

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЦИФРОВИЗАЦИИ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА

А. И. Вершинин

Фонд «Центр стратегических разработок»,
Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

PROBLEMS AND PROSPECTS OF LEGAL REGULATION OF DIGITALIZATION OF THE ELECTORAL PROCESS

A. I. Vershinin

The Center for Strategic Research, National Research University "Higher School of Economics"

Аннотация: цифровизация – один из трендов, который устойчиво вошел в нашу жизнь в последние годы. В настоящее время цифровизация также активно проникает и в процедуры, связанные с избирательным процессом. В рамках данной статьи будут рассмотрены цифровые технологии, которые используются в рамках избирательного процесса, а также в других сферах жизни, преимущественно в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг, которые могут быть использованы в избирательном процессе. Вместе с тем будут рассмотрены перспективы расширения сервисов, доступных для избирателей, избирательных объединений и кандидатов, которые с учетом современных технологий способны упростить жизнь избирателям и кандидатам, уменьшить количество потенциально спорных и конфликтных ситуаций, сократить количество отказов в регистрации кандидатов и списков кандидатов от политических партий.

Ключевые слова: избирательный процесс, избирательное право, законодательство о выборах, ЕПГУ, политические партии, цифровизация.

Abstract: digitalization is one of the trends that has steadily entered our lives in recent years. Recently, digitalization has also been actively penetrating into procedures related to the electoral process. This article will consider digital technologies that are already used in the electoral process, as well as digital technologies that are already used in other areas of life, mainly in the provision of state and municipal services, which can be used in the electoral process. At the same time, prospects will be considered for expanding services available to voters, electoral associations and candidates, which, taking into account modern technologies, can simplify the life of voters and candidates, reduce the number of potentially controversial and conflict situations, and reduce the number of refusals to register candidates and lists of candidates from political parties.

Key words: electoral process, right to elect, electoral legislation, Public Services Portal of the Russian Federation, political parties, digitalization.

Цифровизация – один из трендов, который устойчиво вошел в нашу жизнь в последние годы. Данный процесс планомерно внедряется во все сферы жизнедеятельности: в экономические отношения, государственное управление, в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг, судопроизводство. В последнее

время цифровизация также активно проникает и в процедуры, связанные с избирательным процессом¹.

Процедуры, связанные с выборами и референдумами, трансформируются вместе с развитием общества. Так, голосование на черепках

¹ См.: Шушания Ш. С. Цифровизация избирательного процесса и избирательные права в цифровую эпоху // Юрист. 2022. № 1. С. 55–61.

или голосование с помощью шаров трансформировалось в голосование с помощью бюллетеней, напечатанных на бланках строгого образца, защищенных от подделки. Но вместе с тем применение самых последних технологий в избирательном процессе ограничивается необходимостью обеспечения легитимности итогов голосования, доверия избирателей к результатам выборов. Для граждан важно осознавать, что люди, которые получили мандат на управление государством, пользуются поддержкой населения и получили свое место на законных основаниях. В связи с этим перенятие некоторых современных технологий в избирательном процессе нуждается в дополнительной проверке и обсуждении для того, чтобы их внедрение не привело бы к возможности неправомерного влияния на избирательный процесс и манипуляции с результатами голосования.

В рамках данной статьи будут рассмотрены цифровые технологии, которые используются в рамках избирательного процесса, в других сферах жизни, преимущественно в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг, которые могут быть использованы в избирательном процессе и которые должны облегчить жизнь кандидатов и избирателей.

Первым шагом к началу процедур по цифровизации избирательного процесса стало создание государственной автоматизированной системы «Выборы» (далее – ГАС «Выборы»). Решение о создании ГАС «Выборы» было принято Указом Президента Российской Федерации от 23 августа 1994 г. № 1723 «О разработке и создании Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы». Далее был принят Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы». Согласно ст. 5 соответствующего закона система ГАС «Выборы» создана для автоматизации информационных процессов подготовки и проведения выборов и референдума, обеспечения деятельности избирательных комиссий. Так, использование информационной системы позволило оперативно вводить и обрабатывать нормативные правовые акты, регламентирующие проведение кампаний; проводить формирование календарного плана выборов; опубликовывать сведения о ходе выдвижения и регистрации кандидатов, уполномоченных представителей и доверенных лиц; состав-

лять списки избирателей, проводить проверку сведений об избирателях, содержащихся в подписных листах, представляемых политическими партиями и кандидатами; проводить обработку сведений о движении денежных средств на счетах участников избирательного процесса; осуществлять ведение перечня СМИ, которые обязаны участвовать в проведении предвыборной агитации; формировать макеты избирательных бюллетеней; производить подсчет результатов (при использовании КОИБов) и ввод результатов голосования по конкретным участкам, осуществлять подготовку итоговых протоколов. Многие из этих положений были успешно реализованы системой избирательных комиссий.

