

Политконсультант / Political Science and Technology <https://politicjournal.ru>

2023, Том 3, № 3 / 2023, Vol. 3, Iss. 3 <https://politicjournal.ru/issue-3-2023.html>

URL статьи: <https://politicjournal.ru/PDF/07PK323.pdf>

5.5.2. Политические институты, процессы, технологии

**Ссылка для цитирования этой статьи:**

Новикова, К. Ю. Международное законодательство в области «дистанционного электронного голосования» / К. Ю. Новикова // Политконсультант. — 2023. — Т. 3. — № 3. — URL: <https://politicjournal.ru/PDF/07PK323.pdf>

**For citation:**

Novikova K.Yu. International legislation in the field of «remote electronic voting». *Political Science and Technology*. 2023; 3(3): 07PK323. Available at: <https://politicjournal.ru/PDF/07PK323.pdf>. (In Russ., abstract in Eng.)

**Новикова Карина Юрьевна**

ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова», Москва, Россия  
E-mail: [novikova.ka1999@gmail.com](mailto:novikova.ka1999@gmail.com)

## **Международное законодательство в области «дистанционного электронного голосования»**

**Аннотация.** В данной статье рассматривается проблема международного законодательства в сфере цифровизации электорального процесса. Речь идет о нормативно-правовом регулировании системы дистанционного электронного голосования. Актуальность данного вопроса объясняется тем, что сегодня наблюдается тенденция к интенсификации процесса внедрения цифровых технологий в повседневную политическую жизнь общества. Это в особенности характерно для избирательных систем, которые кардинально изменяются и перестраиваются под их воздействием. Подобные качественные трансформации требуют соответствующего правового оформления как на уровне национальных государств, так и на уровне международного сообщества. Наличие разработанной международной нормативно-правовой базы в данном направлении в значительной степени облегчает задачу для национальных правительств, предотвращая возможные ошибки и заблуждения. На сегодняшний день единственным документом, официально регулирующим применение системы ДЭГ являются Рекомендации Комитета министров Совета Европы, обновленный вариант которых был опубликован в 2017 г. Автором предпринимается попытка нормативного анализа первоначальной версии документа от 2004 г. с целью выявления его проблемных зон, которые выявили необходимость в принятии новых рекомендаций. Одной из главных проблем, с точки зрения автора, является декларативность документа, размытость его формулировок и отсутствие конкретных механизмов применения многих положений. В Рекомендациях от 2017 г. многие недочеты предыдущей версии были учтены и переработаны: (1) утверждено официальное определение ДЭГ, позволяющее понимать, что конкретно может рассматриваться как система ДЭГ; (2) разработаны и конкретизированы отдельные механизмы функционирования ДЭГ (идентификация, аутентификация, переголосование и т. д.); (3) предложены практические советы по эксплуатации системы (международная сертификация, языки программирования). Несмотря на это, обновленный документ все еще остается далеким от идеала, что требует дополнительной законодотворческой работы в этом направлении.

**Ключевые слова:** дистанционное электронное голосование; этапы развития электронного голосования; правовые основы; Рекомендации Совета Европы; международное законодательство; цифровизация; рекомендации

## Введение

С точки зрения исторической ретроспективы наблюдаемый сегодня интенсивный процесс цифровизации электоральных систем и переход к дистанционному электронному голосованию (далее — ДЭГ) в своем развитии прошел несколько последовательных этапов:

- **Механический этап** — (XIX в.), для которого характерно использование рычажных машин для голосования. Первые из них были разработаны американскими исследователями и экспертами, но не получили масштабного распространения. В силу неоднородности развития процессов трансформации избирательных систем на международном уровне отсутствовала потребность в полноценном нормативно-правовом регулировании [1].

- **Электронный этап**, начавшийся с 1960-х г. XX в. Отправной точкой указанного этапа считается момент разработки и имплементации первых электронных машин оптического сканирования. На сегодняшний день в мировой практике уже традиционным стало использование электронных машин для считывания бюллетеней и подсчета голосов (например, КОИБов). В исследовательской же среде произошло осознание необходимости нормативно-правового регулирования новых форм политического участия, трансформирующих прежние институциональные основы политических систем.

