



ЦЕНТРАЛЬНАЯ КОМИССИЯ  
РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ  
ПО ВЫБОРАМ И ПРОВЕДЕНИЮ  
РЕСПУБЛИКАНСКИХ  
РЕФЕРЕНДУМОВ



МЕЖПАРЛАМЕНТСКАЯ АССАМБЛЕЯ  
ГОСУДАРСТВ – УЧАСТНИКОВ  
СОДРУЖЕСТВА  
НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ



ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ  
КОМИТЕТ СОДРУЖЕСТВА  
НЕЗАВИСИМЫХ  
ГОСУДАРСТВ



МЕЖДУНАРОДНЫЙ ИНСТИТУТ МОНИТОРИНГА  
РАЗВИТИЯ ДЕМОКРАТИИ, ПАРЛАМЕНТАРИЗМА И  
СОБЛЮДЕНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН  
ГОСУДАРСТВ – УЧАСТНИКОВ МПА СНГ

# ИНСТИТУТ ВЫБОРОВ КАК МЕХАНИЗМ ЛЕГИТИМАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Материалы международной конференции  
Минск, 17-18 октября 2019 года

Под общей редакцией  
Д. А. Кобицкого, Е. В. Голоулиной

Институт выборов как механизм легитимации публичной власти: мат. междунар. конф. Минск, 17-18 октября 2019 года / под общ. ред. Д. А. Кобицкого, Е. В. Голоулиной. СПб.: Секретариат Совета Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ, 2019. 158 с.

17–18 октября 2019 года в городе Минск прошла международная конференция «Институт выборов как механизм легитимации публичной власти», организованная Межпарламентской Ассамблеей государств – участников СНГ, Исполнительным комитетом СНГ и Центральной комиссией Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов.

В конференции приняли участие парламентарии из Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Молдова, Российской Федерации, Республики Таджикистан, Республики Туркменистан и Республики Узбекистан, представители высших избирательных органов Республики Казахстан, Республики Молдова и Российской Федерации. Председатель и сотрудники Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов, территориальных избирательных комиссий по выборам депутатов Палаты представителей седьмого созыва, представители международных, общественных организаций, научные эксперты.

Конференция была посвящена вопросам формирования и поддержания легитимности институтов публичной власти, конституционным и законодательным основам проведения выборов, механизмам реализации избирательных прав граждан и роли наблюдения, в том числе международного, в организации демократичных выборов. Рассматривались как теоретические вопросы формирования институтов публичной власти, так и практические аспекты организации избирательных кампаний и наблюдательных миссий на примере выборов депутатов Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь седьмого созыва.

Брошюра содержит выступления участников круглого стола, и рассчитана на парламентариев и представителей парламентских организаций, организаторов выборов государств Содружества, сотрудников научных и образовательных учреждений, обществоведов, социологов, политологов и широкий круг читателей, интересующихся вопросами публичного управления, выборов и наблюдения за ними в государствах – участниках СНГ.



## Содержание

Приветствие Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации В. И. Матвиенко .....	8
Приветствие Председателя Исполнительного комитета — Исполнительного секретаря СНГ С. Н. Лебедева .....	9
Приветственное слово Председателя Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь М. В. Мясниковича .....	11
Приветственное слово Генерального секретаря — руководителя Секретариата Совета МПА СНГ Д. А. Кобицкого .....	13
Приветственное слово Председателя Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов Л. М. Ермошиной .....	15
Первое пленарное заседание: Конституционное строительство и легитимация публичной власти .....	18
Судья Конституционного Суда Республики Беларусь С. Е. Данилюк Конституционные принципы и критерии легитимности публичной власти .....	20
Судья Конституционного Суда Российской Федерации С. Д. Князев Конституционная парадигма выборов в демократическом государстве: российский и зарубежный опыт.....	27
Заместитель председателя Комитета Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству Е. Б. Мизулина Роль модельного законодательства в развитии национальной базы демократических выборов .....	35
Профессор кафедры конституционного и административного права юридического факультета Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации Л. Б. Ескина Избирательная система как фактор легитимации представительной власти .....	40
Председатель Постоянной комиссии Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь по государственному строительству, местному самоуправлению и регламенту, председатель Постоянной комиссии МПА СНГ по изучению опыта государственного строительства и местного самоуправления Л. А. Цуприк Законодательная деятельность Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь как фактор повышения легитимации публичной власти.....	43



