



Аналитический центр

Российская объединенная
демократическая партия
«Яблоко»

119017, Москва, ул. Пятницкая, д. 31, стр. 2
Тел.: +7 (495) 780-30-10.
yabloko@yabloko.ru, www.yabloko.ru

14 апреля 2025 года

Председателю Государственной Думы
Федерального Собрания Российской
Федерации
В.В. Володину

Председателю Комитета ГД ФС РФ
по государственному строительству и
законодательству
П.В. Крашенинникову

Депутатам Государственной Думы
Федерального Собрания Российской
Федерации

Уважаемый Вячеслав Викторович!
Уважаемый Павел Владимирович!
Уважаемые депутаты!

На рассмотрении Государственной Думы находится законопроект № 840518-8 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (по вопросам совершенствования избирательного законодательства)».

Проектом предлагается определить электронное голосование в качестве основного способа голосования, в то время как решение об использовании бюллетеней на бумажном носителе отдается на откуп избирательной комиссии, ответственной за организацию выборов. При одновременном проведении дистанционного электронного голосования (ДЭГ) и электронного голосования с использованием комплексов электронного голосования (КЭГ), итоги электронного голосования будут учитываются в итогах ДЭГ. Порядок электронного голосования, подсчета голосов избирателей, установления итогов голосования и определения результатов выборов с учетом итогов электронного голосования будет

устанавливаться решением избирательной комиссии, ответственной за организацию выборов.

Направляю Вам отзыв на законопроект Аналитического центра партии «Яблоко» (на 5 страницах).

Считаем, что законопроект закладывает основу для дальнейшего внедрения и закрепления непрозрачных и неverifiedируемых участниками избирательного процесса устройств и систем для подсчета голосов, что создает основания усомниться в легитимности формируемых в результате такого подсчета органов государственной власти и местного самоуправления, что, в свою очередь, приведет к дальнейшему росту недоверия к избирательной системе и результатам выборов, снижению явки избирателей.

Отмечаем, что законопроект кардинально ограничивает контроль за голосованием и нарушает базовые принципы равенства, прозрачности и открытости избирательного процесса, закрепленные статьей 32 Конституции Российской Федерации и федеральными законами «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «О выборах Президента Российской Федерации», «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О политических партиях».

Призываем депутатов Государственной Думы отклонить проект закона в его нынешнем виде. Внедрение электронного голосования невозможно без закрепления гарантий прозрачности и открытости для участников избирательного процесса, а также детализации в федеральном законе порядка проведения такого голосования и подсчета голосов избирателей, поданных с использованием КЭГ. Определение итогов голосования и составление протоколов об итогах голосования с использованием КЭГ должны происходить в помещении УИК, с выдачей наблюдателям заверенной копии протокола об итогах электронного голосования на каждом избирательном участке отдельно. Наличие в КЭГ бумажной контрольной ленты с видимым избирателю собственным волеизъявлением должно быть закреплено на законодательном уровне.

Электронное голосование может оказывать положительное влияние на избирательный процесс только в том случае, если оно будет прозрачным и использоваться в ограниченных масштабах, например, на избирательных участках, расположенных за границей Российской Федерации.

С уважением,

И.В. БОЛЬШАКОВ,

руководитель Аналитического центра партии «Яблоко», представитель партии в Центральной избирательной комиссии РФ, член Российской ассоциации политической науки



Аналитический центр

Российская объединенная
демократическая партия
«Яблоко»

119017, Москва, ул. Пятницкая, д. 31, стр. 2
Тел.: +7 (495) 780-30-10.
yabloko@yabloko.ru, www.yabloko.ru

14 апреля 2025 года

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**Аналитического центра Партии «Яблоко»
на законопроект № 840518-8 «О внесении изменений в отдельные
законодательные акты Российской Федерации (по вопросам
совершенствования избирательного законодательства)»**

Законопроектом № 840518-8 предполагается уточнить в ФЗ-67 понятие электронного голосования как голосования с использованием комплекса электронного голосования (КЭГ) на избирательном участке и дистанционного электронного голосования (ДЭГ) с использованием информационно-телекоммуникационной сети и технического устройства избирателя; вводится новое назначение КЭГ, «с помощью которого обеспечивается сохранение данных о волеизъявлении избирателей, участников референдума, а также их передача для установления итогов голосования».