- **Дистанционный этап**, получивший развитие с 1990-х г. В 1996 г. в США был осуществлен первый эксперимент по проведению голосования посредством сети Интернет. В последующие годы инициатива по внедрению ДЭГ распространилась и на другие развитые страны (среди которых Нидерланды, Бельгия, Эстония, Германия, Дания, Великобритания и т. д.). С середины 2000-х г. интерес к внедрению пилотных проектов ДЭГ проявили и менее развитые государства (например, Сьерра-Леоне) [2]. На данный момент тенденция к распространению и нормативному оформлению ДЭГ сохраняется и на уровне национальных государств (например, в Российской Федерации, Эстонии, Швейцарии). Следовательно, именно для данного этапа характерно формирование запроса на международное нормативно-правовое оформление ДЭГ.

Первая попытка разработать если не полноценный документ, то хотя бы рекомендации для электронного голосования была предпринята Комитетом министров Совета Европы в 2004 г. Впоследствии данный документ подвергся некоторым изменениям, которые привели к принятию новых рекомендаций уже в 2017 г.

Важным шагом в придании правового статуса электронному голосованию (далее — ЭГ) стала разработка пилотного проекта «КиберГолос» в 2000 г. Инициатива принадлежала западно-европейским странам, которые привлекли к данному процессу не только технических экспертов, но и исследователей зарубежных университетов. Основной целью был поиск и разработка реальных инструментов и средств для проведения политических выборов посредством Интернет-платформ и различных терминалов, которые бы полностью соответствовали классическим принципам демократии (тайность, прозрачность процедур, проверяемость). Несмотря на проделанную работу, данный проект не привел к принятию полноценного документа, регламентирующего систему ЭГ, хотя многие из наработок были использованы для последующего составления рекомендаций.

Так, в 2002 г. была сформирована многопрофильная группа экспертов, в задачи которой входила разработка стандартов проведения электронного голосования по трем основным блокам — правовому, организационному и техническому. Группа функционировала на протяжении нескольких лет с 2002 г. по 2004 г., в ее состав вошли члены избирательных комиссий различных стран, технические эксперты, а также представители министерств внутренних дел. Российские специалисты принимали активное участие в

разработке документа, среди них стоит выделить Александра Калинина (одного из разработчиков системы ГАС «Выборы»),<sup>1</sup> а также главу российской делегации и члена ЦИК В. Яценко. По итогам работы группы проект документа Рекомендаций был представлен Комитету министров Совета Европы, который официально утвердил его в сентябре 2004 г.

## Результаты

В преамбуле документа подчеркивается не только значимость информационных технологий для повседневной жизни общества и государства, но и тот факт, что явка избирателей на выборах всех уровней неуклонно снижается, что определенно вызывает беспокойство. Среди основных целей использования ЭГ и ДЭГ были выделены:

- Предоставление гражданам дополнительных каналов для участия и голосования.
- Расширение доступности процедуры голосования для всех категорий граждан, в особенности находящихся за пределами государственных границ, а также лиц с повышенными потребностями.
- Стимулирование явки избирателей.
- Укрепление основ прямой демократии.
- Сокращение финансовых средств для проведения политических выборов.

Как уже было отмечено, документ состоял из трех блоков рекомендаций: организационного, правового и технического характера. Каждый из них необходимо было рассматривать и применять во взаимосвязи друг с другом, только в таком случае можно было бы говорить об успешной имплементации технологий в избирательный процесс.

Первый блок (правовых) стандартов включал в себя четыре основополагающих принципа, которым необходимо было соответствовать ДЭГ: (1) для обеспечения всеобщего избирательного права следовало упростить интерфейс ЭГ, сделать его понятным и удобным для всех категорий граждан; (2) для обеспечения равенства при голосовании необходимо было осуществлять аудит и контроль за голосованием, а также ограничить возможность для граждан отдать свой голос дважды, чему служит система защиты; (3) для обеспечения свободы воли и выбора — сократить вероятность манипуляций избирателем, предоставив четкое понимание того, что его голос принят, правильно проинтерпретирован и засчитан; (4) для обеспечения тайности голосования следовало установить режим полной анонимности для избирателя, предотвратив любую угрозу для безопасности конфиденциальных данных.