Заместитель Председателя Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов, директор Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь В. Д. Ипатов Роль разъяснений Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов в обеспечении единообразного применения избирательного законодательства .....	48
Начальник Управления организационно-методического и экспертно-аналитического обеспечения Аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации А. С. Нестеров Новые избирательные стандарты проведения выборов в Российской Федерации.....	53
Второе пленарное заседание: Международный опыт и вопросы легитимации публичной власти в процессе выборов/референдумов.....	56
Председатель Комитета Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан по бюджету и экономическим реформам А. Х. Шадманов Особенности подготовки и проведения выборов в странах СНГ .....	58
Доцент кафедры конституционного и административного права юридического факультета Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации И. С. Алёхина Представительная природа мандата .....	64
Заместитель Председателя Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан К. В. Петров Роль гражданского общества в легитимации публичной власти в процессе выборов .....	68
Декан юридического факультета Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации С. А. Цыпляев Угрозы легитимности. Уроки российских выборов 2019 года .....	71
Заместитель руководителя делегации Российской Федерации в Конгрессе местных и региональных властей Совета Европы – руководитель делегации в Палате местных властей, член президиума Общероссийского конгресса муниципальных образований, председатель Совета муниципальных образований Санкт-Петербурга, глава муниципального образования Финляндский округ В. Ф. Беликов Местное самоуправление как основа легитимации публичной власти.....	74



<p>Старший специалист Центра непрерывного образования в избирательной сфере при Центральной избирательной комиссии Республики Молдова К. Берлинский <b>Опыт высшего избирательного органа Республики Молдова в надзоре за исполнением положений избирательного законодательства при проведении выборов</b> .....</p>	78
<p>Заместитель директора Гуманитарного института Санкт-Петербургского политехнического университета Петра Великого, директор Высшей школы инженерной педагогики, психологии и прикладной лингвистики Т. А. Баранова Директор Высшей школы юриспруденции и судебно-технической экспертизы Санкт-Петербургского политехнического университета Петра Великого, заведующий кафедрой уголовного права и процесса Д. А. Мохоров <b>Легитимация публичной власти и роль образования в процессе формирования политической культуры личности</b>.....</p>	81
<p>Заведующий кафедрой государственного и административного права Самарского национального исследовательского университета имени академика С. П. Королева В. В. Полянский <b>Цели и средства их достижения в избирательном процессе: проблемы гармонизации</b> .....</p>	85
<p><b>Третье пленарное заседание: Наблюдение за выборами как институт легитимации публичной власти</b>.....</p>	92
<p>Заместитель Ответственного секретаря Парламентской Ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности — полномочный представитель Федерального Собрания Российской Федерации П. П. Рябухин <b>О 25-летию международного наблюдения выборов, осуществляемого МПА СНГ</b> .....</p>	94
<p>Начальник отдела по обеспечению деятельности Миссии наблюдателей от СНГ Исполнительного комитета СНГ Е. В. Козяк <b>15-летие «Положения о Миссии наблюдателей от СНГ на президентских и парламентских выборах, а также референдумах в государствах — участниках СНГ»: уроки и влияние на электоральное законодательство государств-участников</b>.....</p>	97
<p>Председатель Постоянной комиссии Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь по жилищной политике и строительству, член Постоянной комиссии МПА СНГ по изучению опыта государственного строительства и местного самоуправления Ю. И. Дорогокупец <b>Международное наблюдение за выборами как форма повышения доверия граждан к государственной власти, ее легитимности (на основании опыта практического участия)</b>.....</p>	100