Дальнейшие направления по развитию системы ГАС были прописаны в рамках «Основных направлений развития Государственной автоматизированной системы «Выборы» до 2022 года», утвержденных постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (далее – ЦИК РФ) от 30 октября 2019 г. № 231/1727-7. Основные направления развития системы включают обеспечение предоставления цифровых сервисов для участников избирательного (референдумного) процесса, в том числе в межвыборный период; обеспечение доступности процедуры голосования для избирателей (участников референдума) по месту их нахождения; организацию деятельности избирательных комиссий (комиссий референдума) на основе цифровых данных об участниках избирательного (референдумного) процесса, поступающих из информационных систем и информационных ресурсов государственных органов и органов местного самоуправления, государственных внебюджетных фондов по мере их готовности, в том числе с использованием создаваемой Национальной системы управления данными (далее – НСУД).

В частности, цифровые сервисы должны создавать условия для учета интересов избирателей, кандидатов, политических партий, инициативных групп по проведению референдума, а также иных заинтересованных государственных органов и органов местного самоуправления. В частности, предлагается создать личные кабинеты участника избирательного процесса. Доступ к личным кабинетам будет осуществляться посредством ФГИС «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информацион-

но-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме» (далее – ЕСИА). Основные направления предусматривают, что при реализации цифровых сервисов должно гарантироваться сохранение традиционных (не цифровых) форм совершения действий и процедур в рамках избирательного процесса. Поддержка и обеспечение деятельности избирательных комиссий должна происходить на базе специально созданных цифровых платформ.

В рамках развития ГАС «Выборы» к 2020 г. планировалось создать 18 цифровых сервисов. Из них 9 сервисов для избирателей, 4 сервиса для кандидатов и избирательных объединений, 2 – для политических партий, 3 – для избирательных комиссий. По итогу реализации основных направлений можно провести анализ успешности цифровой трансформации избирательного процесса, оценить, какие положительные моменты были достигнуты, какие проблемы остались, а какие вопросы не удалось решить или произошел отказ от их решения.

В частности, предлагается реализовать сервис для избирателей по информированию о предстоящих выборах и референдумах и сроках их проведения после их назначения, а также информирование о включении в список избирателей на избирательном участке. В настоящее время на Едином портале государственных и муниципальных услуг (функций) (далее – ЕПГУ) в рамках Личного кабинета участника избирательного процесса предоставляются сведения о ближайших выборах, об избирательном участке, на котором гражданин может отдать свой голос, а также о составе участковой избирательной комиссии. Однако до сих пор встречаются проблемы, когда избиратели, поменяв постоянное место жительства, могут не найти себя в книгах избирателей по их новому месту жительства. Обмен данными между избирательными комиссиями и Министерством внутренних дел Российской Федерации (далее – МВД РФ) в оперативном формате не налажен, а зачастую витрины данных МВД РФ содержат неактуальную информацию, что выявляется при проверке подписей избирателей, когда данные, введенные избирателями, не совпадают с данными, которые содержатся в реестрах МВД РФ. Также положительным моментом было бы проактивное информирование избирателей о про-

водимых выборах с приглашением принять участие, а также с предложением подать заявление о голосовании по месту нахождения в случае нахождения в день выборов не по месту жительства избирателя.

