

# РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ОБЩЕСТВЕННОГО НАБЛЮДЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА



## ВВЕДЕНИЕ

Цифровизация является глобальным процессом, охватывающим все сферы общественной жизни, в том числе организацию и проведение выборов. Избирательный процесс адаптируется к развитию современных цифровых технологий. Основные процедуры голосования постепенно перестраиваются с опорой на электронные практики. Последствия проникновения этих технологий в избирательную сферу связаны как с появлением новых инструментов и форм голосования, так и с трансформацией среды, в которой реализуется волеизъявление граждан. В Российской Федерации в последние годы развивается комплекс подобных механизмов, включающий систему «Мобильный избиратель», электронный сбор подписей и электронные списки избирателей.

Главным направлением цифровизации избирательного процесса в России является внедрение системы дистанционного электронного голосования (ДЭГ), позволяющей избирателям проголосовать на выборах при помощи мобильного телефона или любого другого технического устройства с доступом в Интернет, вне зависимости от местоположения. Появление ДЭГ является результатом технологического и инфраструктурного развития страны, глубокой интеграции государственных и общественных структур в сетевое пространство. Несмотря на тот факт, что внедрение ДЭГ означает структурное усложнение выборов, в связи с вариативностью способов голосования, это влечет за собой упрощение воле-

изъявления, повышение доступности и мобильности самих выборов. Таким образом, ДЭГ является естественным этапом в развитии избирательной системы, демонстрирует ее гибкость и адаптивность под меняющиеся требования времени и запросы избирателей.

Как и любое цифровое новшество, электронное голосование выдвигает новые требования к организации системы наблюдения за выборами. В условиях цифровых трансформаций и регулярного использования ДЭГ в качестве общедоступной формы голосования, от институтов гражданского общества требуется выработка новых механизмов общественного наблюдения и контроля за выборами, проводимыми с использованием ДЭГ, а также корректировка уже устоявшихся и доказавших свою эффективность традиционных практик под онлайн-голосование. Ключевой задачей для общественников становится распространение независимого наблюдения на всех этапах выборов для обеспечения их прозрачности и законности.

В настоящем докладе освещены основные этапы и эффекты цифровизации избирательного процесса в России, рассмотрена текущая инфраструктура системы ДЭГ в контексте обеспечения общественного наблюдения и контроля, сформированы рекомендации по совершенствованию института общественного наблюдения и контроля за выборами с использованием ДЭГ в преддверии Единого дня голосования 2023 года.

## ЭФФЕКТЫ ЦИФРОВИЗАЦИИ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА

Благодаря увеличению доступности, электронное голосование позволяет упростить возможности участия и сформировать необходимые усло-

вия для голосования граждан, ранее не участвовавших или редко участвующих в выборах. Повышение явки на выборах с применением ДЭГ является

практически повсеместным, поскольку цифровые технологии минимизируют усилия избирателей по планированию участия в выборах и высвобождению свободного времени для посещения избирательного участка. Чем больше граждан в абсолютных значениях имеют возможность участвовать в выборах, тем сильнее увеличивается общая явка избирателей.

Показательным является случай российской столицы на муниципальных выборах 2022 года. В предшествующем цикле явка на местных выборах в Москве составляла чуть менее 15% а в 2022 году приблизилась к 34%, увеличившись более чем вдвое после внедрения системы ДЭГ. Согласно итоговым данным, более 70% избирателей на выборах предпочли дистанционное голосование как форму голосования<sup>1</sup>. Аналогичные примеры поддержки или увеличения явки за счет достижения большего числа электронных избирателей в общей структуре голосования фиксируются в разных странах, где оно применяется<sup>2</sup>.

Немаловажным для повышения активности и сопричастности избирателей является фактор мобильности. Электронное голосование как наиболее гибкий способ волеизъявления предупреждает снижение уровня участия граждан в избирательных кампаниях. Одновременно, расширяется круг потенциальных избирателей, которые были оторваны от избирательного процесса в силу своего возраста, физического или географического положения. Это весьма широкий слой граждан, часто находящихся в командировках или путешествующих, работающих в другом регионе, занимающихся малолетними детьми, ограниченных во времени по каким-либо бытовым или рабочим обстоятельствам. Рост участия в выборах

посредством электронного голосования происходит за счет новых групп избирателей, ранее невольно уклонявшихся от участия в голосовании. Возможность за несколько минут проголосовать на выборах в любой точке планеты становится логичным выходом для широкой группы избирателей, ранее не обладавших возможностью физически посетить участки для голосования.

Расширение охвата участников голосования за счет использования электронных форматов соответствует конституционному принципу равенства голосования. По данным на конец 2022 года, постоянный доступ к Интернету имеют более 90% жителей России, это наивысший показатель среди стран мира относительно общей численности населения<sup>3</sup>. Среди граждан, обладающих активным избирательным правом, данный показатель составляет еще большее значение. Одновременно, Россия входит в число стран с крайне высокой скоростью Интернет-соединения<sup>4</sup>. В таких условиях цифровизация является не барьером для участия, а напротив, обеспечивает доступность голосования для отдельных категорий избирателей.