Председатель Избирательной комиссии Ленинградской области М. Е. Лебединский Цифровые проекты оптимизации и совершенствования электоральных процессов (опыт Ленинградской области).....	105
Заведующий кафедрой гражданского права Ереванского государственного университета, директор Ереванского филиала Международного института мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств – участников МПА СНГ В. Д. Аветисян Сущность института наблюдения за выборами и его воздействие на легитимность публичной власти.....	110
Профессор кафедры конституционного права Санкт-Петербургского государственного университета Е. В. Гриценко Проблемы обеспечения избирательных прав в условиях информатизации избирательного процесса: на примере региональных и муниципальных выборов.....	115
Заместитель директора Кишиневского филиала Международного института мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств – участников МПА СНГ В. Х. Иову Мониторинг агитационной деятельности кандидатов: опыт наблюдения Кишиневского филиала МИМРД в 2014–2019 годах .....	122
Четвертое пленарное заседание: Выборы в Национальное собрание Республики Беларусь. Законодательство и практика .....	126
Председатель Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов Л. М. Ермошина Особенности проходящих выборов в Парламент Республики Беларусь .....	128
Председатель Брестской областной избирательной комиссии по выборам депутатов Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь седьмого созыва А. М. Коледа Организация деятельности Брестской областной избирательной комиссии и окружных избирательных комиссий Брестской области .....	133
Секретарь Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов Е. Н. Дмухайло Воспитание активного избирателя .....	136
Заместитель председателя республиканского общественного объединения «Белая Русь» С. Ю. Пигарев Значение участия в выборах неправительственных организаций .....	141



Секретарь Центрального комитета общественного объединения «Белорусский республиканский союз молодежи» А. В. Гончарова Молодежь в избирательном процессе .....	144
Заключительные выводы по итогам пленарных заседаний международной конференции «Институт выборов как механизм легитимации публичной власти». Минск, октябрь 2019 года .....	146
Список участников международной конференции «Институт выборов как механизм легитимации публичной власти» .....	147



## **Проблемы обеспечения избирательных прав в условиях информатизации избирательного процесса: на примере региональных и муниципальных выборов**

*Профессор кафедры конституционного права Санкт-Петербургского государственного университета Е. В. Гриценко*

Рейтинг избирательного права по стобалльной шкале, по данным Левада-Центра, составляет лишь 17%, что существенно ниже рейтинга социальных прав (в частности, рейтинг права на образование, права на медицинскую помощь достигает 65%)<sup>1</sup>. Вместе с тем право на демократическое участие в управлении делами государства и местного самоуправления в обществе осознается как ценность и ассоциируется у граждан в первую очередь с избирательным правом. По свидетельству социологов, проводивших мониторинговое исследование отношения граждан к местному самоуправлению в октябре 2017 г., единственным более или менее четким представлением о местном самоуправлении является установка на выборность муниципальных органов власти<sup>2</sup>. Отказ от выборов негативно сказывается на уровне доверия к органам власти, так как сводит к минимуму возможность соприкосновения политиков и простых граждан. Кроме того, отказ от прямых выборов превращает местных жителей из акторов муниципальной политики в ее пассивных наблюдателей, существенно сужая и возможности для их участия в деятельности органов местного самоуправления<sup>3</sup>. Соответственно, более половины опрошенных (58%) считают очень важной выборность мэров (глав муниципальных образований). Эта оценка сопоставима с оценкой респондентами важности выборов глав субъектов Российской Федерации, и несколько превосходит оценку значимости выборов депутатов, в том числе депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: важными эти выборы посчитали лишь 51% опрошенных<sup>4</sup>. Таким образом, именно избирательное право является наиболее важным каналом связи представляемых и представителей, а от легитимности выборов, т. е. уровня доверия к ним, зависит и легитимность власти.

Избирательное право гражданина — право избирать и быть избранным (активное и пассивное избирательное право) выступает как основное конституционное право, имеющее международное признание (см.: часть 2 статьи 32 Конституции Российской Федерации, статью 3 Протокола No 1 Конвенции о защите прав человека и основных свобод). В то же время оно гарантируется целой совокупностью избирательных прав, реализуемых индивидуальными и коллективными

1 Общественное мнение — 2015: ежегодник. М.: Левада-Центр, 2016. С. 164.