Сервис «Мобильный избиратель» второй и, наверное, самый проработанный, из сервисов, созданных для избирателей. В рамках данного сервиса обеспечивается возможность для избирателей (участников референдума) голосовать по его месту нахождения в рамках избирательного округа путем подачи заявления и включения в список избирателей того избирательного участка, где избиратель собирается принять участие. В рамках данного сервиса существует два существенных ограничения: во-первых, возможность голосования только в рамках избирательного округа (например, житель Москвы не сможет проголосовать вне границ своего избирательного округа на выборах в Московскую городскую Думу); во-вторых, возможность включения в список избирателей по месту нахождения ограничена временными рамками (согласно ч. 16 ст. 64 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» подача заявлений должна заканчиваться в 14 часов по местному времени дня, предшествующего дню голосования). Соответственно, если избиратель заранее не задумается о необходимости подачи такого заявления, то принять участие в выборах он не сможет. При дальнейшей цифровой трансформации эта проблема могла бы быть решена. Например, если списки избирателей будут оцифрованы, а члены участковых избирательных комиссий смогут оперативно вносить в ГАС «Выборы» данные о тех избирателях, которые приняли участие в голосовании, чтобы была возможность устранять возможность повторного голосования. Стоит сказать, что в данном случае приоритет остается за честностью при проведении выборов в ущерб предоставлению права конкретному избирателю проголосовать на удобном ему избирательном участке. Данный подход подтверждается практикой Европейского суда по правам человека. Так, в деле Бенкаддур (Benkaddour) против Франции избиратель добивался от властей, чтобы его внесли в список избирателей, когда он все еще был зарегистрирован в списке избирателей в одном из французских консульств за границей. Согласно законо-

дательству, заявление об изменении записи в списке избирателей для целей выборов должно сопровождаться заявлением об исключении из списка избирателей по прежнему месту жительства. Европейский Суд считает, что нормы закона не нарушают Конвенцию и преследуют законные цели, обеспечивают составление и ведение списков избирателей в надлежащем порядке, т. е. с учетом сроков и порядка проведения выборов с тем, чтобы голосование проходило бы гладко и не допускалось бы мошенничество на выборах. Ограничения, с которыми столкнулся заявитель, допустимы в рамках широкого усмотрения национального законодателя. Эти ограничения и отказ заявителю в праве проголосовать в день выборов не являются непропорциональными мерами государства².

Еще одним успешным инструментом, внедренным для избирателя, стало голосование избирателей на цифровых избирательных участках (ЦИУ). В 2019 и 2020 гг. такое голосование проходило в порядке эксперимента. Суть этого инструмента заключается в том, что избиратели, находящиеся вне границ своего избирательного округа в день выборов, имеют возможность проголосовать на специально оборудованных цифровых участках (этот механизм в первую очередь нужен при проведении региональных выборов и при голосовании за кандидатов по одномандатным округам на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации). Нормативной основой эксперимента стали Федеральный закон от 29 мая 2019 г. № 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» и Федеральный закон от 23 мая 2020 г. № 151-ФЗ «О продлении на 2020 год эксперимента по го-

лосованию на цифровых избирательных участках на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва и выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации». Так, в 2019 г. избиратели на цифровом участке могли проголосовать за кандидатов на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва и выборов высших должностных лиц субъектов РФ, а в 2020 г. также на выборах в законодательные собрания субъектов РФ. Направления развития ГАС «Выборы» предусматривали образование до 5000 цифровых участков на выборах и референдумах различного уровня, однако в настоящий момент таких показателей достигнуто не удалось. Цифровые участки могут быть оснащены техническими средствами для электронного голосования, обработки избирательных бюллетеней на бумажном носителе (КОИБ)³. Несмотря на очевидный прогресс и удобство для избирателей, М. С. Савченко, Г. С. Лихолатов отмечают ряд недостатков, которые влечет за собой развитие института цифровых избирательных участков. В частности, не исключаются возможные случаи манипулирования волеизъявлением избирателей⁴. В 2020 г. в единый день голосования на цифровых избирательных участках проголосовали 2,6 тыс. человек, что является довольно существенным показателем⁵. ЦИК признала эксперимент успешным, однако от дальнейшего его продолжения отказались, и в 2021 и 2022 гг. голосование на цифровых избирательных участках не проводилось⁶.

Одним из самых полезных сервисов, который был внедрен для кандидатов, – возможность собирать подписи с помощью ЕПГУ. В настоящий момент возможность сбора подписей

³ См.: *Лопатин А. И.* Цифровизация избирательных действий и процедур в России : вопросы права // Журнал рос. права. 2022. № 5. С. 43–55.

⁴ См.: *Савченко М. С., Лихолатов Г. С.* Современные технологии в избирательном процессе : особенности и перспективы развития // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 12. С. 62–64.

⁵ См.: ЦИК отказалась от цифровых участков на сентябрьских выборах // РБК. URL: <https://www.rbc.ru/politics/19/08/2021/611dada69a79474f4cec94b9> (дата обращения: 08.08.2022).