Расширение возможных форм участия в выборах обеспечивает равенство возможностей избирателей. При этом, несмотря на все преимущества цифровизации, ДЭГ рассматривается в качестве вспомогательной формы голосования, а не замены традиционной формы организации выборов. Принципиальной позицией ЦИК России является сохранение очного голосования, а имеющие место случаи сокращения избирательных участков на фоне популярности электронного голосования являются нормальной практикой, отвечающей задаче рационального и экономного расходования средств на проведение выборов<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> <https://www.interfax.ru/moscow/861624>

<sup>2</sup> <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0261379420301244#appsec>

<sup>3</sup> <https://habr.com/ru/news/690628/>

<sup>4</sup> <https://trends.rbc.ru/trends/social/cmrm/613eea0f9a7947a3178b11b3>

<sup>5</sup> <https://tass.ru/politika/15287725>

Экономия избирательных процедур и легкость организации выборов также являются преимуществами электронного голосования. Представленность основного массива данных о голосовании в цифровой форме позволяет минимизировать бюрократические издержки, связанные с необходимостью предоставления печатных материалов, включая бюллетени. Значительную часть средств, направляемых ежегодно на организацию выборов составляет печать бюллетеней для голосования, а также подготовка иной документации, необходимой для работы избирательных комиссий различного уровня. Частичный перенос избирательных практик в цифровое пространство позволяет повысить эффективность системы проведения выборов и снизить нагрузку на государственный бюджет. Обеспечение бесперебойной работы инфраструктуры ДЭГ является менее затратным и требует привлечения значительно меньшего числа специалистов, чем традиционные формы голосования.

Равным образом, устранение очных выборов на избирательных участках с использованием бумажных бюллетеней и иной документации по этой причине не представляется корректным и даже возможным решением. Позитивные эффекты несет в себе именно оптимизация расходования средств и повышение качества организации выборов при совмещении двух форм голосо-

вания. Повышению экономичности и эффективности избирательной системы способствуют также иные цифровые технологии, внедряемые на различных этапах проведения выборов, включая возможность дистанционной проверки включения в списки избирателей, а также смены избирательного участка.

Необходимо учитывать, что цифровизация охватывает не только процесс непосредственного волеизъявления граждан, обработки и подсчета голосов, но и более обширный агитационный период. Политические партии и кандидаты в цифровую эпоху получили новые возможности по выстраиванию взаимодействия с избирателями, опубликования собственных программ и инициатив. Распространение социальных сетей и мессенджеров позитивно влияет на конкурентность избирательных кампаний<sup>6</sup>. В цифровом пространстве информационные и коммуникативные барьеры для различных кандидатов и партий снижены. Административные и финансовые ресурсы кандидатов становятся наименее выраженными при работе в Интернете и социальных медиа, где у каждого кандидата есть равные стартовые возможности по взаимодействию с пользователями. Кроме того, проведение кампании в цифровой среде признается технологями и кандидатами более экономичным, удобным и эффективным, по сравнению с традиционными форматами агитационной работы<sup>7</sup>.

## ИСТОРИЯ ЦИФРОВИЗАЦИИ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В РОССИИ

Развитие избирательного процесса в современной России неразрывно связано с процессами технологического развития страны. Избирательная система призвана отвечать на общественно-политические изменения, новые воз-

можности, которые предоставляются современными цифровыми сервисами. На протяжении последних трех десятилетий, отечественная избирательная система значительно изменилась под влиянием новых технологий, что

<sup>6</sup> <https://www.rcoit.ru/upload/iblock/ea7/4.%20Федорченко.pdf>

<sup>7</sup> <https://www.kommersant.ru/doc/5925865>

выражено на практике технологическими нововведениями, актуальными формами и сервисами обеспечения волеизъявления граждан.

Начальный этап цифровизации выборов в России пришелся на середину 1990-х годов и был обусловлен первыми шагами по автоматизации хранения данных об избирателях, а также обработке информации о результатах выборов. В 1994 году соответствующим Указом Президента России учреждается Государственная автоматизированная система «Выборы» (ГАС «Выборы»), предусматривающая централизованный сбор, хранение и статистическую обработку различных данных о выборах и референдумах в России, действующая во всех субъектах Федерации<sup>8</sup>. В принятых в 1994-1997 годах Федеральных законах расширяется практика избирательных комиссий по использованию средств автоматизации. В частности, вводился в использование сканер избирательных бюллетеней (СИБ), а затем — единый комплекс обработки избирательных бюллетеней (КОИБ), так называемые «электронные урны», активно используемые на избирательных участках в настоящее время в новейших модификациях. Данные комплексы позволяют автоматизировать процедуру подсчета бумажных бюллетеней. В наших дни эти устройства получили возможность оперативно передавать результаты итоговой обработки в вышестоящую избирательную комиссию<sup>9</sup>.

На начальном этапе были сформированы необходимые условия для дальнейшей цифровизации избирательного процесса. В то же время, подобные новшества нельзя назвать цифровыми в полной мере, поскольку они основаны

скорее на автоматизации и технической стандартизации избирательных процедур. Новые технологии применялись в выборном процессе экспериментально и воспринимались как вспомогательные. Процесс цифровизации выборов в России был масштабирован с начала 2000-х годов. В Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», принятом в 2002 году, детализируется использование технических средств на выборах<sup>10</sup>. В законе «О государственной автоматизированной системе Российской Федерации "Выборы"» от 2003 года подробно регламентируются вопросы применения и контроля за деятельностью программно-аппаратного комплекса<sup>11</sup>.

В 2005 году законом впервые вводятся понятия «электронное голосование» и «электронный бюллетень»<sup>12</sup>. Годом позже на российских выборах впервые применяется электронное голосование, под которым подразумевалось голосование через специальные сенсорные экраны на избирательном участке, без использования традиционных бумажных бюллетеней, посредством комплекса электронного голосования (КЭГ)<sup>13</sup>. В течение всего периода пополняется нормативная база ЦИК России, сопровождающая основные процедуры использования новых технологических средств на выборах.