2 Петухов Р. В. К проблеме социального содержания местного самоуправления // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2018. No 6. С. 131–146, 140.

3 Там же. С. 138.

4 Там же. С. 140–141.





субъектами — участниками избирательного процесса (см.: Федеральный закон № 67-ФЗ от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», далее — ФЗ № 67).

Ядро активного избирательного права — право на участие в голосовании по выдвинутым кандидатам (спискам кандидатов), в процессе реализации которого должны быть обеспечены демократические принципы свободы волеизъявления на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании.

Снижение заинтересованности избирателей в участии в выборах, обусловленное социальными и политическими причинами, сопровождается отсутствием в законодательстве так называемого порога явки — минимально необходимого числа принявших участие в голосовании на региональных и муниципальных выборах для признания этих выборов состоявшимися, и, таким образом, отсутствием прямой заинтересованности избираемых (кандидатов, избирательных объединений) в обеспечении такой явки. Данное положение ставит под вопрос «всеобщий» характер выборов, хотя и решает проблему непрерывности и сменяемости власти.

В целях обеспечения юридических гарантий всеобщего избирательного права необходима отработка как старых, так и новых форм участия граждан в голосовании, в том числе в случае невозможности прибыть на избирательный участок в день выборов.

В статье 65 ФЗ № 67 в редакции Федерального закона от 31 мая 2010 г. № 112-ФЗ законодатель, стремясь упорядочить процедуру голосования и предотвратить злоупотребления, принципиально отказался от досрочного голосования как универсальной формы участия в выборах. Досрочное голосование было сохранено только для узкого круга исключительных случаев — в труднодоступных и отдаленных местностях, судах в плавании, полярных станциях, а также по решению ЦИК России для участков за пределами Российской Федерации.

Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 11-П<sup>1</sup> (далее — Постановление КС РФ по «владимирскому делу») данное положение ФЗ № 67 было признано не соответствующим Конституции, так как оно неправомерно ограничивает активное избирательное право граждан, которые в день голосования по уважительной причине не смогут прибыть на избирательный участок по месту своего жительства, где они включены в список избирателей, и нарушает принцип равенства избирательных прав (пункт 1 резолютивной части).

При этом Конституционный Суд признал давно существующие субсидиарные формы, обеспечивающие участие в голосовании, не выполняющими своей роли и неэффективными: речь идет о голосовании по почте и об использовании открепительных удостоверений. Так, по мнению Суда, институт голосования по почте, в том виде, в каком он закреплен действующими нормативными правовыми актами, связанный с необходимостью нотариального удостоверения подписи избирателя, не может быть признан надлежащим образом обеспечивающим

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 65 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Владимирской области» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2014. № 4.



реализацию гражданами активного избирательного права в случае, если гражданин в день голосования на выборах в органы государственной власти субъекта Российской Федерации или в органы местного самоуправления находится за пределами того публично-правового образования, в котором он проживает, тем более учитывая такие особенности Российской Федерации, как значительная по протяженности территория не только страны в целом, но и отдельных ее регионов и даже муниципальных образований, природно-климатические и географические условия и т. п., а также отдельные элементы самой процедуры голосования по почте, предполагающие неоднократную пересылку соответствующей корреспонденции, что не гарантирует своевременность поступления избирательного бюллетеня в избирательную комиссию<sup>1</sup>.

Что касается открепительных удостоверений, то, во-первых, у законодателя субъекта Российской Федерации отсутствует обязанность ввести соответствующее регулирование, а, во-вторых, право на участие в голосовании путем получения и использования открепительного удостоверения может быть реализовано жителями соответствующих публично-правовых образований далеко не всегда. Вероятность того, что гражданин не сможет в день голосования воспользоваться открепительным удостоверением, поскольку будет находиться вне территории голосования, весьма высока. Все это делает бессмысленным использование данной формы голосования<sup>2</sup>.