Предполагается определить КЭГ в качестве основного способа голосования. Одновременно с этим закрепляется, что при проведении электронного голосования по отдельному решению избирательных комиссий может проводиться голосование с использованием бюллетеней, изготовленных на бумажном носителе. При одновременном проведении дистанционного электронного голосования и электронного голосования с использованием КЭГ, итоги электронного голосования будут учитываться в общих итогах ДЭГ. Порядок электронного голосования, подсчета голосов избирателей, установления итогов электронного голосования и определения результатов выборов с учетом итогов электронного голосования будет устанавливаться решением избирательной комиссии, ответственной за организацию выборов.

Анализ норм и формулировок проекта закона, внесенного на рассмотрение Государственной Думы без предварительной общественной и экспертной дискуссии, показывает, что он направлен на дальнейшее ограничение контроля за ходом голосования и подсчетом голосов, фактически закрепляет безальтернативное электронное голосование, в то время как решение об использовании традиционных бумажных бюллетеней отдается на откуп избирательной комиссии, ответственной за организацию выборов.

Использование при осуществлении волеизъявления граждан КЭГ и ДЭГ сопряжено с рядом негативных факторов, противоречащих базовым демократическим принципам, способных повлиять на легитимность результатов голосования и формируемых таким образом органов власти. В частности, избиратели лишены возможности контролировать непосредственно результаты собственного волеизъявления, так как не могут удостовериться в том, что направленные в электронном виде и записанные на бумажный носитель результаты тождественны. Встроенный сканер паспорта и видеочамера производят видеофиксацию лица избирателя и его документов во время голосования, что позволяет нарушать тайну голосования.

Предлагаемое определение КЭГ как устройства в т. ч. для «передачи данных для установления итогов голосования» и возможность учитывать результаты электронного голосования с помощью КЭГ в результатах ДЭГ дают веские основания считать, что КЭГ во время голосования может быть подключен к сети интернет, что делает его уязвимым к кибератакам. Несанкционированный доступ к системе или вмешательство в программное обеспечение могут привести к изменению данных о голосах или даже к саботажу выборного процесса. Наконец, нельзя исключить сознательную или случайную некорректную настройку системы, сбой в работе оборудования или ошибки в программном обеспечении.

Как правило, в КЭГ используется система Voter-verified Paper Audit Trail (VVPAT), позволяющая проконтролировать и пересчитать результаты электронного голосования с помощью встроенной в устройство бумажной контрольной ленты. Однако на последних выборах в Москве в 2023 и 2024 гг. вместо КЭГ были использованы терминалы для электронного голосования (ТЭГ) в рамках проведения дистанционного электронного голосования в помещении избирательных комиссий. В отличие от КЭГ, эти устройства были подключены к сети интернет и не имели возможности для контрольной проверки по бумажной ленте. В рассматриваемом законопроекте определение ТЭГ не дано, однако в Постановлении ЦИК РФ от 20 декабря 2023 г. N 143/1099-8 определение ТЭГ идентично предложенному в проекте закона определению КЭГ и электронному голосованию. Есть все основания полагать, что использованные в Москве ТЭГ будут считаться более «продвинутым» аналогом КЭГ.

Электронное голосование ограничивает возможность независимых наблюдателей в реальном времени проверять ход голосования и подсчета голосов. В традиционном голосовании наблюдатели могут проверять каждый этап процесса, реагировать на незаконные действия, что дает определенные гарантии честности и прозрачности процедуры, позволяет говорить о достоверности результатов. В случае с КЭГ возможности наблюдения значительно сокращены и сводятся к формальному пребыванию на избирательном участке.

Предлагаемые проектом особенности подведения итогов электронного голосования также лишают исследователей выборов доступа к детализированной статистике, при смешивании результатов электронного голосования с результатами дистанционного электронного голосования, анализ выборов в разрезе участков окажется невозможен.