⁶ См.: Выборам добавят «цифры» // Коммерсантъ. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4110492> (дата обращения: 08.08.2022).

² См.: Информация о Решении ЕСПЧ от 18 ноября 2003 г. по делу «Бенкаддур (Benkaddour) против Франции» (жалоба № 51685/99) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека, 2004. № 3. URL: <https://base.garant.ru/2562717/> (дата обращения: 13.09.2022).

через ЕПГУ вводится региональными законодателями (ч. 16.1 ст. 37 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»). Например, ст. 34 Избирательного кодекса города Москвы предусмотрена возможность сбора 50 % от установленного количества подписей избирателей, необходимого для регистрации кандидата, с использованием ЕПГУ, а также определен порядок сбора подписей с использованием данной системы и их представления в избирательную комиссию. В настоящее время такая возможность предусмотрена в 15 субъектах Российской Федерации. Регионы вправе самостоятельно устанавливать возможный процент «электронных» подписей, но не более половины от общего числа. К сожалению, пока такая возможность предусмотрена только в отношении региональных выборов.

В качестве примера использования этого инструмента можно привести проведение довыборов в Московскую городскую Думу по избирательным округам № 19 и 37. В частности, активно подписи с помощью ЕПГУ собирал нынешний депутат Московской городской Думы Владимир Рыжков.

Порядок сбора подписей установлен постановлением ЦИК России от 4 июня 2020 г. № 251/1852-7. Порядок предусматривает, что сбор подписей с помощью ЕПГУ может осуществляться, если кандидат зарегистрирован на ЕПГУ, имеет личный кабинет кандидата и усиленную квалифицированную электронную подпись, либо если политические партии зарегистрированы на ЕПГУ, для них создан личный кабинет избирательного объединения в форме юридического лица и они имеют усиленную квалифицированную электронную подпись. Можно выделить несколько очевидных плюсов этой процедуры: финансовая сторона – кандидаты не должны печатать подписные листы за счет средств своего избирательного фонда; организационная сторона – отсутствуют риски неправильного оформления подписного листа и неправильного его заполнения; риск достоверности подписей – подписи, поданные через ЕПГУ практически невозможно признать недействительными, а значит заметно уменьшается количество оснований для признания подписей недействительными.

Избиратели, обладающие активным избирательным правом, как и кандидаты, также долж-

ны иметь подтвержденную подпись на ЕПГУ, сведения об избирателях должны быть сопоставлены с регистром избирателей, участников референдума ГАС «Выборы». В личном кабинете на ЕПГУ заявителю предоставляется информация о кандидатах, аналогичная содержанию бумажного подписного листа.

Проставление подписи в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов с использованием ЕПГУ осуществляется избирателем путем подписания простой электронной подписью и отправки сведений о своих фамилии, имени, отчестве, дате рождения, серии и номере паспорта, адресе регистрации по месту жительства, подтверждения согласия на передачу кандидату, избирательному объединению и обработку его персональных данных. Дата и время проставления подписи с использованием ЕПГУ определяются по московскому времени как дата и время отправки избирателем соответствующих сведений в электронном виде на ЕПГУ. Избиратель с использованием ЕПГУ может проставить подпись в поддержку выдвижения нескольких кандидатов, списков кандидатов. Если будет установлено, что избиратель проставил подпись в поддержку выдвижения одного и того же кандидата, списка кандидатов с использованием ЕПГУ и в подписном листе на бумажном носителе, то одна из этих подписей признается недействительной.

Главное преимущество проставления подписи через ЕПГУ – уточнение актуальности данных избирателя с использованием сервисов органов исполнительной власти, в частности МВД России. При получении отрицательного результата указанных действий избирателю предлагается выполнить соответствующие корректировки.

Для избирательной комиссии, организующей выборы, обеспечивается возможность получения статистических данных о количестве подписей, собранных с использованием ЕПГУ. Сведения об избирателях, проставивших подписи с использованием ЕПГУ, накапливаются списком в личном кабинете кандидата, личном кабинете избирательного объединения. Кандидат, уполномоченный представитель избирательного объединения могут исключить из списка сведения любого избирателя, проставившего подпись с использованием ЕПГУ. В этом случае сведения об избирателе удаляются из личного кабинета кандидата, избирательного объединения.