Конституционный Суд Российской Федерации дал поручение законодателю внести в ФЗ No 67 соответствующие изменения, распространить исключительный порядок досрочного голосования и на иные случаи, когда у избирателя нет возможности прибыть на избирательный участок по уважительной причине. Данное поручение было выполнено путем внесения изменений Федеральным законом от 9 марта 2016 г. No 66-ФЗ в пункты 1 и 2 статьи 65 ФЗ No 67. Однако проблема осталась в связи с установленными законом ограниченными сроками проведения досрочного голосования.

Новые электронные и цифровые средства участия в голосовании могли бы способствовать решению указанной проблемы обеспечения участия в голосовании в случае отсутствия у избирателя возможности прибыть на избирательный участок, где он включен в список.

Конституционный Суд Российской Федерации в анализируемом выше деле позитивно оценил использование информационных технологий в избирательном процессе в целом и в рамках процедуры голосования в частности: «Нацеленное на достижение всеобщности избирательного права разумное увеличение доступных видов электоральных практик способствует и росту числа граждан, принявших участие в голосовании, повышению гражданской активности». В то же время Суд указал, что для обеспечения подлинности и справедливости избирательного процесса и его результатов должны быть гарантированы надежность и эффективность субсидиарных механизмов, применяемых для организации голосования, соблюдение принципов свободных выборов и адекватное отображение волеизъявления избирателей, реализующих в процессе выборов свое право на участие в управлении делами государства<sup>3</sup>.

1 П. 3.3 мотивировочной части Постановления КС РФ по «владимирскому делу».

2 П. 3.2 мотивировочной части Постановления КС РФ по «владимирскому делу».

3 П. 3 мотивировочной части Постановления КС РФ по «владимирскому делу».



Вместе с тем следует учитывать, что далеко не все электронные сервисы нацелены на решение задачи обеспечения всеобщего избирательного права. Так, например, электронное голосование через комплексы для электронного голосования (КЭГ) и устройство сенсорного голосования (УСГ) организуется преимущественно на избирательных участках<sup>1</sup>. Цель их внедрения – не обеспечение всеобщего активного избирательного права, а увеличение прозрачности административных и избирательных процедур. Однако проблема доступа к голосованию отсутствующих в месте проживания избирателей таким образом не решается.

Проект «Мобильный избиратель» с использованием цифровых форм, который был апробирован в единый день голосования, 8 сентября 2019 г., на 30 цифровых избирательных участках в Москве, в том числе для участия в губернаторских выборах 20 субъектов Российской Федерации<sup>2</sup>, также решает проблему лишь частично. Избиратель в любом случае должен явиться на избранный им цифровой избирательный участок в Москве в день голосования.

Наконец, еще один эксперимент – «Дистанционный избиратель» – был проведен в Москве в трех избирательных округах по выборам в Московскую городскую Думу<sup>3</sup>. Дистанционное электронное голосование (ДЭГ) с использованием системы блокчейн в полном объеме снимает проблему отсутствия в день голосования на своем избирательном участке. Однако возникают иные проблемы и риски, связанные с обеспечением информационной безопасности, прохождением электронной идентификации избирателя, с реализацией принципов личного и тайного голосования, а также осуществлением общественного контроля за ходом голосования, предоставлением избирателю возможности «отследить» свой голос<sup>4</sup>.

Дистанционное голосование, предоставляя дополнительные возможности и упрощая процедуры участия в выборах, в то же время сопровождается целым рядом рисков, которые характерны для любых электронных процедур и отмечаются экспертами и наблюдателями, анализирующими ход проведения эксперимента по дистанционному голосованию в трех избирательных округах Москвы:

Существуют риски нарушения принципа личного голосования и свободы волеизъявления в процессе дистанционного голосования, а также риски, связанные с нарушением принципа гласности избирательного процесса, невозможностью

---

1 Постановление ЦИК России от 7 сентября 2011 г. No 31/276-6 «О Порядке электронного голосования с использованием комплексов для электронного голосования на выборах, проводимых в Российской Федерации». См. также: Доклад Председателя ЦИК России В. Е. Чурова «Техническое обеспечение выборов и электронного голосования в Российской Федерации».