Критерии, приведенные в блоке организационных стандартов, были направлены на то, чтобы установить, насколько правильно устроена и упорядочена система ЭГ. Основная цель — преодоление тех недостатков, которые могут возникнуть при реальном функционировании ЭГ и ДЭГ, для этого следовало: (1) ограничить передачу информации о результатах голосования избирателей; (2) предоставить доступ к ДЭГ не раньше начала очного голосования на избирательном участке; (3) сформировать у избирателя исчерпывающее представление о том, как происходит процедура подачи голоса при голосовании, а также обеспечить возможность проверки правильности сделанных выборов; (4) обеспечить независимым наблюдателям, а также иным желающим возможность наблюдать за ходом ДЭГ. Упомянутые требования отвечали общей логике построения всего процесса проведения ДЭГ.

---

<sup>1</sup> Совет Европы открывает двери перед технологиями электронного голосования // itWeek URL: <https://www.itweek.ru/themes/detail.php?ID=69008>.

Технический модуль содержал наиболее эффективные и новейшие на тот момент технические практики и решения, направленные на поддержание и гарантию бесперебойного функционирования ДЭГ. В Рекомендациях подчеркивалось, что система должна быть доступной для всех желающих, что требует не только обеспечить для граждан свободный выход в Интернет, но и предоставить иные технические средства (например, компьютер, мобильное устройство и т. д.).

В соответствии с закрепленными международными стандартами, для проведения ДЭГ следовало использовать системы программного обеспечения, которые могут быть совмещены на национальном и наднациональном уровнях. Например, предлагалось внедрение программного языка Election Markup Language (EML), который соответствует требованиям безопасного функционирования системы ДЭГ.

В качестве одной из мер предлагается создание чрезвычайной группы, которая бы оперативно реагировала на возникающие проблемы в ходе ДЭГ. Помимо этого, важным условием эффективного функционирования системы является постоянное техническое обслуживание, которое должно осуществляться на постоянной основе. По мнению авторов документа, особого изучения заслуживает вопрос аутентификации граждан. Данная функция должна быть обязательной при проведении дистанционного электронного голосования, поскольку доступ к нему можно получить только после подтверждения личности избирателя. Все данные о проведении аудиторских проверок следует официально задокументировать и выложить в публичный доступ.

Таким образом, на международном уровне было зафиксировано первое официальное определение дистанционного электронного голосования как системы, при которой подача голосов происходит с помощью определенного устройства, которое не может контролироваться органами власти, работниками избирательных комиссий и участков. Помимо этого, установлены узловые принципы и положения, которые должны выполняться при переходе к ДЭГ в избирательном процессе. Каждый из блоков рекомендаций был ориентирован на решение конкретных проблем. В частности, технологический был направлен на обеспечение технической поддержки процедур ЭГ и ДЭГ; организационный на преодоление потенциальных противоречий избирательных систем с механизмами ЭГ; правовой на минимизации рисков и угроз нарушения демократических принципов и ценностей. Вышеобозначенные требования являются минимальными условиями для успешного функционирования ДЭГ.

Среди минусов Рекомендаций 2004 г. следует упомянуть обобщенную трактовку термина ДЭГ. Если мы исходим из точки зрения, что дистанционное электронное голосование рассматривается как система, а для любых систем характерна совокупность взаимосвязанных элементов, то в тексте данного документа они отсутствуют. В то время как их перечисление упростило бы создание «дорожной карты» ДЭГ. Кроме того, предъявляемые требования по эксплуатации системы ДЭГ отличаются размытостью формулировок и отсутствием конкретики. Исследователи М. Макгали и Дж. Гибсон на одной из конференций, посвященных электронным технологиям, выступили с критическим анализом данных рекомендаций [3]. Они пришли к выводу, что основная проблема документа заключается в его невозможности быть примененным в реальной жизни.

Скептическое отношение к Рекомендациям со стороны политиков, а также критика со стороны экспертного сообщества сформировали запрос на пересмотр данного документа. Комитет министров Совета Европы от 14 июня 2017 г., утвердил обновленный документ, который получил название «О правилах электронного голосования». Он представляет собой новые рекомендации более современного образца.

