

Научная статья

Научная специальность

5.1.2 «Публично-правовые (государственно-правовые) науки»

УДК 342.84

DOI <https://doi.org/10.26516/2071-8136.2023.1.20>

## **СИСТЕМА И ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТДЕЛЬНЫХ ЭЛЕМЕНТОВ ДИСТАНЦИОННОГО ЭЛЕКТРОННОГО ГОЛОСОВАНИЯ В РОССИИ**

© **Ржановский В. А., 2023**

Адвокатская палата города Москвы, г. Москва, Россия

Выделены основные компоненты дистанционного электронного голосования: программно-технический комплекс, обеспечивающий проведение дистанционного электронного голосования, избирательные комиссии, избиратели (участники дистанционного электронного голосования), а также наблюдатели. Выявлено, что программно-технические средства, применяющиеся в дистанционном электронном голосовании, внесли существенные изменения в деятельность традиционных участников избирательного процесса. Обоснована необходимость учета технологических особенностей проведения электронного голосования. Ввиду существенного значения программно-технического комплекса в процедуре дистанционного электронного голосования предложено нормативно урегулировать характеристики и алгоритмы функционирования данного комплекса. Сделан вывод, что сценарий реального вмешательства в информационную систему электронного голосования должен содержать последовательный разбор области вмешательства, субъекта воздействия, механизма воздействия, цифрового следа, в соответствии с которым можно определить то или иное вмешательство, способы проверки такого воздействия, последствия. В целях расширения применения электронного голосования в России предложено создать систему избирательных комиссий, ответственных за организацию и проведение электронного голосования. Установлены предпосылки для изменения характера деятельности территориальной избирательной комиссии дистанционного электронного голосования с временной на постоянную основу. За указанной избирательной комиссией рекомендуется законодательно закрепить полномочия по контролю за деятельностью администраторов (разработчиков) программно-технического комплекса электронного голосования. Кроме того, предлагается создать постоянно действующие экспертные группы при данной избирательной комиссии в целях анализа функционирования программно-технического комплекса и проведения голосования в целом. При передаче полномочий по организации электронного голосования на уровень избирательных комиссий субъектов Российской Федерации сделан вывод о целесообразности координации действий избирательных комиссий, их методической поддержке. Такую поддержку могла бы оказывать территориальная избирательная комиссия дистанционного электронного голосования.

*Ключевые слова:* дистанционное электронное голосование, правовое регулирование, право, голосование, техническое развитие, программно-технический комплекс, наблюдатель, избиратель, избирательная комиссия, криптография, система, блокчейн.

## **SYSTEM AND LEGAL REGULATION OF SOME ELEMENTS OF REMOTE ELECTRONIC VOTING IN RUSSIA**

© **Rzhanovskiy V. A., 2023**

Association Moscow Bar, Moscow, Russian Federation

The main components of Remote Electronic Voting are highlighted: a software complex that provides Remote Electronic Voting, election commissions, voters (participants of Remote Electronic Voting), as well as observers. It was noted, that software used in Remote Electronic Voting, had significant impact to the activities of participants of elections. The need to take into account the technological features of electronic voting is justified. Due to the significant value of the software complex in the Remote Electronic Voting, it was proposed to regulate the characteristics and algorithms of the functioning of this complex. It is concluded that the scenario of real intervention in the information system of electronic voting should contain a sequential analysis of the area of intervention, the subject, the mechanism of impact, the digital trace, according to which one or another intervention can be determined, ways to verify such impact, consequences. In order to expand the use of electronic voting in Russia, it was proposed to create a system of election commissions responsible for conducting electronic voting. Prerequisites have been established for changing the nature of the activities of the Territorial Election Commission of Remote Electronic Voting from temporary to permanent basis. It is recommended to consolidate the authority to control the activities of administrators (developers) of the software complex of electronic voting for that election commission. In addition, it is proposed to create expert groups under that election commission in order to analyze the functioning of the software complex and organization of voting in general. It was concluded that it is advisable to coordinate the actions of election commissions, their methodological support when there be a transfer of powers to organize electronic voting to the level of election commissions of subjects of Russia. Territorial Election Commission of Remote Electronic Voting could provide such support.

*Keywords:* Remote electronic voting, legal regulation, constitutional principles of elections, law, voting, technical development, observer, voter, election commission, cryptography, system, blockchain.

## **Введение**

Система представляет собой совокупность взаимосвязанных между собой элементов. Наличие функциональных и структурных связей между компонентами отличает систему от простого набора данных.

Правовой статус как системы в целом, так и отдельных ее элементов определяется в соответствии с принципами, присущими соответствующей сфере общественных отношений. Применительно к выборам основополагающими принципами являются всеобщность, равенство, тайна голосования, свободные выборы, открытость и гласность.