URL: <http://cikrf.ru/activity/relevant/detail/30806/>.

2 Федеральный закон от 29 мая 2019 г. No 102-ФЗ «О проведении эксперимента по голосованию на цифровых избирательных участках, образованных в городе федерального значения Москве, на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва и выборах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), проводимых 8 сентября 2019 года».

3 Федеральный закон от 29 мая 2019 г. No 103-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва».

4 См.: Отчет о результатах наблюдения за финальным тестированием системы дистанционного электронного голосования 28 августа 2019 г. в Москве // Движение в защиту прав избирателей «Голос». URL: <http://www.golosinfo.org/articles/143686>.



осуществления контроля за соблюдением избирательных прав на отдельных этапах участия в голосовании.

Так, по замечанию экспертов, «у электронных выборов родовая травма с самого начала. Невозможно определить, кто входит в список и являются ли эти люди именно этими людьми, то есть они ли голосуют»<sup>1</sup>. К дистанционному голосованию допускается любой, имеющий доступ в кабинет избирателя на портале государственных и муниципальных услуг Москвы и располагающий данными о содержимом СМС-сообщения, которое приходит перед голосованием<sup>2</sup>. При этом отследить, что голосует именно тот человек, который зарегистрировался, невозможно. Кроме того, не исключается, что на голосующего в момент голосования оказывается административное давление и что за его спиной стоит «проверяющий». На протяжении всего этапа тестирования московской системы ДЭГ наблюдатели высказывали сомнения по поводу того, насколько она прозрачна и доступна для контроля<sup>3</sup>.

Кроме того, есть риски, связанные с нарушением тайны голосования. По свидетельству технических экспертов, система ДЭГ оставляет возможность логирования на стороне сервера данных о голосующем для деанонимизации поданного голоса, а также предусматривает разбиение времени голосования на блоки, заполняемые определенным числом голосов избирателей, которые в определенных случаях становятся доступными (без соблюдения тайны голосования) членам избирательной комиссии и оператору системы ДЭГ<sup>4</sup>.

Помимо это, существуют риски, связанные с некорректностью работы информационной системы дистанционного голосования, выходом из строя сервисов, связанных с СМС-сообщениями, или каким-либо потенциально неправомерным воздействием на них. Данный риск усугубляется ограниченным временем, отведенным для голосования, а также участием различных субъектов, ответственных за корректность работы системы (Департамент информационных технологий города Москвы, сторонняя привлеченная организация, обеспечивающая отправку СМС-сообщений). В случае сбоя возникает риск потери голоса избирателя.

Также технические эксперты, анализируя московскую систему ДЭГ, отмечали ее незащищенность от программного обеспечения, искажающего результаты голосования, от возможности взлома криптографических ключей для шифрования запуска фиктивного кода и подмены голоса избирателя<sup>5</sup>.

Наряду с отмеченными выше рисками, которые сопровождают дистанционное голосование, проблемными представляются и возможности обжалования

---

1 Васильчук Т. «Мишки» на сервере. Как онлайн-голосование привело в Мосгордуму кандидатов, поддержанных «Единой Россией» // Новая газета. 2019. 13 сентября. URL: <https://novayagazeta.ru/articles/2019/09/12/81950-mishki-na-servere>.

2 Против электронного голосования. В Мосгорсуде состоится слушание административного дела по иску кандидата в депутаты Мосгордумы И. В. Ульяновченко // Пресс-служба Московского городского комитета КПРФ. 2019. 25 июля. URL: <https://kprf.ru/activity/elections/186859.html/print>.

3 Васильчук Т. Указ. соч.

4 Против электронного голосования. В Мосгорсуде состоится слушание административного дела по иску кандидата в депутаты Мосгордумы И. В. Ульяновченко // Пресс-служба Московского городского комитета КПРФ. 2019. 25 июля. URL: <https://kprf.ru/activity/elections/186859.html/print>.

5 Васильчук Т. Указ. соч.



как порядка ДЭГ, так и результатов голосования по округам, где был проведен эксперимент.