Информация об этом направляется проставившему подпись с использованием ЕПГУ избирателю в личный кабинет. В этом случае права на повторную поддержку выдвижения соответствующего кандидата, списка кандидатов при проведении одной и той же избирательной кампании у избирателя не возникает.

Кандидат, уполномоченный представитель избирательного объединения направляет в соответствующую избирательную комиссию в электронном виде список, содержащий данные о подписавшихся избирателях, подписанный УКЭП. Дополнительно направляются серия и номер паспорта избирателей, проставивших подписи с использованием ЕПГУ. Основная проверка ведется, чтобы исключить дублирование подписей, поступивших с портала и на бумажном носителе. Если комиссия в ходе проверки найдет дублирование подписи, то она будет признана недействительной.

Планируется усовершенствовать процесс сбора подписей через ЕПГУ: Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации в июне 2022 г. заключило контракт о расширении функционала портала «Госуслуги», связанных с избирательными процедурами. В частности, после реализации изменений избиркомы смогут отслеживать процесс сбора подписей в динамике и получать информацию о количестве избирателей, поставивших две и более подписей в поддержку кого-либо из кандидатов, также будет интегрирован механизм автоматического завершения периода сбора подписей и передачи в избирком сведений о тех подписях, которые были получены через портал госуслуг⁷.

В целом эксперты положительно оценивают этот цифровой сервис, однако отмечают, что законодатели искусственно сдерживают развитие этого института, так как ограничивают возможное количество собранных подписей в 50 % от общего количества. А. В. Кынев считает, что электронные подписи сложно «забраковать», поэтому участники выборов крайне заинтересованы в его распространении⁸. С ним соглашается Д. Р. Салихов, который отмечает, что фрагментарная возможность сбора подписей через ЕПГУ сводит процесс проверки подписей к проверке

бумажных подписных листов, с которыми зачастую возникает много сложностей⁹. В. С. Ульхин к типичным ошибкам при заполнении подписных листов относит: несоответствие содержания подписного листа образцу заполнения подписного листа, утвержденному избирательной комиссией, организующей выборы; неполное указание в подписном листе сведений о кандидате; наличие в подписном листе неоговоренных исправлений; неверное указание сведений об избирателях в подписном листе. Также нарушающим требования избирательного законодательства может быть признано неправильное написание фамилии, имени или отчества избирателя, номера квартиры или других сведений об избирателе¹⁰. На выборах муниципальных депутатов в Москве в 2022 г. частой стала еще одна причина признания подписи недостоверной – заполнение сведений о фамилии, имени, отчестве избирателя самим сборщиком или кандидатом. Раньше законодательство разрешало заполнение этих сведений сборщиком. Помимо этого, частая причина признания подписи недостоверной – графологическая экспертиза. Можно с однозначностью сказать, что в случае сбора подписей через ЕПГУ все указанные ошибки при сборе подписей будут исключены. Так, Д. Р. Салихов отмечает, что технически невозможно со 100-процентной уверенностью установить достоверность подписи. Кроме того, существуют примеры ошибок при вводе данных с подписных листов и констатации недостоверности лишь по этому основанию. Д. Р. Салихов считает, что с учетом того, что основная цель сбора подписей – выявить наличие поддержки у кандидата и сокращение расходов государства на тех, кто не пользуется минимально необходимой поддержкой, то было бы целесообразно закрепить возможность сбора 100 % подписей с помощью ЕПГУ¹¹.

Следующим цифровым сервисом для избирателей, введенным в России, стало дистанционное электронное голосование (ДЭГ). Стоит отметить, что данный сервис является наибо-

⁹ См.: Салихов Д. Р. Протестные отношения в конституционном праве : от теории к практике конституционного правового регулирования : монография. М., 2022. С. 130.

¹⁰ См.: Ульхин В. С. Как заполнить подписной лист в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов на выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления? Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». 2021.

¹¹ См.: Салихов. Д. Р. Указ. соч. С. 132.

⁷ См.: Госуслуги приблизились к избирателю // Коммерсантъ. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5422540> (дата обращения: 15.08.2022).

⁸ См.: Там же.