В 2012 году для повышения прозрачности избирательного процесса в ходе президентских выборов реализован проект видеонаблюдения на избирательных участках. Для обеспечения общедоступного наблюдения и онлайн-трансляции была развернута масштабная инфраструктура — более

<sup>8</sup> <http://www.kremlin.ru/acts/bank/6841>

<sup>9</sup> <https://www.rcoit.ru/lib/books/134/book23886/>

<sup>10</sup> <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102076507&rdk=0>

<sup>11</sup> <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102079678>

<sup>12</sup> [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_37119/22a78fa701a7800e0ecb87a4097c4de1a1f4e3eb/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37119/22a78fa701a7800e0ecb87a4097c4de1a1f4e3eb/)

<sup>13</sup> <https://www.rfsv.ru/law/normy-i-printsipy/o-mirovoi-elektoralnoi-praktike-podscheta-golosov-s-pomoshchiu-tekhnicheskikh-sredstv>

90% избирательных участков были охвачены видеонаблюдением<sup>14</sup>. Система видеонаблюдения подразумевала не только обеспечение участков видеокамерами, проведением скоростного доступа к Интернету и необходимому программному обеспечению, но и созданием дата-центров по обработке данных с участков и свободной трансляции на специальном портале в режиме реального времени. Созданная инфраструктура была использована в дальнейшем в ходе ряда избирательных кампаний и стала важнейшим этапом в процессе цифровизации российских выборов, а также развития общественного наблюдения и контроля за голосованием. Данная практика видеонаблюдения стала уникальной по своему масштабу и охвату. В настоящее время видеонаблюдение реализуется на федеральных выборах и открыто для всех участников политического процесса<sup>15</sup>.

Первые эксперименты по внедрению дистанционной формы голосования были проведены в России еще в конце 2000-х годов в отдельных округах или даже избирательных участках. Тогда основное внимание уделялось использованию автоматического подсчета голосов избирателей и их хранению в цифровом виде (Тульская область, Владимирская область, Волгоградская область, Томская область, ХМАО и др.). Сама процедура электронного голосования не имела юридически обязательного значения<sup>16</sup>.

На фоне стремительного распространения в России общедоступного и высокоскоростного Интернета все чаще звучали предложения о внедрении дистанционных технологий голосования более высокого уровня. В сентябре 2019 года на выборах в Московскую город-

скую Думу дистанционное электронное голосование было впервые применено в новом статусе — результаты, полученные с использованием ДЭГ, становились юридически значимыми, с учетом принятия соответствующих нормативно-правовых актов. Всего в голосовании приняли участие более 10 тысяч граждан, проживающих в трех избирательных округах столицы, отобранных для применения ДЭГ<sup>17</sup>.

Спустя год данная система работает на федеральном уровне в ходе Общероссийского голосования по принятию поправок в Конституцию России. Система стала доступна для избирателей из Москвы и Нижегородской области, позволила снизить эпидемиологические риски при офлайн-голосовании в условиях пандемии COVID-19. В эти дни дистанционно проголосовало уже более 1 миллиона граждан, преимущественно жители столицы на собственной технологической платформе mos.ru. В этом же году ДЭГ был применен на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы по одномандатным округам в Ярославской и Курской областях — почти 30 тысяч избирателей. Наибольшее применение система ДЭГ нашла в ходе выборов депутатов Государственной Думы 2021 года. Для участия ЦИК России были отобраны семь субъектов: Курская, Мурманская, Нижегородская, Ростовская, Ярославская области, город Москва и Севастополь. Общее число электронных избирателей на этих федеральных выборах превысило 2,5 миллиона человек<sup>18</sup>.

В 2022 году в базовый Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» внесены изменения в части

<sup>14</sup> <https://d-russia.ru/k-pyatoj-godovshhine-proekta-veb-translyatsii-vyborov-prezidenta-rossii.html>

<sup>15</sup> <https://tass.ru/politika/11899399>

<sup>16</sup> <https://www.evestnik-mgou.ru/jour/article/view/97/97>

<sup>17</sup> <https://www.rcoit.ru/upload/iblock/292/c3hr8pbefge7vhoobwj4ln2kj80oudpa/Цифровизация%20избирательного%20процесса%20—%20ключевой%20вектор.pdf>

<sup>18</sup> <https://tass.ru/info/13533535>

регулирования основных параметров применения дистанционного голосования. С принятием данного закона ДЭГ вышел из зоны эксперимента и стал одной из форм голосования, используемого наряду с традиционным голосованием бумажным бюллетенем. В ходе Единого дня голосования 2022 г. ДЭГ, по решению Центризбиркома, применялся в восьми субъектах на региональных выборах в Калининградской, Калужской, Курской, Новгородской, Псковской, Томской и Ярославской областях, а также на выборах муниципальных депутатов в Москве.

Средняя явка электронных участников выборов за 2019-2022 годы превышает 80%, что свидетельствует о высоком интересе граждан к новейшей форме голосования, а также удобстве и понятности процедуры. Эти выводы подтверждают социологи — по данным опроса ВЦИОМ, проведенного в 2021 году, более 85% граждан знают о технологии онлайн-голосования, более половины опрошенных относятся к такой возможности позитивно<sup>19</sup>. Социологи отмечают, что население привлекает скорость и доступность такой формы голосования, которая позволяет выразить политическую и гражданскую позицию не выходя из дома, либо находясь на рабочем месте или в отъезде<sup>20</sup>.

Дополнительным цифровым инструментом, обеспечивающим удобство и простоту волеизъявления граждан, стал сервис «Мобильный избиратель», интегрированный в портал государственных и муниципальных услуг («Госуслуги»). Сервис активен с 2017 года и позволяет проголосовать на любом, удобном гражданину избирательном участке, а не только по месту постоянной или временной регистрации. Меха-

низм информирования и смены участка происходит в электронном формате через личный кабинет гражданина в системе «Госуслуги». В рамках ЕДГ-2022 «Мобильный избиратель» применялся в 37 субъектах. Почти 250 тысяч избирателей воспользовались возможностью подать заявление на участие в голосовании через данный цифровой сервис.