В новом документе был расширен список международных законодательных актов, которые использовались для составления рекомендаций. Отметим некоторые из них, в частности: (1) Международная конвенция о правах инвалидов; (2) Конвенция ООН против коррупции; (3) Конвенция о борьбе с киберпреступностью; (4) Рекомендации Комитета министров государствам-членам № CM Rec (2009) | «Об электронной демократии».

Основные цели системы ДЭГ, перечисленные в прошлой версии документа, остались прежними. В преамбуле подчеркивается, что странам необходимо на постоянной основе поддерживать контакты и обмен опытом друг с другом в области цифровых технологий. Кроме того, в новом документе отсутствует деление по блокам. Требования, которые предъявляются к ДЭГ в области обеспечения всеобщности избирательных прав, демонстрируют приверженность базовым ценностям тем нормативно-правовым актам, которые перечислены выше. Например, система ДЭГ должна быть ориентирована на учет потребностей граждан, имеющих инвалидность или серьезные проблемы со здоровьем, предоставляя им дополнительные каналы для голосования.

В новой редакции было расширено Приложение II, включающее блок с понятийно-категориальным аппаратом, т. е. набором терминов и иных дефиниций, используемых в области внедрения ЭГ и ДЭГ. В качестве дополнения появились категории: электронного бюллетеня, точки доступа, аутентификации и т. д. Приложение II предназначено для упрощения практики правового оформления документов, регламентирующих электронное и дистанционное электронное голосования на национальном уровне.

Многие пункты из прошлого документа были конкретизированы. В частности, для обеспечения принципа равенства вся официальная информация от органов власти должна в одинаковой мере транслироваться для всех форматов голосования. Принцип свободного голосования был дополнен требованием дополнительного информирования избирателя о том, как следует действовать в том случае, если голос засчитан неправильно. Для реализации принципа тайности необходимо, чтобы конфиденциальная информация о гражданах была скрыта от уполномоченных лиц и органов власти, каналы связи должны быть защищены от воздействия третьих лиц. Оборудование для проведения ДЭГ должно проходить обязательную ежегодную сертификацию в соответствии с международными стандартами. При возникновении спорных ситуаций результаты дистанционных выборов следует аннулировать.

### Заключение

Проведенный нормативно-правовой анализ международного законодательства в области ДЭГ позволяет прийти к следующим выводам.

Во-первых, на международном уровне была предпринята первая глобальная попытка регламентации новейшего феномена ЭГ, позволившая закрепить термин дистанционного электронного голосования, сформировать систему понятийно-категориального аппарата ДЭГ, установить общие принципы внедрения и эксплуатации интернет-голосования.

Во-вторых, вышеобозначенные требования представляют собой минимальный базис, необходимый для создания инфраструктуры ДЭГ, но не дающий ответы на вопрос о том, как обеспечить правовое функционирование системы на пути дальнейшего совершенствования.

В-третьих, отсутствие «дорожной карты» внедрения ДЭГ и размытость многих формулировок обуславливает декларативность данного документа.

Несмотря на «мягкость» Рекомендаций и наличие «серых зон» [4], на сегодняшний день они являются единственной глобальной попыткой нормативно-правового оформления ДЭГ на международном уровне.

Гибкость и универсальность подхода, изложенного в Рекомендациях, некоторыми экспертами признается оптимальной моделью для поэтапного внедрения интернет-голосования как дополнительного канала политического участия. В особенности для тех стран, у которых первоначальные условия, ресурсы и технические возможности ограничены [5–10].