Дистанционное электронное голосование (далее – ДЭГ) по своей сущности также является системой, включающей в себя связанные между собой элементы административного, технического и гражданского характера.

Система ДЭГ есть объединение компонентов, определяющих функционирование института электронного голосования. В данной системе можно выделить наличие таких компонентов, как программно-технический комплекс ДЭГ, избирательные комиссии, избиратели (участники ДЭГ), а также наблюдатели.

Отличительным компонентом ДЭГ является программно-технический комплекс, составляющий техническое ядро электронного голосования. Совокупность компонентов компьютерной инфраструктуры и программного обеспечения создает условия для проведения ДЭГ, включая в себя как средства защиты информации, так и меры, гарантирующие соблюдение избирательных прав граждан при электронном волеизъявлении.

Избирательные комиссии являются связующим элементом в системе электронного голосования. Несмотря на значимую роль избирательных комиссий при проведении выборов, структура избирательных комиссий относительно проведения ДЭГ в настоящий момент остается неопределенной. Между тем создание выверенной структуры избирательных комиссий с эффективным распределением полномочий по организации ДЭГ является одним из условий для постоянного применения ДЭГ на всей территории Российской Федерации.

Участники ДЭГ – избиратели, принимающие участие в электронном голосовании. Голосование избирателей в выборах дистанционно с использованием специального программного обеспечения обуславливает наличие государственной системы гарантий, обеспечивающей реализацию активного избирательного права.

Цифровой характер волеизъявления избирателей должен также учитываться при разработке мер, направленных на повышение защиты информационной системы электронного голосования от внешних и внутренних атак.

Отдельного внимания заслуживает институт наблюдателей. Особенности ДЭГ коренным образом преобразовали деятельность наблюдателей. Изменились фактические требования к наблюдателю, которые заключаются в необходимости понимать основы криптографии и знании специального программного обеспечения в данной области. Наблюдение за ДЭГ осуществляется с использованием указанного программного обеспечения при условии предоставления доступа к специальному portalу для наблюдения.

Правовой анализ каждого из компонентов ДЭГ позволит значительно расширить область научного знания о системе ДЭГ в целом. Ввиду значительного объема рассматриваемого материала анализ всех компонентов ДЭГ не может быть произведен в рамках одной научной статьи. Соответственно, в настоящей работе предпринята попытка рассмотреть отдельные элементы ДЭГ с использованием федеральной государственной информационной системы (далее – ФГИС), а именно: программно-технический комплекс и избирательные комиссии.

## **Материалы и методы исследования**

Материалами исследования являются российское законодательство в области дистанционного электронного голосования, подзаконные нормативные правовые акты Центральной избирательной комиссии РФ, раскрытые разработчиками федеральной государственной информационной системы алгоритмы и характеристики программного комплекса электронного голосования, а также интернет-источники, в которых в настоящий момент отражена теоретическая позиция по поводу технических аспектов электронного голосования.

В целях изучения рассматриваемых вопросов были использованы диалектический, формально-юридический, системно-структурный методы, методы анализа и синтеза.

## **Результаты исследования**

*Программно-технический комплекс, обеспечивающий дистанционное электронное голосование избирателей.* Правовая основа ДЭГ состоит преимущественно из одной статьи Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Рос-

сийской Федерации»<sup>1</sup> (далее – Федеральный закон № 67) и Порядка дистанционного электронного голосования с использованием федеральных государственных информационных систем, утвержденных Постановлением ЦИК РФ от 8 июня 2022 г. № 86/716-8<sup>2</sup> (далее – Порядок ДЭГ 2022). В предыдущие электоральные циклы (в период 2019–2022 гг.) порядок ДЭГ утверждался применительно к конкретным выборам.

Любое нововведение в существующую систему голосования, каким, несомненно, является ДЭГ, должно прежде всего укреплять демократические основы народного волеизъявления [12, с. 55–61].

Технологический аспект ДЭГ является одним из центральных, что обуславливает научный интерес к нему [9]. Как представляется, в контексте ДЭГ недостаточно рассматривать исключительно социальные явления [11]. Отстранение от проработки технологической стороны вопроса, передача его на рассмотрение узкого круга специалистов влекут разного рода риски для избирательных процессов с применением ДЭГ. Неопределенность в отношении алгоритмов функционирования программного комплекса при наличии правового вакуума в данной области создает угрозу необоснованного изменения характеристик соответствующего комплекса, нарушения принципов проведения выборов и способствует росту недоверия к ДЭГ в целом.

Программно-технический комплекс ДЭГ (далее – ПТК ДЭГ) является отдельным, предназначенным для реализации основных гарантий избирательных прав при подготовке и проведении дистанционного электронного голосования программно-техническим комплексом<sup>3</sup>. Между тем правовой статус данного комплекса, алгоритмы шифрования и криптографии, а также иные процессы, используемые в ДЭГ, практически не имеют юридического закрепления, что не может отвечать принципу формальной определенности, а также гарантиям реализации избирательного права.