Важным элементом интеграции выборов в систему государственных услуг является возможность сбора подписей для выдвижения кандидатов и политических партий в электронном формате через данный портал, закрепленная в законодательстве с 2020 года. В настоящее время проведена серия подобных экспериментов, которая обретает преимущественно позитивные оценки<sup>22</sup>. Отмечается значительная экономия времени и ресурсов кандидатов, ограничение спорных ситуаций, повышение объективности работы комиссий и исключение возможности подделки подписей<sup>23</sup>.

Одновременно с внедрением ДЭГ и других цифровых инструментов совершенствуется система общественного наблюдения и контроля. В настоящее время наблюдение за ДЭГ доступно всем участникам избирательного процесса, включающего представителей институтов гражданского общества и парламентских партий: членам ТИК ДЭГ; наблюдателям, назначенным кандидатами на специализированном федеральном портале; общественным наблюдателям в Общественной палате РФ и региональных центрах наблюдения; всем пользователям на специализированных порталах в части отражения общедоступных статистических данных. Общественным наблюдателям в настоящее время доступны наиболее

<sup>19</sup><https://nom24.ru/info/events/vtsiom-85-v-rossii-znayut-o-vozmozhnosti-golosovat-onlayn-bolshinstvo-rossiyan-otnositsya-k-etomu-po/>

<sup>20</sup> <https://tass.ru/obschestvo/12176093>

<sup>21</sup><https://www.interfax-russia.ru/index.php/moscow/news/pamfilova-pochti-250-tys-izbirateley-progolosuyut-po-mestu-prebyvaniya-a-ne-registracii>

<sup>22</sup> <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2020/07/29/835604-elektronnie-podpisi>

<sup>23</sup> <https://tass.ru/politika/12434555>

важные данные о ходе голосования: число участников ДЭГ, число созданных и использованных электронных бюллетеней, зашифрованные блоки информации о результатах волеизъявления, информация о формировании цепочек блоков информации в базе данных, доля участников, погасивших электронные бюллетени<sup>24</sup>. С 2022 года Общественная палата совместно с профильными организациями реализует обучение наблюдателей за электронным голосованием в период публичного тестирования электронной системы<sup>25</sup>.

Важной особенностью развития в России института общественного наблюдения и контроля за ДЭГ является опора на национальный опыт, обусловленная существенными различиями в масштабе и характере цифровизации избирательного процесса в различных государствах, а также ограниченным мировым опытом осуществления подобных действий<sup>26</sup>. По состоянию на 2023 год, онлайн-голосование в той или иной форме используется только в 16 странах мира. При этом только в 3 государствах законодательно закреплена возможность голосования на всей территории страны (Россия, Эстония,

Объединенные Арабские Эмираты). В контексте полноформатного применения онлайн-голосования Россия является абсолютным мировым лидером, действует с позиции страны-инноватора, исходя из собственных технологических возможностей. Данный факт обуславливает необходимость расширения оригинальных, национально-ориентированных стандартов, подходов и практик общественного наблюдения за новейшими форматами проведения выборов.

Рассмотренные события демонстрируют, что полноценная цифровизация избирательного процесса в России посредством внедрения дистанционного электронного голосования не является внезапной или безосновательной. За многие годы в стране были созданы необходимые условия, сформирована достаточная нормативная база и накоплен значимый практический опыт избирательных органов. Избирательная система на протяжении последних нескольких десятилетий адаптировалась к запросам граждан и требованиям времени, соответствовала уровню технологического развития страны и необходимым условиям для внедрения цифровых практик.

## ОБЪЕКТЫ ОБЩЕСТВЕННОГО НАБЛЮДЕНИЯ В ЦИФРОВУЮ ЭПОХУ

Предъявляемые цифровой эпохой требования к общественному наблюдению и контролю за голосованием связаны с конкретными объектами, которые обладают принципиальным значением. Развитие цифровых инструментов на выборах различного уровня сопряжено с набором вызовов, которые нуждаются во внимании и приложении усилий со стороны общественников.

Основным объектом общественного наблюдения и контроля за ДЭГ является соблюдение установленных законом процедур технического сопровождения и подсчета голосов избирателей. Именно итоговая сборка электронных результатов является наиболее важным этапом голосования с использованием онлайн-инструментов. Достижение открытости, надежности, корректности

<sup>24</sup> <https://nom24.ru/upload/iblock/f7c/f7c8393c5d3d1aca84970215b1552a75.pdf>

<sup>25</sup> <https://tass.ru/politika/15542033>

<sup>26</sup> <https://nom24.ru/upload/iblock/9e6/9e670d91752835c00810b5d96c7f0b87.pdf>

и проверяемости данных о голосовании, информации о шифровании и дешифровании, соответствие контрольных значений о проведенных выборах обеспечиваются общественными наблюдателями при использовании всех возможных, допустимых законом и позволяющих инфраструктурой, технологических средств.

На этапе непосредственного волеизъявления объектом общественного наблюдения становится безопасность персональных данных избирателей, защищенных законом. Информационные процессы должны быть выстроены таким образом, чтобы обезопасить каждого избирателя от утечек любых данных и деанонимизации при использовании системы голосования. С технической точки зрения, это входит в зону ответственности администраторов системы ДЭГ, но обеспечение сохранности персональных данных в цифровую эпоху является правом человека, соблюдение которого в ходе избирательного процесса должно находиться под постоянным общественным контролем<sup>27</sup>. Схожим объектом наблюдения является вопрос аутентификации избирателя для соблюдения обеспечения равного голосования и противодействия повторному голосованию.

На протяжении выборов важным объектом наблюдения является целостность системы ДЭГ, контуры которой защищены как от внутренних, так и от внешних вмешательств. Получение наблюдателями актуальных данных о возможных атаках на систему и неправомерном вмешательстве в деятельность механизма сбора, хранения и обработки избирательных данных является гарантией целостности системы и защищенности всей инфраструктуры электронного голосования. Целостность системы должна быть обеспечена специалистами и требует особой среды.