Таким образом, дистанционное электронное голосование реализует свой демократический потенциал посредством распространения ИКТ, формируя запрос государств и граждан на трансформацию политических выборов под воздействием электронных технологий. Для того, чтобы проследить реальный процесс движения стран к имплементации ДЭГ в контексте их политических систем, следует рассмотреть международный опыт ДЭГ.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Федоров В.И. Электронное голосование: идея фикс или основа демократий будущего? / В.И. Федоров // Гражданин. Выборы. Власть. — 2017. — № 1(2). — С. 170–185.
2. Алексеев Р.А. Блокчейн как избирательная технология нового поколения — перспективы применения на выборах в современной России / Р.А. Алексеев // Вестник Московского государственного областного университета. — 2018. — № 2. — С. 3–9.
3. McGaley, M., Gibson, J. A critical analysis of the council of Europe recommendations on e-voting / M. McGaley, J. Gibson // Accurate Electronic Voting Technology Workshop. — 2006. — No. 17 — P. 1–9.
4. Del Blanco, D., Dueñas-Cid, D., Moreton, H. E-Voting System evaluation based on the Council of Europe recommendations: nVotes / D. Del Blanco, D. Dueñas-Cid, H. Moreton // Lecture Notes in Computer Science. — 2020. — No. 9. — P. 161–173.
5. Цаплин, А.Ю. Перспективы дистанционного электронного голосования в России / А.Ю. Цаплин // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Социология. Политология. — 2016. — Т. 16, № 3. — С. 345–350. — DOI 10.18500/1818-9601-2016-16-3-345-350. — EDN WYMZLF.
6. Юсупова, Э.П. Развитие дистанционного электронного голосования в России / Э.П. Юсупова // Аллея науки. — 2016. — № 4. — С. 357–360. — EDN ХКНТОР.
7. Босова, Е.Н. Дистанционное электронное голосование: поиск законодательного оформления / Е.Н. Босова, Д.А. Реут // Правоприменение. — 2019. — Т. 3, № 3. — С. 53–62. — DOI 10.24147/2542-1514.2019.3(3).53-62. — EDN JERNNX.
8. Колюшин, Е.И. Правовые проблемы дистанционного электронного голосования избирателей / Е.И. Колюшин // Конституционное и муниципальное право. — 2020. — № 2. — С. 25–30. — DOI 10.18572/1812-3767-2020-2-25-30. — EDN ХМВРСЈ.
9. Котикова, Д.В. К проблеме правового регулирования дистанционного электронного голосования / Д.В. Котикова // Гражданин. Выборы. Власть. — 2020. — № 2(16). — С. 174–184. — EDN UZDFYO.
10. Косарин, С.П. Дистанционное электронное голосование на выборах в государственные и муниципальные органы власти: проблемы и возможности / С.П. Косарин // Муниципальная академия. — 2020. — № 2. — С. 98–102. — EDN TRKТАЈ.

**Novikova Karina Yur'evna**

Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia  
E-mail: [novikova.ka1999@gmail.com](mailto:novikova.ka1999@gmail.com)

## **International legislation in the field of «remote electronic voting»**

**Abstract.** This article examines the problem of international legislation in the field of digitalization of the electoral process. We are talking about the legal regulation of the remote electronic voting system. The relevance of this issue is explained by the fact that today there is a tendency to intensify the process of introducing digital technologies into the daily political life of society. This is especially true for electoral systems, which are radically changing and being rebuilt under their influence. Such qualitative transformations require appropriate legal formalization both at the level of national States and at the level of the international community. The existence of a developed international regulatory framework in this area greatly facilitates the task for national governments, preventing possible mistakes and misconceptions. To date, the only document officially regulating the use of the remote electronic voting system are the Recommendations of the Committee of Ministers of the Council of Europe, an updated version of which was published in 2017. The author attempts a normative analysis of the original version of the document from 2004 in order to identify its problem areas, which revealed the need for the adoption of new recommendations. One of the main problems, from the author's point of view, is the declarative nature of the document, the vagueness of its wording and the lack of specific mechanisms for the application of many provisions. In the Recommendations of 2017, many of the shortcomings of the previous version were taken into account and revised: (1) the official definition of remote electronic voting has been approved, which allows us to understand what exactly can be considered as a remote electronic voting system; (2) separate mechanisms of remote electronic voting functioning (identification, authentication, re-voting, etc.) have been developed and specified; (3) practical tips on system operation (international certification, programming languages) have been proposed. Despite this, the updated document still remains far from ideal, which requires additional legislative work in this direction.

**Keywords:** remote electronic voting; stages of development of electronic voting; legal framework; Recommendations of the Council of Europe; international legislation; digitalization; recommendations