Наконец, использование КЭГ снижает доступность избирательного процесса и нарушает принцип равного избирательного права, закрепленный статьей 21 Всеобщей декларации прав человека, статьей 25 Международного пакта о гражданских и политических правах статьей 3 Конвенцией о стандартах

демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, заключенной в Кишиневе 7 октября 2002 года и напрямую вытекающий из положений статьи 19 Конституции Российской Федерации и общепризнанных норм международного права, которые являются частью правовой системы Российской Федерации. Электронное голосование может создавать барьеры для определенных групп избирателей, например, людей с низкой компьютерной грамотностью, пожилых людей или людей с ограниченными возможностями. Нет никаких гарантий, что в момент голосования рядом с избирателями не окажутся посторонние лица, «помогающие» сделать «правильный» выбор.

Применение на выборах комплексов электронного голосования ведет к отказу от использования книг избирателей на бумажных носителях, что еще больше снижает прозрачность электоральных процедур и делает невозможным достоверное установление факта выдачи бюллетеня по собственноручно внесенной в книгу избирателей подписи.

Практика сплошного внедрения электронного голосования противоречит международному опыту.

Электронные формы голосования на выборах за рубежом в полной мере реализованы лишь в небольшой и малонаселенной Эстонии, где в 2005 году была внедрена система дистанционного электронного голосования (i-Voting), позволяющая голосовать через интернет с использованием персональных цифровых идентификаторов (ID-карт) из любой точки мира. В других странах электронное голосование сильно ограничено или вовсе отменено. Так, во Франции, Бельгии, Испании оно применяется в основном при голосовании граждан, находящихся за рубежом.

В Швейцарии, где электронное голосование начали внедрять на фоне частых референдумов, идет ревизия самого подхода. Разные группы исследователей не раз обнаруживали критические уязвимости в системе, в связи с этим в 2019 году парламент приостанавливал на 5 лет использование электронного голосования. В 2023 году на фоне пандемии коронавируса электронное голосование вернули в ограниченном масштабе: оно разрешено лишь в 3 кантонах из 26, где в нем может принять участие не более 30% избирателей кантона. При этом Швейцарии пришлось отказаться от тайны электронного голосования, чтобы избиратель мог проверить, за кого он проголосовал.

В Японии электронное голосование разрешено только на муниципальных выборах, впрочем, на практике используется крайне редко. В Южной Корее электронным является лишь подсчет бумажных бюллетеней с использованием специальных сканеров (мобильный аналог российских КОИБов). В Италии электронные формы голосования постоянно отменяют из-за угрозы кибератак.

Нидерланды проводили эксперимент с машинами для голосования, но отказались от этой практики в 2008 году из-за отсутствия достаточной уверенности в безопасности и надежности системы. В частности, были выявлены уязвимости в программном обеспечении и возможность манипуляции с результатами голосования. Эксперты также выразили опасения по поводу прозрачности и защиты данных, что вызвало недовольство граждан и правозащитных организаций. К аналогичным решениям в разное время пришли такие разные страны, как Ирландия, Австралия, Аргентина: в связи с невозможностью осуществления должного контроля за процессом голосования электронное голосование было отменено.

В Германии Конституционный суд признал электронное голосование нарушающим конституционные принципы открытости голосования и запретил его в силу невозможности полноценного контроля за ходом голосования и подсчетом голосов.

В США дистанционное электронное голосование может использоваться в 14 штатах на муниципальном уровне, в то же время на федеральных выборах оно не применяется из-за опасений по поводу безопасности и конфиденциальности, а использование на разном уровне выборов машин для голосования на участках сопровождается громкими обвинениями в подтасовках результатов выборов. Мнение о возможности фальсификаций с помощью терминалов для голосования усиливается на фоне сообщений о том, что участники международных конференций по кибербезопасности трижды смогли взломать машины для голосования – в 2017, 2019 и 2024 годах.

Отечественный опыт использования электронного голосования также стал предметом публичных скандалов и дебатов, в которых подняты вопросы прозрачности, безопасности и возможных манипуляций с результатами выборов.