Этим обуславливается выборочный и осторожный подход Центризбиркома к определению регионов, участвующих в реализации ДЭГ. Избирательные органы должны быть убеждены в том, что регион способен обеспечить все, без исключения, требования безопасности и надежности системы. В связи с чем, от трети до половины региональных заявок на включение в перечень электронного голосования остаются без одобрения ЦИК<sup>28</sup>.

Именно внешние информационные атаки на российскую систему онлайн-голосования являются значимым вызовом и требуют повышенного внимания общественников, экспертов по информационной безопасности и специалистов в сфере цифровых технологий. В частности, в 2022 году в рамках Единого дня голосования ЦИК России заблокировала 79 потенциально опасных воздействий высокой степени критичности на инфраструктуру выборов. Всего в период избирательной кампании было зафиксировано и заблокировано 29 176 потенциально опасных воздействий высокой степени критичности и 94 DDoS-атаки, в том числе атаки на систему ДЭГ, исходящие из зарубежных государств<sup>29</sup>. Целью подобных атак является вывод из строя системы, нарушение ее работы, потеря отдельных массивов данных или внутренние манипуляции с данными о голосовании.

Внешнее воздействие на систему ДЭГ оказывается не только в технологической плоскости, но и в информационной. Именно дистанционное голосование становится основной мишенью воздействия на российских избирателей. В социальных сетях и мессенджерах тема использования ДЭГ на выборах становится фактором распространения фейковых и провокационных материалов. Конечной целью подобных действий является форми-

<sup>27</sup> <https://dl.acm.org/doi/10.1145/2728816.2728823>

<sup>28</sup> <https://regcomment.ru/main/deg-ne-dlya-vseh-pochemu-nekotorym-regionam-otkazhut-v-provedenii-elektronnogo-golosovaniya/>

<sup>29</sup> <https://iz.ru/1393488/video/pamfilova-rasskazala-o-zashchite-vyborov-ot-ddos-atak>

рование в общественном сознании негативных настроений, выражение сомнения относительно результатов голосования и состояния всей избирательной системы. Электронное голосование является относительно новой и слабо изученной массовыми пользователями системой, а значит ее удобно использовать для дезинформации и манипуляции. Делегитимация выборов в информационном пространстве стала уже традиционной формой внешних информационных атак, оказываемых на Россию<sup>30</sup>. Однако, использование для этого темы ДЭГ набирает обороты

лишь в последние годы. В период выборов в Государственную Думу ФС РФ 2021 года замечены массовые вбросы с целью дезинформации избирателей<sup>31</sup>. В ходе Единого дня голосования 2022 года общественниками зафиксированы полноценные информационные операции, направленные на дискредитацию системы ДЭГ и участников электронного голосования<sup>32</sup>. Примечательно, что большинство материалов распространялось через зарубежные источники, а также площадки организаций и физических лиц, признанных в законном порядке иностранными агентами на территории России.

## ИНФРАСТРУКТУРА ОБЩЕСТВЕННОГО НАБЛЮДЕНИЯ ЗА ДЭГ

Как и все крупные информационно-технические системы, ДЭГ является сложной и высокоорганизованной. Учитывая масштабы и характер работы, инфраструктура дистанционного голосования не может быть упрощена в связи с необходимостью обеспечения безопасности и надежности. Несмотря на это, специалисты в сфере технических систем обладают широкими возможностями по проверке ДЭГ, что обеспечивает необходимую внешнюю оценку и экспертизу со стороны профессионального сообщества. Таким образом обеспечивается публичность механизмов контроля, обладающих не только ведомственным, но и общественным характером.

Основная задача на текущем этапе развития общественного наблюдения и контроля за ДЭГ связана с выстраиванием наибольшей прозрачности и внедрением передовых практик, которые позволяют убедиться в целостности работы системы без проведения сложных и требующих глубоких профессиональных знаний процедур, максимальным

образом, насколько это технически позволяет реализовать система. Вместе с этим, наблюдение за ДЭГ является уже существующей практикой, сопровождающей весь процесс цифровизации выборов. В последние годы в России уже созданы собственные технологии по обеспечению контроля за системой, и эти достижения общественников и экспертного сообщества необходимо учитывать.

Эффективное наблюдение за ДЭГ требует комбинации цифровых и традиционных форм общественного контроля, особенно зарекомендовавших себя в последние годы и способных к встраиванию в формат дистанционного голосования. К ним относятся горячие линии, электронные приемные, система видеонаблюдения и ряд других методов. Несмотря на законодательную возможность функционирования в России как федеральной, так и региональных систем дистанционного электронного голосования, все они соблюдают единые требования, стандарты и порядок, установленный ЦИК России.

<sup>30</sup> <http://vestnikpolit.ru/articles/article/8420/>

<sup>31</sup> [https://lenta.ru/news/2021/09/19/election\\_fake/](https://lenta.ru/news/2021/09/19/election_fake/)

<sup>32</sup> <https://nom24.ru/upload/iblock/d79/d7940052a31606fa32a411b121773116.pdf>

Традиционные формы общественного наблюдения и контроля способствуют унификации данного процесса, адаптации его для разных технических систем и программных продуктов.

Любые вмешательства в систему ДЭГ, как внешние, так и внутренние, несут в себе конкретные следы — артефакты, доступные для идентификации как самим избирателем, так и наблюдателями. Основные гипотетические формы вмешательства связаны с возможной подменой целого электронного бюллетеня или подменой отдельных данных в заполненном бюллетене. Потенциально, любые подобные действия в течение всего периода голосования отражаются в системе и не могут пройти мимо технических специалистов, наблюдателей и самого избирателя (в том случае, если это касается его собственного бюллетеня). Система выстроена таким образом, чтобы минимизировать возможность бесследных изменений, информация о каждом действии фиксируется и сохраняется.

