voting as a means of democratization of law-making (experience of the Vladimir region). *Yuridicheskaya tekhnika*, 2014, no. 8, pp. 438–442. (In Russ.).
8. Heiberg S., Willemson J. Verifiable Internet Voting in Estonia Title, in: Krimmer R., Volkamer M. (eds.). *EVOTE2014*, 6th International Conference on Electronic Voting, 28–31 October 2014, Lochau/Bregenz, Austria. Tallinn, TUT Press, 2014, pp. 23–29. Available at: <https://www.e-voting.cc/en/download/2588/>.
9. Savchenko M.S., Kadlets V.A. Legal regulation and practice of electronic voting in foreign countries. *Nauchnyi zhurnal KubGAU = Scientific Journal of KubSAU*, 2016, no. 117 (3), pp. 1–13. Available at: <http://ej.kubagro.ru/2016/03/pdf/17.pdf>. (In Russ.).
10. Xenakis A., Macintosh A. The UK deployment of the e-electoral register TITEL, in: Krimmer R., Prosser A. (eds.). *Electronic Voting 2010. Proceedings of the 4th Conference on Electronic Voting P-167*, LNI GI Series. Bonn, 2010, pp. 143–152.
11. Prosser A., Kofler R., Krimmer R., Karl M. Unger Security Assets in E-Voting TITEL, in: Krimmer R., Prosser A. (eds.). *Electronic Voting 2010. Proceedings of the 4th Conference on Electronic Voting P-167*, LNI GI Series. Bonn, 2010, pp. 171–180.
12. Tsaplin A.Yu. The Prospects of Remote E-Voting in Russia. *Izvestiya Saratovskogo universiteta. Novaya seriya. Seriya: Ekonomika. Upravlenie. Pravo = Izvestiya of Saratov University. New Ser. Ser. Economics. Management. Law.*, 2016, vol. 16, iss. 3, pp. 345–350. DOI: 10.18500/1818-9601-2016-16-3-345-350. (In Russ.).
13. Antonov Ya.V. Development of Legal Regulation of Electronic Vote in Russia. *Upravlencheskoe konsul'tirovanie = Administrative Consulting*, 2015, no. 5, pp. 63–71. (In Russ.).
14. Bosova E.N. The Electoral Code of the Russian Federation: Reserves and Systematization Risks. *Izбирatel'noe zakonodatel'stvo i praktika = Electoral legislation and practice*, 2019, no. 2, pp. 8–13. (In Russ.).
15. Chimarov N.S. Legal Standards of New Technologies of Voting in Electoral Process of Estonia. *Upravlencheskoe konsul'tirovanie = Administrative Consulting*, 2015, no. 5, pp. 204–210. (In Russ.).

## ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

**Босова Елена Николаевна** – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры государственного права Института права Башкирского государственного университета  
450076, Россия, г. Уфа, ул. Заки Валиди, 32

## INFORMATION ABOUT AUTHORS

**Elena N. Bosova** – PhD in Law, Associate Professor; Associate Professor, Department of State Law, Institute of Law  
Bashkir State University  
32, Zaki Validi ul., Ufa, 450076, Russia

e-mail: bosova\_elena@mail.ru  
ORCID: 0000-0003-4888-7424

**Реут Дмитрий Алексеевич** – кандидат юридических наук, член комиссии  
*Московская городская избирательная комиссия*  
125009, Россия, г. Москва, ул. Моховая, 11, стр. 8  
e-mail: rykunov@mosgorizbirkom.ru

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Босова Е.Н. Дистанционное электронное голосование: поиск законодательного оформления / Е.Н. Босова, Д.А. Реут // *Правоприменение*. – 2019. – Т. 3, № 3. – С. 53–62. – DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(3).53-62.

e-mail: bosova\_elena@mail.ru  
ORCID: 0000-0003-4888-7424

**Dmitry A. Reut** – PhD in Law, member of Commission  
*Moscow City Election Commission*  
11-8, Mokhovaya ul., 125009, Moscow, Russia  
e-mail: rykunov@mosgorizbirkom.ru

#### BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Bosova E.N., Reut D.A. Remote electronic voting: search for legislative formalization. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2019, vol. 3, no. 3, pp. 53–62. DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(3).53-62. (In Russ.).