Впервые электронное голосование было опробовано на выборах в Московскую городскую Думу в 2019 году, с тех пор география его использования и уровни выборов расширялись. Уже с самого первого своего применения и вплоть до сегодняшнего дня цифровая система голосования часто и необъяснимо «зависала», итоги ДЭГ значительно расходились с итогами голосования на реальных УИКах, а формирование компьютером результатов партий или кандидатов, которое должно быть автоматическим и мгновенным, по неизвестным причинам занимало больше времени, чем ручной подсчет бюллетеней. Отмечены многочисленные сообщения о трудностях при регистрации и авторизации на платформе электронного голосования через портал «Госуслуги», некоторые избиратели не могли отследить или подтвердить свой голос в системе.

В 2021 году было разрешено использовать ДЭГ для выборов депутатов Государственной Думы. Результаты дистанционного голосования в Москве существенно разошлись с данными с избирательных участков, что невозможно объяснить статистическими и социологическими факторами. Так, 8 кандидатов от КПРФ и «Яблока» в одномандатных округах после подсчета голосов по бумажным бюллетеням опережали своих соперников. Однако после опубликования результатов ДЭГ, подсчет которых занял необъяснимые 16 часов, все 8 претендентов оказались на вторых местах, пропустив вперед кандидатов от «Единой России» или самовыдвиженцев. Похожие ситуации наблюдались на региональных и муниципальных выборах разных субъектах федерации: лидируя на реальных избирательных участках, кандидаты, после опубликования результатов ДЭГ, оказывались отброшены на несколько позиций вниз на непроходимые места.

Множество наблюдателей, включая международных, оценивали систему электронного голосования как недостаточно прозрачную. В частности, вопросы вызвали алгоритмы подсчета голосов и отсутствие публичных отчетов о ходе голосования. Отмечались случаи, когда избиратели не могли получить доступ к системе из-за сбоев в аутентификации, что вызывало подозрения в манипуляциях с голосами, а в день завершения голосования результаты электронного голосования были объявлены не сразу, что усилило подозрения в подтасовке результатов и вызвало критику со стороны оппозиции и независимых наблюдателей, которые

утверждали, что задержка в объявлении итогов могла быть использована для фальсификации результатов.

В связи с вышеперечисленным, Аналитический центр партии «Яблоко»:

- считает, что законопроект закладывает основу для дальнейшего закрепления непрозрачных и неverifiedируемых участниками избирательного процесса устройств и систем для подсчета голосов, что создает основания усомниться в легитимности формируемых в результате такого подсчета органов государственной власти и местного самоуправления, что, в свою очередь, ведет к дальнейшему росту недоверия к избирательной системе и результатам выборов, снижению явки избирателей;

- отмечает, что законопроект кардинально ограничивает контроль за голосованием и нарушает базовые принципы равенства, прозрачности и открытости избирательного процесса, закрепленные статьей 32 Конституции Российской Федерации и федеральными законами «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «О выборах Президента Российской Федерации», «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О политических партиях»;

- призывает депутатов Государственной Думы отклонить проект закона в его нынешнем виде. Внедрение электронного голосования невозможно без закрепления гарантий прозрачности и открытости для участников избирательного процесса, а также детализации в федеральном законе порядка проведения такого голосования и подсчета голосов избирателей, поданных с использованием КЭГ. Определение итогов голосования и составление протоколов об итогах голосования с использованием КЭГ должны происходить в помещении УИК, с выдачей наблюдателям заверенной копии протокола об итогах электронного голосования на каждом избирательном участке отдельно. Наличие в КЭГ бумажной контрольной ленты с видимым избирателю собственным волеизъявлением должно быть закреплено на законодательном уровне.

Электронное голосование может оказывать положительное влияние на избирательный процесс только в том случае, если оно будет прозрачным и использоваться в ограниченных масштабах, например, на избирательных участках, расположенных за границей Российской Федерации.

И.В. БОЛЬШАКОВ,

руководитель Аналитического центра партии «Яблоко», представитель партии в Центральной избирательной комиссии РФ, член Российской ассоциации политической науки