Важнейшей технологией, обеспечивающей безопасность системы ДЭГ, является сквозная криптография (более известная как шифрование). Данная технология, с одной стороны, обеспечивает защиту электронного бюллетеня от внешних вмешательств, а с другой, сохранность и целостность всей системы голосования — от момента регистрации избирателя до подсчета голосов и определения результатов выборов. Сквозное шифрование является крайне распространенной технологией для обеспечения безопасности и сохранности цифровой информации, ежедневно используется миллионами российских пользователей при общении в популярных социальных сетях и мессенджерах.

Открытый ключ зашифрования перед стартом голосования загружается в систему, а закрытый ключ расшиф-

рования, необходимый для завершения голосования и подсчета голосов, делится на несколько частей, которые позволяют убедиться в том, что никто не сможет получить доступ к результатам голосования и к самой системе до официального завершения голосования. Устройства, которые используются для этого процесса, неоднократно проверяются специалистами на предмет соответствия основным требованиям и отсутствия внешнего программного обеспечения, способного повлиять на процедуру. Каждая часть ключа записывается на отдельный внешний носитель, который помещается в защищенный сейф-пакет и бесперебойно хранится в общем доступе в зоне видимости. Важно, что разборка и сборка ключей максимально опубличиваются, право присутствовать предоставлено членам ТИК ДЭГ, наблюдателям и представителям СМИ<sup>33</sup>. Любые процедуры, связанные с ключами, подвергаются пристальному вниманию наблюдателей.

Имеющихся в настоящее время механизмов достаточно, чтобы проследить, что конкретный избиратель проголосовал посредством ДЭГ и его голос был учтен. При этом проверка содержания волеизъявления невозможна по объективным причинам. Расшифровка бюллетеней происходит исключительно на внутреннем сервере. Отсутствие открытой расшифровки голосов, которая могла бы обеспечить техническую возможность пересчета, аналогичную ручному пересчету на избирательном участке, является принципиальным условием для функционирования системы, обеспечивающей конституционное требование тайного голосования. Открытая расшифровка позволила бы получить доступ к информации, раскрывающей тайну голосования. Наблюдение за ДЭГ должно полностью соответствовать основным принципам проведения выборов, закрепленным в законодательстве и препятствовать

---

<sup>33</sup> [https://www.rcoit.ru/edu2022/mod3/5/2\\_ДЭГ\\_текст.pdf](https://www.rcoit.ru/edu2022/mod3/5/2_ДЭГ_текст.pdf)

нарушению избирательных прав, включая обеспечение тайны голосования и свободы выбора.

В случае наличия подобной технической возможности — извне получать расшифрованную информацию о голосовании — открывались бы возможности для массовых нарушений, связанных с голосованием под давлением или намеренной продаже голосов с возможностью продемонстрировать результаты волеизъявления или проверить их третьим лицам. В условиях работы принципов криптографии, напротив, все процедуры надежно зашифрованы и имеют доказательную математическую природу. Любые искажения, которые могут быть внесены в цифровые бюллетени изнутри или извне, приведут к несоответствию конечных результатов с ключами шифрования и не смогут быть подсчитаны. Данное условие формирует перспективы общественной валидации и перепроверки данных о целостности результатов голосования и полученных транзакций уже после официального объявления итогов выборов.

Наибольшие возможности по контролю за голосованием предоставлены системой самим избирателям. В первую очередь, избиратель может убедиться в том, что его электронный бюллетень не был украден, то есть, им не воспользовались без его ведома, в случае нежелания голосовать или участия в голосовании в традиционной очной форме. В рамках дистанционного голосования подобное невозможно, так как федеральная система подразумевает ручную регистрацию — если человек регистрируется на ДЭГ и включается в списки электронных избирателей, ему приходит обязательное уведомление, иной процедуры не существует. При этом регистрация на ДЭГ подразумевает обязательства участия, у гражданина сохраняется возможность голосовать на выборах при использовании

любой удобной формы или не принимать участия в голосовании.

В Москве с 2022 года внедрен единый электронный список, который позволяет отслеживать статус каждого избирателя при встраивании в ГАС «Выборы»<sup>34</sup>. Гражданину, зарегистрировавшемуся на голосование посредством ДЭГ и проголосовавшему дистанционно, моментально блокируется возможность голосования на участке — это безусловный плюс цифровизации и возможность мгновенно актуализировать информацию об избирателях для физического недопущения множественного голосования.

Избиратель обладает возможностью убедиться в статусе своего бюллетеня благодаря назначению уникального персонального кода, генерируемого на устройстве, с которого было осуществлено волеизъявление. Каждый избиратель может сохранить код и проверить на публичном портале самостоятельно или при помощи наблюдателя наличие бюллетеня и его соответствие основным параметрам голосования. Это еще одно несомненное преимущество ДЭГ по сравнению с традиционным голосованием, где бюллетень после голосования пропадает из зоны непосредственной видимости избирателя. Таким образом, распространяемые критиками системы ДЭГ и множественными провокаторами, мифы о так называемом «черном ящике» не имеют ничего общего с реальностью. Система в рамках действующего законодательства обеспечивает максимальную публичность, доступность для избирателя и целый ряд условий для внешней общественной оценки.

Помимо наблюдения за системой и инфраструктурой ДЭГ, важным направлением является соблюдение основных процедур, которое осуществляется на площадке ТИК ДЭГ на всех этапах выборов, включая генерацию и сборку

<sup>34</sup> <https://www.mos.ru/city/projects/vote2022/list/>

ключей шифрования, единое опубликование результатов, общее состояние системы, непрерывно транслируемое на экранах. Наблюдение за процедурами на площадке ТИК ДЭГ обеспечивает прозрачность всей системы за счет постоянного физического контроля технической инфраструктуры, работы комиссии, а также за всеми следами работы

системы, которые неизменно фиксируются в общем доступе. Здесь объектами наблюдения являются не только описанные ранее вмешательства (артефакты), но и нестандартные отклонения в статистических данных (аномалии), которые в такой среде не могут остаться незамеченными.

## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ НАБЛЮДЕНИЯ ЗА ДЭГ В ПРЕДДВЕРИИ ЕДГ-2023

На выборах в Единый день голосования 10 сентября 2023 года система дистанционного электронного голосования, по решению ЦИК России, будет использована в 25 регионах Российской Федерации. Ранее на участие в выборах с использованием ДЭГ были получены заявки из 31 субъекта, которые были оценены специалистами, исходя из возможностей обеспечения функциональности и безопасности системы дистанционного голосования<sup>35</sup>. Данный показатель является существенным и демонстрирует расширение и укрепление цифровых избирательных практик. На сегодняшний день подобный географический охват является рекордным для нашей страны и свидетельствует как о востребованности электронной формы волеизъявления среди избирателей, так и о технической готовности регионов применять новейшие средства голосования.

Некоторые регионы, планирующие использовать ДЭГ на предстоящих выборах, уже имеют опыт использования данной технологии, большинство субъектов получили возможность впервые применить ее в текущем году. Охват потенциальных избирателей в 24 регионах, использующих федеральную платформу голосования, превышает 20 миллионов человек. Из них уже более 80% являются пользователями

единого портала государственных услуг, а значит имеют доступ к системе голосования. Еще более 7 миллионов избирателей будут использовать столичную технологическую платформу на выборах в Москве. О масштабе использования ДЭГ в рамках Единого дня голосования 2023 года свидетельствует и число избирательных кампаний, в рамках которых планируется задействовать электронное голосование — более 300 выборов федерального, регионального и местного значения в 5 часовых поясах от Камчатки до Калининграда<sup>36</sup>.

С учетом масштаба и охвата применения ДЭГ в текущем году, ЦИК России обновила порядок проведения выборов с использованием данной формы волеизъявления граждан. Данный документ подробно регулирует вопросы использования дистанционного голосования, а также закрепляет базовые условия для реализации наблюдения за ДЭГ. Действующий порядок закрепляет систему двойного контроля: дистанционного наблюдения на специальном портале и очного наблюдения непосредственно в помещении ТИК ДЭГ. Таким образом, обеспечивается покрытие всех возможных направлений наблюдения за инфраструктурой и процедурами ДЭГ как на внешнем контуре, так и изнутри этой системы.

<sup>35</sup> <http://www.cikrf.ru/news/cec/53307/>

<sup>36</sup> <https://tass.ru/politika/17949735>

Каждый избиратель имеет возможность проверить сохранность своего голоса через специальный веб-портал, а субъекты общественного контроля обладают максимально широким набором возможностей на всех этапах реализации избирательного процесса<sup>37</sup>. Кроме того, обновленный порядок предоставляет кандидатам, партиям и общественникам право заблаговременно определять и направлять наблюдателей для подготовки и адаптации к современным цифровым инструментам. Для этого субъектам наблюдения предоставляют период от 3 до 10 календарных дней<sup>38</sup>.

С учетом подготовленной нормативной базы, а также складывающихся условий цифровизации избирательного процесса, в преддверии Единого дня голосования 2023 года можно сформулировать некоторые рекомендации по повышению эффективности процесса наблюдения за выборами с использованием дистанционного электронного голосования.

#### **НА ЭТАПЕ ПОДГОТОВКИ К ПРОВЕДЕНИЮ ГОЛОСОВАНИЯ:**

— обеспечить максимальную открытость процедуры разделения ключа шифрования данных, путем общедоступности, информированности и возможности проверки их целостности;

— реализовать доступ наблюдателей к процессу разделения ключа как в онлайн-, так и в офлайн-формате, путем загрузки необходимых исходных данных в систему для открытой внешней проверки;

— обеспечить безопасность (сохранность) частей ключа шифрования данных путем упаковки данных элементов в защитные сейф-пакеты в помещении ТИК ДЭГ, находящихся под постоянным видеонаблюдением, транслируемым на открытый веб-портал;

— предусмотреть отдельные виды промаркированных защитных сейф-пакетов для каждой группы субъектов, участвующих в реализации дистанционного голосования, с учетом разницы часовых поясов;

— реализовать доступ наблюдателей к процессу загрузки списка участников дистанционного голосования в ПТК ДЭГ.

#### **НА ЭТАПЕ ПРОВЕДЕНИЯ ГОЛОСОВАНИЯ:**

— организовать непрерывное видеонаблюдение в помещении ТИК ДЭГ с трансляцией изображения в течение всего периода проведения голосования;

— отображать ключевые изменения состояний ПТК ДЭГ (загружен ключ шифрования, запущено голосование в определенных регионах, собран и загружен ключ расшифрования и т.д.) на открытом веб-портале наблюдения;

— предусмотреть свободный доступ к наблюдению за транзакциями выдачи электронных бюллетеней по времени и количеству для пресечения появления аномальных значений и возможности загрузки бюллетеней раньше установленного срока начала голосования или после официального окончания голосования;

— создать условия для оперативной проверки корректности работы системы наблюдателями на основе открытых автообновляемых данных о количестве и статусе выданных бюллетеней;

— создать условия для свободного доступа наблюдателей к архиву с транзакциями для обеспечения выборочной проверки корректности и согласованности исходных данных, а также к необходимым утилитам для проверки целостности и непрерывности в работе

<sup>37</sup> <https://fedpress.ru/news/77/policy/3247181>

<sup>38</sup> [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_449163/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_449163/)

ПТК ДЭГ на протяжении всего хода голосования;

— развернуть на площадках Общественных палат субъектов Российской Федерации специальные автоматизированные рабочие места наблюдателей, прошедшие процедуру проверки целостности, с возможностью подключения к portalу наблюдения по доступным для наблюдателя выборам.