лее проблемным и спорным из всех внедренных цифровых сервисов в избирательную систему. Под дистанционным электронным голосованием можно понимать голосование без бюллетеня на бумажном носителе с использованием специального программного обеспечения и технических средств. Изначально ДЭГ вводился в качестве эксперимента. В 2019 г. эксперимент проводился на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва в одномандатном избирательном округе (одномандатных избирательных округах) г. Москвы, определяемом (определяемых) Московской городской избирательной комиссией. Для проведения указанного эксперимента были приняты 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» и Федеральный закон от 23 мая 2020 г. № 152-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования в городе федерального значения Москве». В последующие годы «эксперимент» был расширен и на другие субъекты Российской Федерации и другие уровни выборов, в том числе региональные и местные (введено Федеральным законом от 23 мая 2020 г. № 154-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»). Случаи и порядок проведения ДЭГ устанавливаются ЦИК России. Как отмечает Е. И. Колюшин, избирательные комиссии выступают как регуляторами, так и организаторами процесса голосования, что не согласуется с природой избирательных комиссий, как в большей части правоприменительных органов, а также противоречит роли и месту законов в избирательном праве¹². Электронное голосование имеет как объективные плюсы, так и существенные минусы. Е. И. Колюшин утверждает, что дистанционное электронное голосование потенциально может повысить явку избирателей. Впрочем, как показала практика, с применением такого способа голосования существенного скачка в увеличении количества проголосовавших избирателей не произошло. Власти стимулируют избирателей голосовать дистан-

ционно как с помощью рекомендательных механизмов (проведение лотерей и розыгрышей среди принявших участие¹³), так и с помощью административно-принудительных¹⁴. Из положительных моментов: возможность проголосовать из любой точки мира, что при стандартном голосовании ограничивало большое количество избирателей в возможности отдать свой голос. При освоении технологии в перспективе возможно уменьшение финансовых расходов на голосование. Е. И. Колюшин считает, что применение на одних и тех же выборах и традиционного голосования, и электронного породит проблему неравных условий голосования и определения их итогов. Это предостережение на практике проявилось при подсчете результатов выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 2021 г. в Москве, когда по многим одномандатным округам результаты традиционного голосования существенно отличались от результатов электронного голосования. Задержка в объявлении результатов электронного голосования после объявления результатов традиционного голосования порождала у избирателей подозрения в достоверности результатов электронного голосования¹⁵. Хоть перепроверка результатов и не выявила существенных нарушений сам процесс голосования остается для избирателя непонятным, а процесс голосования и подсчет результатов остается практически неподконтрольным как избирателям, так и профессиональным наблюдателям. С этим выводом согласен и Е. И. Колюшин, который указывает, что без существенного изменения правового регулирования электронное дистанционное голосование влечет сокращение публичности избирательных действий в пользу частного начала, уменьшение уровня гласности в избирательном процессе, что не будет способствовать

¹³ См.: Стало известно, что можно выиграть на «Миллионе призов» в Москве // Портал «Миллион призов». URL: <https://ag-vmeste.ru/news/145> (дата обращения: 23.08.2022).

¹⁴ См.: Нижегородские педагоги пожаловались на то, что их принуждают к участию в выборах // Нижний Новгород онлайн. URL: <https://www.nn.ru/text/politics/2020/05/12/69248674/> (дата обращения: 23.08.2022).

¹⁵ См.: Власти объяснили задержку результатов онлайн-голосования в Москве // РБК. URL: <https://www.rbc.ru/politics/20/09/2021/61484f049a79477663a6747c> (дата обращения: 23.08.2022).

¹² См.: Колюшин Е. И. Правовые проблемы дистанционного электронного голосования избирателей // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 2. С. 25–30.