<sup>1</sup> Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

<sup>2</sup> О Порядке дистанционного электронного голосования с использованием федеральных государственных информационных систем : постановление Центральной избирательной комиссии от 8 июня 2022 г. № 86/716-8 // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

<sup>3</sup> Модель угроз и нарушителя безопасности информации, обрабатываемой в программно-техническом комплексе дистанционного электронного голосования. URL: <https://cikrf.ru/analog/ediny-den-golosovaniya-2021/distantsionnoe-elektronnoe-golosovanie/#hidden1> (дата обращения: 24.10.2022).

Особенностью дистанционного электронного голосования в отличие от иных форм голосования является наличие цифровой среды. Поэтому правовое регулирование должны иметь все элементы и процессы, связанные с функционированием программно-технического комплекса. Некоторые категории получили свое нормативное закрепление, например «идентификация», «анонимизация», «ключ шифрования», «распределенная база данных ПТК ДЭГ». Между тем их описание носит обобщенный характер. Правовое регулирование многих иных цифровых процессов практически отсутствует. Схемы шифрования, доказательства корректности содержания бюллетеня, протоколы формирования ключей подписи – эти и иные механизмы работы ПТК ДЭГ должны быть также юридически закреплены как гарантии защиты процедуры электронного голосования.

Описание некоторых аспектов функционирования программно-технического комплекса будет основываться на раскрытой ЦИК РФ и ПАО «Ростелеком» в 2021 г. документации: «Описание ПТК ДЭГ», «Описание протокола ДЭГ к выборам, голосование на которых состоится 17, 18 и 19 сентября 2021 г.», «Модель угроз и нарушителя безопасности информации, обрабатываемой в ПТК ДЭГ», «Схема деления изделия (ПТК ДЭГ) на составные части»<sup>4</sup>. Кроме того, в 2021 г. ЦИК и Ростелеком опубликовали (частично – основные алгоритмы) исходные коды компонентов системы ДЭГ<sup>5</sup>. Учитывая, что в 2022 г. уполномоченными лицами ЦИК РФ и ПАО «Ростелеком» официально не заявлялось об изменении архитектуры ПТК ДЭГ, будем считать, что положения, содержащиеся в указанных документах, сохраняют свою актуальность.

Между тем правовое закрепление содержащихся в данных документах категорий и процессов означало бы официальное признание их государством как совокупности технических решений, обеспечивающих проведение ДЭГ.

Внедрение ДЭГ в систему выборов часто сравнивают с внедрением комплексов обработки избирательных бюллетеней (КОИБ). Между тем необходимо учитывать, что КОИБ используется как техническое средство только для подсчета результата голосования на избирательном участке с использованием бумажных бюллетеней. В отличие от «бумажного голосования» ДЭГ реализуется через цифровую среду, начиная от

<sup>4</sup> Дистанционное электронное голосование (ЕДГ 2021). URL: <https://cikrf.ru/analog/ediny-den-golosovaniya-2021/distantsionnoe-elektronnoe-golosovanie> (дата обращения: 24.10.2022).

<sup>5</sup> ЦИК РФ. Исходные коды. URL: <https://github.com/cikrf/deg2021> (дата обращения: 24.10.2022).

момента подготовки к голосованию и заканчивая формированием общих итогов голосования. Поэтому программно-технический комплекс ДЭГ имеет особое место в данной системе, поскольку представляет собой ядро организации процесса ДЭГ, а именно совокупность специального программного обеспечения и технических средств, а также объектов коммуникационной инфраструктуры.

Каждая программа в данной системе обладает своим исходным кодом, а техническое средство должно иметь сертификаты, подтверждающие ее исправность функционирования и защищенность. Кроме того, функциональные характеристики используемого программного обеспечения и технических средств закрепляются в документации, составляемой разработчиками.

В состав ПТК ДЭГ входят специальное программное обеспечение, комплекс технических ПТК ДЭГ, система защиты информации, общесистемное программное обеспечение.

К специальному программному обеспечению относятся следующие компоненты: «Портал ДЭГ», «Сервис анонимного волеизъявления», «Список участников ДЭГ», «Организация и проведение ДЭГ», «Центр мониторинга ПТК ДЭГ», «Генерация и разделение ключей шифрования», «Распределенное хранение данных и учет голосов», «Центр наблюдения за голосованием».

Комплекс технических ПТК ДЭГ включает в себя «Комплект технических средств ТИК ДЭГ», «Комплект технических средств Общественной палаты», а также «Центр обработки данных ПТК ДЭГ» (Центры обработки данных М9, М10, «Остаповский», «Курчатовский»)<sup>1</sup>. Географическое распределение центров обработки данных обусловлено повышением уровня отказоустойчивости системы, чтобы ДЭГ продолжал работать даже при отключении электроэнергии на одном из участков.