#### **НА ЭТАПЕ ПОДВЕДЕНИЯ ИТОГОВ ГОЛОСОВАНИЯ:**

— гарантировать непрерывное видеонаблюдение за деятельностью избирательной комиссии в помещении ТИК ДЭГ в период подведения итогов голосования;

— обеспечить максимальную открытость процедуры сборки ключа расшифрования данных как в онлайн-, так и в офлайн-формате с присутствием наблюдателей;

— создать условия для свободной проверки избирателем учета голоса на специализированном веб-портале наблюдения;

— предоставить условия для проверки наблюдателями корректности итоговых результатов выборов на осно-

ве сопоставления ключевых показателей (число проголосовавших, число выданных бюллетеней, число погашенных бюллетеней и др.);

— разместить на портале наблюдения ссылки на сервисы проверки электронной подписи, позволяющие проверить подлинность подписей членов ТИК ДЭГ на опубликованном протоколе об итогах голосования ДЭГ;

— подготовить информационные материалы о результатах работы группы технических наблюдателей, имеющих непосредственный доступ к ПТК ДЭГ и о работе представителей оперативного штаба ПТК ДЭГ.

Реализация представленных мероприятий соответствует принципам законности и открытости избирательного процесса с использованием новейших цифровых практик. Комбинация устоявшихся и зарекомендовавших себя механизмов общественного наблюдения за процедурами проведения выборов и актуальных онлайн-инструментов, открывающих доступ к инфраструктуре ДЭГ, позволяет обеспечить непрерывный и эффективный контроль за ходом голосования.

\*\*\*

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Цифровизация избирательного процесса в России является динамичным процессом, отражающим зрелость государства, достижение технологического и инфраструктурного суверенитета, способность обеспечивать общественно-политические процессы наиболее современными средствами и механизмами. Отечественная избирательная система доказывает свою гибкость и адаптивность под требования времени и запросы избирателей.

Цифровизация выборов приносит значительное число позитивных эффектов, связанных с повышением доступности избирательного процесса для населения. Актуальные цифровые технологии позволяют минимизировать усилия избирателей, формируют возможности для удобного и мобильного волеизъявления, что проявляется в активности граждан, оживляет избирательный процесс и позитивно сказывается на общественном восприятии результатов голосования. Кроме прочего, дистанционное голосование как ключевое направление цифровизации выборов является наиболее доступным и экономичным форматом организации голосования.

Внедрение в избирательный процесс дистанционного электронного голосования основывается на многолетней практике цифровизации избирательной системы. На протяжении последних трех десятилетий в России активно развивались новые форматы и процедуры голосования — от автоматизации данных до актуальных онлайн-сервисов. Внедрение ДЭГ в данном случае является естественным процессом, следующей ступенью в развитии цифровых технологий на выборах. При этом в России сформирована достаточная нормативно-правовая база и необходимая среда для дальнейшего распространения ДЭГ и иных

цифровых сервисов на выборах различного уровня.

Появление ДЭГ и других цифровых инструментов предъявляет новые требования к системе общественного наблюдения и контроля за голосованием. В последние годы в России успешно завершилась институционализация данной системы, которая позволяет распространять деятельность общественников и экспертного сообщества на все этапы голосования и форматы проведения выборов. Объектами общественного наблюдения за ДЭГ являются: соблюдение установленных законом процедур технического сопровождения и подсчета голосов избирателей, целостность инфраструктуры, защита системы от внутреннего и внешнего воздействия, сохранность персональных данных избирателей, а также информационная безопасность.

Несмотря на тот факт, что ДЭГ, как и любая современная и масштабная техническая система, является сложной и высокоорганизованной, определяется целый ряд направлений публичного наблюдения и контроля за ее работой. Инфраструктура общественного наблюдения за ДЭГ включает в себя комбинацию как традиционных форм контроля, зарекомендовавших себя на протяжении последних лет, так и новых форматов, требующих разработки и пристального внимания. Система ДЭГ открывает широкие возможности для наблюдателей, связанные с публичной фиксацией артефактов и аномалий посредством обработки статистических данных, контролем за сохранностью ключей шифрования и соблюдением основных процедур технического сопровождения работы системы. Кроме того, система предоставляет максимальные возможности для самих избирателей по проверке целостности электронного бюллетеня, что является несомненным

преимуществом, по сравнению с традиционным бумажным голосованием.

В преддверии Единого дня голосования 10 сентября 2023 года развиваются новые механизмы и практики общественного наблюдения за выборами, реализуемыми с использованием государственных информационных систем. Расширение масштаба и охвата применения ДЭГ диктует новые повышенные требования к обеспечению контроля за голосованием как с использованием традиционных офлайн-форматов, так и новейших цифровых инструментов, позволяющих взаимодействовать напрямую с программно-техническими составляющими системы дистанционного голосования.

Комбинация данных практик способна повысить эффективность наблюдения, при условии достижения максимальной открытости и прозрачности

основных процедур, обеспечения доступа наблюдателей к необходимым данным и документам, позволяющим контролировать непрерывность, целостность и сохранность электронного голосования. Предоставляемые технические возможности наблюдения за ДЭГ должны максимально использоваться общественниками.

Формирование федеральной системы общественного наблюдения за ДЭГ имеет широкие перспективы, связанные с распространением единых стандартов наблюдения в регионах и муниципалитетах, совершенствованием подготовки профессиональных наблюдателей за ДЭГ, разработкой и продвижением учебных и методических материалов, расширением сети наблюдателей и экспертов при совместных усилиях ответственных институтов гражданского общества.