укреплению народовластия¹⁶. Все эти доводы говорят в пользу того, что власти слишком поспешно внедряют процедуры электронного голосования без обеспечения легитимности этого голосования и доверия всех участников избирательного процесса результатам такого голосования. В настоящий же момент с критикой электронного голосования выступают как многие эксперты (например, А. Любарев, А. Бузин, Д. Нестеров и др.¹⁷), так и политические партии и кандидаты. Например, бывший кандидат в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации восьмого созыва от КПРФ по Кунцевскому одномандатному округу № 197 Москвы Михаил Лобанов подал жалобу в Конституционный Суд Российской Федерации, обжаловав правила онлайн-голосования на выборах¹⁸. Стоит признать, что отсутствие всеобщей поддержки электронного голосования ставит под сомнение необходимость его повсеместного внедрения уже не в качестве эксперимента. В рамках дистанционного голосования необходимо обеспечить гарантию анонимности голоса избирателя, чтобы отсутствовали механизмы давления на избирателей со стороны работодателей. Интеграция «традиционных» списков избирателей и электронного позволит уменьшить риск двойного голосования, вместе с тем остается риск недобросовестного поведения членов избирательных комиссий. Проверка электронных списков избирателей, в отличие от бумажных, со стороны наблюдателей практически невозможна. Е. И. Колюшин также отмечает, что при электронном голосовании избиратель не видит ни список избирателей, ни себя в этом списке. Он не расписывается в получении избирательного бюллетеня традиционным способом. Следовательно, возникает проблема определения правомерности участия в соответствующих выборах конкретного избирателя. Роль подписи выполняет некий код, который присылается избирателю для подтверждения своего «я». Следовательно, избирательное право должно регулировать механизм создания и последующего трансфера такого кода.

¹⁶ См.: Колюшин Е. И. Указ. соч. С. 25–30.

¹⁷ См.: Дистанционное электронное голосование: опыт и перспективы / А. Ю. Бузин, А. А. Исавнин, Д. А. Кузнецов [и др.] // Электоральная политика. 2021. № 2 (6). С. 9.

¹⁸ См.: В КС обжаловали правила онлайн-голосования на выборах // Право.ру. URL: <https://pravo.ru/news/242185/> (дата обращения: 23.08.2022).

С учетом такого большого количества замечаний и рисков к ДЭГ стоит поднять вопрос о перенаправлении средств на развитие других информационных сервисов для избирателей и кандидатов. Речь может идти о создании личных кабинетов избирательных объединений и кандидатов на ЕПГУ, а также введении возможности электронной подачи заявлений (уведомлений) об участии в выборах.

В частности, сервис по электронной подаче заявлений может быть реализован в рамках ЕПГУ. Кандидаты или избирательные объединения могут подавать необходимые документы для выдвижения с помощью портала. Заявление будет сформировано с помощью интерактивной формы ЕПГУ, форматно-логическая проверка позволит проверить заполнение всех необходимых полей в заявлении, а также сведений в надлежащем формате, что исключит риск отказа в регистрации кандидатам за неправильное заполнение заявлений. Существуют примеры отказа в регистрации кандидатов и последующей отмены регистрации кандидатов судами в связи с ошибками в заполнении уведомления о выдвижении или в заявлении о согласии баллотироваться. Так, например, решением от 13 августа 2021 г. по делу № 3а-160/2021 Астраханский областной суд отказал кандидату в депутаты Думы Астраханской области в связи с неуказанием в заявлении части сведений о кандидате, в частности, сведений о наличии в прошлом судимости¹⁹. В случае подачи заявлений через ЕПГУ с помощью профилирования и форматно-логической проверки заявления портал подскажет заявителю, какие данные и в каком формате ему необходимо заполнить, а также какие приложения необходимо прикрепить к заявлению. Вместе с тем наличие данных, которые входят в состав профиля гражданина, дает возможность предзаполнить заявление, что позволит обойтись без прикрепления тех или иных документов, которые в настоящий момент запрашиваются. Это значительно упростит как затраты кандидатов на подачу документов, так и затраты членов комиссии на обработку и проверку заявлений и документов.

Помимо этого, сведения о гражданине могут быть проверены с заметно меньшим количеством трудозатрат, так как они могут быть

¹⁹ Решение Астраханского областного суда от 13 августа 2021 г. по делу № 3а-160/2021. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

автоматически запрошены с помощью системы межведомственного электронного взаимодействия.

Также с помощью ЕПГУ можно будет подавать уведомления о распространении агитационных материалов, документы для регистрации кандидата, финансовые отчеты. Это заметно упростит взаимодействие между кандидатами и избирательными комиссиями, а также значительно уменьшит риски отказа в регистрации кандидату. Дальнейшее введение возможности сбора 100 % подписей в поддержку кандидатов через ЕПГУ позволит полностью перевести взаимодействие с избирательными комиссиями в электронный формат.