Разделение на физические и логические сегменты является одним из принципов создания компьютерной инфраструктуры электронного голосования. К примеру, авторизованная зона, где избиратель проходит идентификацию, полностью изолирована от анонимного портала голосования. Сегменты находятся на отдельных физических серверах. Более того, административные полномочия разделены между участниками разных сегментов так, чтобы отсутство-

вала консолидация административных прав на всю систему у одного лица<sup>2</sup>.

16 декабря 2021 г. в ходе межведомственной встречи ПАО «Ростелеком» представил отчет о результатах разработки ПТК ДЭГ. По мнению разработчика, поставленные перед ним задачи были выполнены. Функционирование федеральной системы ДЭГ осуществлялось без существенных сбоев.

Средства наблюдения за ДЭГ показали свою эффективность, однако требуют нормативной регламентации. Потенциал, заложенный в ПТК ДЭГ в 2021 г., обеспечивает увеличение масштабов его применения в 2022–2024 гг.<sup>3</sup>

Одним из основных компонентов программно-технического комплекса является блокчейн – децентрализованная база данных. Перспектива использования данной технологии неоднократно отмечалась исследователями [10]. Система блокчейн федеральной платформы ДЭГ разработана специалистами компании Waves Enterprise по заказу ПАО «Ростелеком». В свою очередь, контракт на разработку федеральной платформы ПТК ДЭГ заключен в рамках федерального проекта «Цифровое государственное управление» национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» [4].

Данные в блокчейне представлены в виде операций (транзакций), группирующихся в блоки. Блоки генерируются в течение определенного интервала и включают в себя транзакции, которые за данный период времени были сформированы. Информация в каждом блоке зашифровывается. Каждый новый блок в системе имеет кодированную информацию (хеш) о предыдущем блоке. Поэтому блоки информации в блокчейне можно представить в виде цепочки. Изменение информации в отдельном блоке в отношении транзакции(-ий) потребует изменения в других блоках, поскольку они связаны между собой, что позволяет отследить производимые изменения в системе.

Операции в системе блокчейн (транзакции): загрузка списка избирателей, ключей шифрования, выдача и принятие бюллетеней, установление итогов голосования, зашифровываются и последовательно группируются в блоки информации.

Как обоснованно отмечено С. Э. Либановой, Е. В. Былинкиной, достоинством блокчейна является неизменность содержащихся в нем данных [7]. Невозможно изменить или удалить

<sup>1</sup> Программно-технический комплекс, обеспечивающий дистанционное электронное голосование избирателей (участников референдума) вне зависимости от места их нахождения. Схема деления изделия на составные части. URL: <http://cikrf.ru/analog/ediny-den-golosovaniya-2021/distsionnoe-elektronnoe-golosovanie/#hidden1> (дата обращения: 24.10.2022).

<sup>2</sup> Система ДЭГ представлена экспертам. URL: <https://www.comnews.ru/content/215272/2021-07-01/2021-w26/sistema-deg-predstavlena-ekspertam> (дата обращения 24.10.2022).

<sup>3</sup> Ростелеком отчитался за ДЭГ. URL: <https://digitaldem.ru/2021/12/17/rostelekom-otchitalsya-za-deg> (дата обращения: 24.10.2022).

какую-либо информацию из блока, чтобы это осталось незаметным, поскольку целостность и неизменность блокчейна будут нарушены.

Характерной чертой федеральной системы ДЭГ является применение гомоморфного шифрования. Все содержимое бюллетеней находится в зашифрованном виде. При гомоморфном шифровании обеспечивается возможность просуммировать зашифрованные бюллетени и после сборки ключа расшифровки расшифровать содержимое бюллетеней и установить итоги голосования.

Применение вышеуказанных сквозных криптографических алгоритмов обеспечивается математическим контролем. Иными словами, искажение данных в блокчейне невозможно без оставления заметных и неустраиваемых следов, которые не могут быть замечены наблюдателями. Экспертами отмечается, что за три года применения ДЭГ так и не был представлен полноценный сценарий модели атаки, которая бы бесследно фальсифицировала данные серверов ДЭГ<sup>1</sup>.

Согласно позиции ЦИК РФ доверие к функционированию ПТК ДЭГ обеспечивается:

- раскрытой информацией о ПТК ДЭГ;
- выполнением операций по шифрованию на устройстве избирателя;
- контролем ТИК ДЭГ над программным обеспечением, ключами шифрования;
- доступом неограниченного круга лиц к зашифрованным данным голосования, а также к программному обеспечению с исходными кодами в целях проверки корректности подсчета голосов и соблюдения принципов голосования<sup>2</sup>.