Московский эксперимент дистанционного голосования уже вызвал судебные споры. Кандидат в депутаты Мосгордумы И. В. Ульяновченко попытался оспорить утвержденный решением Московской городской избирательной комиссии порядок ДЭГ<sup>1</sup>, а кандидат в депутаты Мосгордумы по 30-му избирательному округу города Москвы, в котором проводилось дистанционное голосование, Р. Юнеман, набравший на 84 голоса меньше, чем соперник, обратился в Чертановский районный суд с иском об оспаривании итогов голосования по электронному избирательному участку № 5003<sup>2</sup>. На этом участке в день выборов происходили технические сбои, которые, по мнению истца, не позволили проголосовать 148 избирателям, подавшим заявку на участие в дистанционном эксперименте.

Оба иска были отклонены судами<sup>3</sup>. Причем в обоих случаях суд не стал углубляться в технические детали, отказался от назначения технической экспертизы и от привлечения технических экспертов. Отказ судов от проведения указанных действий не выглядит убедительным и не позволяет дать объективную оценку применяемых технологий с позиций соблюдения принципов избирательного права, к чему призывал Конституционный Суд в постановлении по «владимирскому делу». Можно согласиться с мнением экспертов о том, что суды, очевидно, пока не готовы к рассмотрению столь специфических вопросов<sup>4</sup>.

Проведенный эксперимент дистанционного голосования в Москве показал, что существуют серьезные опасности искажения воли избирателей, как и риски нереализации избирательного права в случае сбоя в системе, устранение которых даже при идеально отлаженной электронной процедуре маловероятно. Принцип гласности избирательного процесса в условиях дистанционного голосования также не может быть в полной мере обеспечен. Примечательно, что Федеральный конституционный суд Германии, рассматривая вопрос о конституционности использования электронного голосования и подсчета голосов на выборах в Бундестаг в 2005 г., свой вывод о неконституционности такой практики обосновывал именно нарушением принципа открытости выборов (статья 38 в сочетании со статьей 20 абз. 1 Основного закона Германии). По мнению Суда, этот принцип означает, что все существенные этапы выборов должны подлежать общественной проверке, если только этому не препятствуют более значимые конституционные цели. При внедрении электронных избирательных устройств все важнейшие избирательные действия, включая процедуры голосования,

1 Против электронного голосования. В Мосгорсуде состоится слушание административного дела по иску кандидата в депутаты Мосгордумы И. В. Ульяновченко // Пресс-служба Московского городского комитета КПРФ. 2019. 25 июля. URL: <https://kprf.ru/activity/elections/186859.html/print>.

2 См. об этом: Корня А. Суд отказался отменять результаты электронных выборов в Мосгордуму // Ведомости. 2019. 31 окт. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2019/10/31/815124-sud-otkazalsya>.

3 Решение Московского городского суда от 26 июля 2019 г. по делу № 3-а-4301/2019; Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 06 августа 2019 г. № 5-АПА19-93 об оставлении без изменения решения Московского городского суда от 26 июля 2019 г., которым было отказано в удовлетворении заявления о признании недействующим решения Московской городской избирательной комиссии от 18 июля 2019 г. «Об утверждении Положения о порядке дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва».

4 Корня А. Указ. соч.



подсчета голосов и их оформления, должны подлежать общественной проверке, в том числе со стороны гражданина, не обладающего специальными техническими познаниями<sup>1</sup>.

Представляется, что и в России массовое использование дистанционного голосования на выборах не отвечает демократическим принципам избирательного права. В то же время его применение в исключительных случаях как альтернативы досрочному голосованию на региональных и муниципальных выборах, когда гражданин по объективным причинам не может прибыть на избирательный участок или проголосовать досрочно, например в случае нахождения избирателя в длительной командировке за пределами Российской Федерации, и при условии соблюдения гарантий избирательных прав и информационной безопасности, могло бы способствовать расширению возможностей участия граждан в выборах и обеспечению всеобщего избирательного права.

<sup>1</sup> BVerfG: Urteil des Zweiten Senats vom 3. März 2009 – 2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07 (BVerfGE 123, 39).