Подводя итоги, стоит сказать, что государство активно участвует в развитии различных избирательных технологий, многие из которых основаны на принципах цифровизации, в том числе на базе действующих цифровых сервисов, например, ЕПГУ. За последнее время появилось множество сервисов для избирателей, также продолжают развиваться сервисы для кандидатов и избирательных объединений. Вместе с тем наблюдаются тенденции неравномерного развития сервисов. Так, пока не сформирован должным образом сервис по сбору подписей избирателей через ЕПГУ, который получил положительную оценку среди кандидатов и избирательных объединений разной идеологической направленности. Вместе с тем активно развивается дистанционное электронное голосование, которое еще не получило абсолютной поддержки, а сам факт применения технологии дистанционного электронного голосования обжалуется в Конституционном Суде Российской Федерации. С другой стороны, государство и система избирательных комиссий пока не приняло должных мер по развитию электронных способов подачи заявлений (уведомлений) на выдвижение в качестве кандидата. Современные технологии позволяют значительно уменьшить количество документов, представляемых кандидатами, за счет запроса и проверки сведений с помощью системы межведомственного электронного взаимодействия.

Современные технологии способны облегчать жизнь как избирателям, так и кандидатам и членам избирательных комиссий. Внедрение сервисов способно свести к минимуму распространенные сейчас ошибки кандидатов при

сборе подписей или при заполнении заявления. Однако такие сервисы должны соответствовать основным принципам избирательного права. Малейшее подозрение в нечестности таких технологий может свести к нулю все начинания в цифровизации избирательного процесса. В связи с этим государство должно обеспечить прозрачность и честность таких сервисов, допустить наблюдателей от всех политических сил к проверке честности голосования. И только при наличии общественного консенсуса, обеспечения добровольности в участии в электронному голосованию расширять количество выборов, на которых возможно будет проголосовать электронно.

Библиографический список

Дистанционное электронное голосование: опыт и перспективы / А. Ю. Бузин, А. А. Исавнин, Д. А. Кузнецов [и др.] // Электоральная политика. 2021. № 2 (6). С. 9.

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

Лопатин А. И. Цифровизация избирательных действий и процедур в России : вопросы права // Журнал российского права. 2022. № 5. С. 43–55.

Савченко М. С., Лихолатов Г. С. Современные технологии в избирательном процессе : особенности и перспективы развития // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 12. С. 62–64.

Салихов Д. Р. Протестные отношения в конституционном праве : от теории к практике конституционного правового регулирования : монография. М. : Юстицинформ, 2022. С. 130.

Ульяхин В. С. Как заполнить подписной лист в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов на выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления?. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Шушания Ш. С. Цифровизация избирательного процесса и избирательные права в цифровую эпоху // Юрист. 2022. № 1. С. 55–61.

References

Kolyushin E. I. Legal problems of remote electronic voting of voters // Constitutional and municipal law. 2020. No. 2. P. 25–30.

Lopatin A. I. Digitalization of Electoral Actions and Procedures in Russia : Legal Issues // Journal of Russian Law. 2022. No. 5. P. 43–55.

Remote electronic voting : experience and prospects / A. Yu. Buzin, A. A. Isavnin, D. A. Kuznetsov [et al.] // Electoral politics. 2021. No. 2 (6). P. 9.

Salikhov D. R. Protest relations in constitutional law : from theory to practice of constitutional legal regulation. Moscow : Yustizinform, 2022. P. 130.

Savchenko M. S., Licholatov G. S. Modern technologies in the electoral process : features and development prospects // Constitutional and municipal law. 2020. No. 12. P. 62–64.

Shushaniya Sh. S. Digitalization of the electoral process and electoral rights in the digital era // Lawyer. 2022. No. 1. P. 55–61.

Ulchin V. S. How to fill out a signature sheet in support of the nomination of a candidate, a list of candidates for elections to state authorities and local self-government bodies? «Consultant Plus».

Фонд «Центр стратегических разработок», Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

Вершинин А. И., ведущий эксперт, исследователь, преподаватель-исследователь
E-mail: vershinin152@gmail.com

Поступила в редакцию: 13.09.2022

Для цитирования:

Вершинин А. И. Проблемы и перспективы правового регулирования цифровизации избирательного процесса // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 4 (55). С. 40–49. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/4/40-49>.

The Center for Strategic Research, National Research University “Higher School of Economics”

Vershinin A. I., Chief Expert, Researcher, Research Lecturer
E-mail: vershinin152@gmail.com

Received: 13.09.2022

For citation:

Vershinin A. I. Problems and prospects of legal regulation of digitalization of the electoral process // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 4 (55). P. 40–49. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/4/40-49>.