Нельзя не согласиться с экспертами, что криптографические процедуры, используемые в ДЭГ, требуют некоторых специальных знаний. При этом в этих механизмах отсутствуют «скрытые пружины», позволяющие подделать результаты голосования, поскольку криптографические алгоритмы основываются на математических операциях, которые могут быть в последующем проверены. Сущность данных процедур основывается на открытых публикациях западных авторов<sup>3</sup>.

ДЭГ как форма голосования активно изучается независимыми исследователями и учены-

ми. В ее основе содержатся современные средства криптографии, обеспечивающие защиту от искажения результатов волеизъявления и позволяющие осуществить проверку учета голоса избирателя, сохранности поданных голосов и корректности их подсчета. Экспертным сообществом регулярно указывается на наличие рисков технической стороны ДЭГ. В частности, среди проблем выделяются возможность логирования на стороне сервера данных о голосующем для деанонимизации поданного голоса, информационная незащищенность программного обеспечения системы ДЭГ, искажающего результаты голосования, от возможности взлома криптографических ключей для шифрования [2, с. 41–49].

Несмотря на высказываемые опасения по поводу работы системы ДЭГ, в настоящий момент отсутствуют судебные решения, отменившие результаты ДЭГ на участке (в округе). Кроме того, отсутствуют признанные научным сообществом экспертные заключения о технических пороках системы ДЭГ, способных оказывать влияние на результат ДЭГ, а также нарушающих базовые принципы выборов (например, тайну голосования). По нашему мнению, отсутствует описание завершенных сценариев, регламентирующих вмешательство (сбой) в работу программного-технического комплекса ДЭГ. При этом такой сценарий должен содержать последовательный разбор области вмешательства, актора, способов воздействия, цифрового следа, в соответствии с которым можно определить то или иное вмешательство (артефакт), способы проверки такого воздействия, последствия. В отсутствие подробных сценариев вмешательства в функционирование ПТК ДЭГ доводы о его несовершенстве, влекущем нарушение принципов проведения выборов, носят характер предположений.

В исследовательской среде также высказывается мнение о риске неправильного подсчета результатов голосования, обусловленного возможностью манипуляций внутри «черного ящика» ДЭГ [5]. Между тем работа элементов ПТК ДЭГ, по существу, подчиняется законам информатики, криптографии и математики.

Задачей государственных органов является официальное закрепление элементов и алгоритмов работы инфраструктуры и программного обеспечения ПТК ДЭГ. В свою очередь, это позволит анализировать техническую составляющую ДЭГ, описывать актуальные недостатки в его работе, предлагать практические рекомендации к разрешению возможных рисков.

<sup>1</sup> ДЭГ 2022: первые итоги. URL: <https://evoting.digitaldem.ru/2022/09/15/deg-2022>. (дата обращения: 24.10.2022).

<sup>2</sup> Как устроено дистанционное электронное голосование в России и какие у него перспективы. URL: [https://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Как\\_устроено\\_дистанционное\\_электронное\\_голосование\\_в\\_России,\\_и\\_какие\\_у\\_него\\_перспективы](https://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Как_устроено_дистанционное_электронное_голосование_в_России,_и_какие_у_него_перспективы) (дата обращения: 24.10.2022).

<sup>3</sup> Дистанционное электронное голосование в России – нужно ли это? URL: <https://evoting.digitaldem.ru/2021/11/01/nesterovich-evoting-part-1> (дата обращения: 24.10.2022).

В условиях отсутствия утвержденных технических характеристик работы ДЭГ, криптографических, математических и иных правил, согласно которым выполняются протоколы шифрования/расшифрования, недоверие к ДЭГ будет сохраняться [1].

*Избирательные комиссии.* В соответствии со ст. 64.1 Федерального закона № 67-ФЗ решение о проведении ДЭГ на федеральных выборах принимает Центральная избирательная комиссия РФ (далее – ЦИК РФ). Решение о проведении ДЭГ на региональных и местных выборах в случае использования ФГИС принимает избирательная комиссия субъекта РФ по согласованию с ЦИК РФ.

Порядок ДЭГ с использованием ФГИС утверждается ЦИК РФ независимо от уровня выборов. Порядок ДЭГ должен содержать положения о порядке и сроках направления заявлений об участии в ДЭГ, порядке составления списков участников ДЭГ, порядке голосования, порядке обеспечения возможности для наблюдения, порядке установления итогов голосования.

Таким образом, ЦИК РФ в рамках предоставленных полномочий осуществляет нормативное регулирование основных процедурных аспектов проведения ДЭГ.

Особое место в системе избирательных комиссий занимает территориальная избирательная комиссия ДЭГ (далее – ТИК ДЭГ). В настоящее время правовой статус ТИК ДЭГ законодательно не урегулирован, несмотря на ее значимость в системе ДЭГ. Согласно Порядку ДЭГ-2022 ЦИК РФ имеет право принять решение о формировании ТИК ДЭГ. Решение о формировании ТИК ДЭГ принимается ЦИК РФ в форме постановления. ТИК ДЭГ – временный орган, целями которого являются организация и сопровождение ДЭГ на период проведения определенных выборов. Срок полномочий ТИК ДЭГ истекает через десять дней со дня официального опубликования результатов выборов.

К обязанностям ТИК ДЭГ относятся формирование списка участников ДЭГ, загрузка соответствующего списка в ПТК ДЭГ, создание ключей шифрования и расшифрования, установление итогов ДЭГ, контроль за процедурой ДЭГ. В отличие от участковых избирательных комиссий ТИК ДЭГ не осуществляет проверку личности избирателя, выдачу ему бюллетеня, а также непосредственный подсчет голосов. Эти функции возложены на ПТК ДЭГ и связанные с ним информационные системы. Между тем согласно п. 2 ст. 26 Федерального закона № 67 территориальные комиссии являются постоянно действующим органом.

В условиях расширения применения ДЭГ на территории Российской Федерации необходимо наличие избирательной комиссии ДЭГ, действующей на профессиональной основе, которая бы являлась ответственной комиссией за применение ДЭГ с использованием ФГИС независимо от уровня проведения выборов. Соответствующей уполномоченной комиссией, функционирующей на постоянной основе, могла бы стать ТИК ДЭГ, что способствовало бы укреплению организационной структуры избирательных комиссий в сфере ДЭГ и профессионализации принимаемых ТИК ДЭГ решений [8]. Это обусловливается спецификой проведения ДЭГ и необходимостью взаимодействия с лицами, обеспечивающими функционирование ПТК ДЭГ (например, с сотрудниками ПАО «Ростелеком»).

Помимо вышеуказанных полномочий за ТИК ДЭГ рекомендуется законодательно закрепить полномочия по контролю за ПТК ДЭГ, например истребование документации у разработчиков ПТК ДЭГ, проверку функционирования программного обеспечения, серверов, центров обработки данных и других элементов программно-технического комплекса.

Между тем право утверждения порядка ДЭГ на выборах с применением ФГИС необходимо сохранить за ЦИК РФ, так как нормативное регулирование отношений ТИК ДЭГ, выполняющее функции организатора (исполнителя) в регулируемой им сфере, будет противоречить системе права [6]. Соответственно, необходимо сохранить существующую тенденцию, при которой ЦИК РФ устанавливает порядок ДЭГ с использованием ФГИС, а ТИК ДЭГ обеспечивает организацию и проведение ДЭГ при проведении выборов.

Передача функций контроля за ДЭГ с избирательных комиссий в пользу наблюдателей будет противоречить основным задачам избирательных комиссий, которые установлены п. 3 ст. 20 Федерального закона № 67 и в силу которых комиссии обеспечивают реализацию и защиту избирательных прав, осуществляют подготовку и проведение выборов. Как представляется, за избирательными комиссиями должны быть законодательно закреплены полномочия по контролю за функционированием ПТК ДЭГ. Независимо от формы голосования избирательные комиссии должны иметь механизмы по контролю за проведением голосования с соблюдением базовых принципов проведения выборов.

Техническая специфика функционирования ПТК ДЭГ способствует созданию при ТИК ДЭГ постоянно действующих экспертных групп, которые бы выявляли недостатки в работе ПТК ДЭГ и составляли бы соответствующие реко-

мендации. Направления деятельности групп могут быть разные (ИТ, социология, юриспруденция и т. п.). Необходимо поощрять работу независимых исследователей. Общеизвестным фактом является утверждение вознаграждения крупными коммерческими организациями, политическими институтами за обнаружение недочетов в работе их электронных систем. Кто докажет уязвимость системы – получает вознаграждение.

Соответственно, в целях комплексного развития ДЭГ необходимо закрепление на государственном уровне направлений:

а) о привлечении научных и общественных инициатив;

б) поддержке принципа открытости (рабочая документация, исходные коды, доказательства применения данных исходных кодов в системе должны быть опубликованы разработчиками);

в) стимулировании практических инициатив (за реальные достижения в области ИТ, социологии и права).

На переходном этапе развития ДЭГ, на котором мы сейчас находимся, указанные функции могли бы успешно реализовываться ТИК ДЭГ при наличии у нее статуса постоянно действующей избирательной комиссии.

Представляется маловероятным, что при одновременном проведении выборов разных уровней во всех субъектах РФ будет одна организующая ДЭГ избирательная комиссия (ЦИК РФ или ТИК ДЭГ). Следовательно, полномочия по организации ДЭГ в субъектах РФ будут возложены, предположительно, на избирательные комиссии субъектов РФ. В условиях расширения географии применения ДЭГ в России, функции по координированию действий избирательных комиссий субъектов РФ в части организации ДЭГ, а также информационное и методическое обучение членов избирательных комиссий, наблюдателей, могут быть возложены на ТИК ДЭГ.

Как обоснованно отмечалось исследователями, повышение профессионализма в работе избирательных комиссий – один из проблемных вопросов, зафиксированный по результатам электоральных циклов еще до применения ДЭГ [3].

Определение системы избирательных комиссий, ответственных за проведение ДЭГ с использованием ФГИС, и законодательное закрепление их правового статуса позволит создать стабильную административную основу ДЭГ на всех уровнях проведения выборов в России.

### Обсуждения и заключения

Анализ компонентов ДЭГ выявил несовершенство их правового регулирования. Отсутствует нормативно-правовое описание ПТК ДЭГ, криптографических и иных алгоритмов, используемых в данной информационной системе. Опубликованные в 2021 г. ЦИК РФ документы о технической стороне ДЭГ вносят некоторую ясность в понимание функционирования ПТК ДЭГ, однако они не могут считаться источниками права, поскольку нормативно не закреплены. Правовое урегулирование технических характеристик и алгоритмов ПТК ДЭГ не только придаст юридическую оболочку цифровой реальности ДЭГ, но и создаст систему правовых гарантий для участников избирательного процесса, повысит доверие к системе ДЭГ, поскольку для общества станут понятны «правила игры». В научных целях будет возможно более предметно описывать модели угроз нарушений и предлагать варианты нивелирования потенциальных рисков.

Организация проведения ДЭГ на территории всей России возможна только при наличии системы избирательных комиссий, ответственных за проведение ДЭГ. В настоящий момент такая система отсутствует. Предполагается, что полномочия по проведению ДЭГ в субъектах РФ должны принять на себя избирательные комиссии субъектов РФ. На переходном этапе развития системы избирательных комиссий основную роль должна занять ТИК ДЭГ. Закрепление за ТИК ДЭГ полномочий по контролю за функционированием программного комплекса; координированию действий избирательных комиссий по организации ДЭГ; стимулированию общественных и научных инициатив, реализации принципов открытости и гласности будет способствовать последовательному применению ДЭГ на всей территории России. Применение нового способа голосования в национальном масштабе может наложить существенную нагрузку на избирательные комиссии, десятилетиями практиковавшие традиционные формы голосования. Следовательно, необходим пересмотр имеющейся структуры избирательных комиссий.

Таким образом, дальнейшее изучение компонентов ДЭГ будет способствовать разработке доктрины в данной области. Выработка основных теоретических положений о правовом статусе элементов ДЭГ будет одним из необходимых условий для совершенствования правового регулирования системы электронного голосования. 

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Акопова Т. С., Яковлев А. О. Дистанционное электронное голосование и проблема легитимности выборов // Материалы Всерос. науч.-практ. конф. «Возможности и угрозы цифрового общества» (Ярославль, 21–22 апреля 2022 г.). Ярославль, 2022. С. 232–238.

2. Гриценко Е. В. Обеспечение основных гарантий избирательных прав в условиях информатизации избирательного процесса // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 5. С. 41–49.

3. Демьянов Е. В. Конституционно-правовые аспекты совершенствования законодательства по вопросам функционирования избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 3. С. 47–50.

4. Ершова П. А. Дистанционное электронное голосование: теория и практика // Альманах молодого исследователя. 2021. № 11. С. 134–136.

5. Исаков В. Б. Перспективы реинжиниринга правового регулирования, юридической науки и образования // Журнал российского права. 2021. № 8. С. 5–19.

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

7. Либанова С. Э., Былинкина Е. В. Технология блокчейн: возможности и риски применения в избирательном процессе // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 2. С. 34–38.

8. Митин Г. Н. Общие вопросы доказывания при рассмотрении жалоб избирательными комиссиями (к вопросу о теории несудебных доказательств) // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 12. С. 53–58.

9. Мушаков В. Е. Дистанционное электронное голосование в России: опыт прошлого и возможности настоящего // Вестник Уфимского юридического института МВД России. 2022. № 2. С. 37–44.

10. Потужняя М. А. Электронное голосование: перспективы правовой регламентации в Российской Федерации // Гражданин. Выборы. Власть. 2019. № 3. С. 145–153.

11. Пугачев Р. В. Московские выборы – 2019 в контексте политики и технологий // Выборы: теория и практика. 2019. № 3. С. 10–17.

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

## REFERENCES

1. Akopova T.S., Yakovlev A.O. Distancionnoe elektronnoe golosovanie i problema legitimnosti vyborov [Remote Electronic Voting and the problem of election legitimacy]. *Materialy vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii "Vozmozhnosti i ugrozy cifrovogo obshchestva" (Yaroslavl', 21-22 apr 2022 g)* [Materials of the All-Russian scientific and practical conference "Opportunities and threats of the digital society" (Yaroslavl'. April 21-22, 2022)]. Yaroslavl; 2022, pp. 232-238. (in Russian)

2. Gricenko E.V. Obespechenie osnovnykh garantiy izbiratel'nykh prav v usloviyakh informatizatsii izbiratel'nogo processa [Securing the main guarantees of electoral rights in the conditions of informatization of the electoral procedure]. *Konstitucionnoe i Municipal'noe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2020, no. 5, pp. 41-49. (in Russian)

3. Dem'yanov E.V. Konstitucionno-pravovye aspekty sovershenstvovaniya zakonodatel'stva po voprosam funkcionirovaniya izbiratel'nykh komissiy v subektah Rossiiskoy Federatsii [Constitu-

tional law aspects of improvement of laws on functioning of electoral commissions in constituent entities of the Russian Federation]. *Konstitucionnoe i Municipal'noe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2019, no. 3, pp. 47-50. (in Russian)

4. Ershova P.A. Distancionnoe elektronnoe golosovanie: teoriya i praktika [Remote Electronic voting: theory and practice]. *Almanach molodogo issledovatel'ia* [Almanach of a young researcher], 2021, no. 11, pp. 134-136. (in Russian)

5. Isakov V.B. Perspektivy reengiringa pravovogo regulirovaniya, yuridicheskoy nauki i obrazovaniya [Prospects of reengineering of legal regulation, legal science and education]. *Journal rossiiskogo prava* [Journal of Russian Law], 2021, no. 8, pp. 5-19. (in Russian)

6. Kolyushin E.I. Pravovye problemy distancionnogo elektronno golosovaniya izbirateley [Legal Issues of Remote Electronic Voting]. *Konstitucionnoe i Municipal'noe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2020, no. 2, pp. 25-30. (in Russian)

7. Libanova S.E., Bylinkina E.V. Tehnologiya blokcheyn: vozmozhnosti i riski primeneniya v izbiratel'nom processе [The blockchain technology: opportunities and risks of application in the electoral process]. *Konstitucionnoe i Municipal'noe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2021, no. 2, pp. 34-38. (in Russian)

8. Mitin G.N. Obsh'ie voprosy dokazyvaniya pri rassmotrenii jalob izbiratel'nyimi komissiyami [General issues of proving in the course of review of complaints by electoral commissions (on the theory of non-judicial evidence)]. *Konstitucionnoe i Municipal'noe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2019. no. 12, pp. 53-58. (in Russian)

9. Mushakov V.E. Distancionnoe elektronnoe golosovanie v Rossii: opyt proshlogo i vozmozhnosti nastoyashego [Remote electronic voting in Russia: experience of the past and the possibilities of the present]. *Vestnik Ufimskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii* [Bulletin of Ufa Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia], 2022. no. 2, pp. 37-44. (in Russian)

10. Potujniaya M.A. Elektronnoe golosovanie: perspektivy pravovoy reglamentatsii v Rossiiskoy Federatsii [E-voting: prospects of legal regulation in the Russian Federation]. *Grahdanin. Vybory. Vlast'* [Citizen. Elections. Authority], 2019. no. 3, pp. 145-153. (in Russian)

11. Pugachev R.B. Moskovskie vybory-2019 v kontekste politiki i tehnologii [Moscow elections 2019 in the context of politics and technology]. *Vybory: teoriya i praktika* [Elections: theory and practice], 2019. no. 3, pp. 10-17. (in Russian)

12. Shushaniya Sh.S. Cifrovizatsiya izbiratel'nogo processa i izbiratel'nye prava v cifrovuyu epohu [Digitalization of the electoral procedure and electoral rights in the digital era]. *Yurist* [Lawyer], 2022. no. 1, pp. 55-61. (in Russian)

*Статья поступила в редакцию 04.12.2022; одобрена после рецензирования 17.01.2023; принята к публикации 08.02.2023*

*Received on 04.12.2022; approved on 17.01.2023; accepted for publication on 08.02.2023*

**Ржановский Валерий Александрович** – адвокат, член Адвокатской палаты города Москвы (Россия, 119002, г. Москва, пер. Сивцев Вражек, 43), ORCID: 0000-0001-7430-913X, ResearcherID: GMW-8185-2022, e-mail: v.rzhanovskii@rambler.ru

**Rzhanovskiy Valeriy Alexandrovich** – Advocate, Member of Association Moscow Bar (43, Sivtsev Vrazhek lane, Moscow, 119002, Russian Federation), ORCID: 0000-0001-7430-913X, ResearcherID: GMW-8185-2022, e-mail: v.rzhanovskii@rambler.ru