

## Цифровизация как фактор легитимации процесса формирования законодательных органов власти субъектов Российской Федерации

***Аннотация.** В статье анализируется проблема влияния цифровых технологий на легитимацию избирательного процесса в Российской Федерации. Через демонстрацию эволюции технического оснащения российской избирательной системы автор статьи показывает ее гибкость, а также способность быстро воспринимать технические новации.*

*Путем анализа накопленного за прошедшие избирательные циклы опыта автор демонстрирует положительное влияние цифровых технологий на легитимацию избирательного процесса и приводит основные проявления подобного влияния. В частности, демонстрируется роль технологических новаций в минимизации воздействия «человеческого фактора» на ход избирательного процесса. Помимо этого, в статье показан огромный вклад дистанционного электронного голосования в повышение доступности выборов для всех слоев населения, что, в свою очередь, ведет к увеличению репрезентативности их результатов.*

*Таким образом, автор приходит к обоснованному выводу о необходимости дальнейшего внедрения передовых цифровых технологий в избирательный процесс на всех уровнях с целью повышения легитимности самой процедуры выборов и формируемых по ее результатам органов власти, в том числе законодательных органов власти субъектов РФ.*

***Ключевые слова:** цифровизация, цифровые технологии, легитимация, органы власти, выборы, избирательная система, дистанционное электронное голосование, ГАС «Выборы», КОИБ.*



**Алексей Валерьевич ШАПОШНИКОВ,**  
председатель Московской  
городской Думы,  
доцент кафедры  
конституционного  
и муниципального права  
Университета имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА),  
кандидат юридических  
наук,  
заслуженный юрист РФ  
**Lab.kkmp@msal.ru**  
125993, Россия, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.112.12.165-172

**Alexey V. SHAPOSHNIKOV,**

Chairman of the Moscow City Duma,

Associate Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the  
Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

Cand. Sci. (Law),

Honored Lawyer of the Russian Federation

**Lab.kkmp@msal.ru**

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

### **Digitalization as a factor in legitimizing the process of forming legislative authorities of the constituent entities of the Russian Federation**

**Abstract.** *This article examines the impact of digital technologies on the legitimacy of the electoral process in the Russian Federation. By showcasing the evolution of the technical equipment within the Russian electoral system, the author highlights its adaptability and ability to quickly embrace technical innovations.*

*Through the analysis of experiences accumulated over past electoral cycles, the author demonstrates the positive effects of digital technologies on legitimizing the electoral process and outlines the main examples of such influence. In particular, the role of technological innovations in minimizing the impact of the “human factor” on the electoral process is shown. Additionally, the paper illustrates the significant contribution of remote electronic voting to improving the accessibility of elections for all groups of the population, which in turn leads to an increase in the representativeness of their results. Thus, the author reaches a reasoned conclusion about the necessity of continuing the integration of advanced digital technologies into election procedures at all levels to increase the legitimacy of the election procedure itself and the authority bodies formed as a result, including the regional legislatures of the Russian Federation.*

**Keywords:** *digitalization, digital technologies, legitimation, authorities, elections, electoral system, remote electronic voting, State Automated System “Elections”, ballot processing complex (KOIB).*

**З**а 30 лет российская избирательная система прошла огромный путь становления и развития, в ходе которого удалось сохранить лучшее из опыта прошлых поколений, избавиться от рудиментов и освоить новые инструменты, а также существенно повысить эффективность и открытость на всех этапах избирательного процесса. Последнее во многом стало возможным благодаря цифровизации и внедрению передовых технологических новаций.

Изучение современных избирательных технологий важно в контексте их роли в процессе легитимации результатов выборов, в частности — выборов в органы законодательной власти субъектов РФ, которые являются наиболее близкими к населению представительными органами государственной власти.

Исследование этой темы лежит в русле концепции конституционализма и основывается на принципах и положениях, сформулированных видным представителем этого направления Олегом Емельяновичем Кутафиным. В частности, мы исходим из того, что государство может считаться истинно конституционным, только когда в обществе существует общее согласие граждан относительно основных принципов его устройства. Кроме того, необходимым условием является уважение и доверие граждан к государству и его институтам, сопровождающееся защитой и соблюдением прав и свобод каждого человека.

Выборы — это важный механизм обратной связи, позволяющий регулярно получать оценку деятельности представителей власти со стороны населения, а также продвигать идеи и предложения по развитию государства, отражаемые политиками в своих программах<sup>1</sup>. От качества организации выборов, их честности, открытости и прозрачности во многом зависит отношение граждан к государственной власти.

Роль технологических новаций в избирательном процессе сложно переоценить: в первую очередь они позволяют избежать ошибок, которые являются следствием «человеческого фактора». Таким образом, легитимация избирательного процесса является результатом внедрения в него таких избирательных технологий, которые исключают нарушения, возникающие при ручной работе (например, при подсчете бюллетеней), а также возможные фальсификации.

С 1995 по 2023 г. цифровые технологии в избирательном процессе эволюционировали от внедрения системы ГАС «Выборы» до электронных списков избирателей и терминалов электронного голосования. Несмотря на то, что первые технологические новации, внедренные в избирательный процесс в 1990-е гг., сегодня выглядят достаточно слабыми по своим возможностям, для своего времени это были действительно прорывные решения.

Например, уже первая версия ГАС «Выборы», представленная в 1995 г., позволяла ускорить и автоматизировать решение целого ряда рутинных задач и процессов при проведении выборов во всех без исключения регионах России<sup>2</sup>. Необходимо отметить, что многократно усовершенствованный вариант системы до сих пор находится «на вооружении» и охватывает все субъекты нашей страны, включая новые регионы — ДНР, ЛНР, Херсонскую и Запорожскую область. Сегодня система позволяет комплексно решать вопросы организации избирательного процесса на всех его этапах:

- планирования, подготовки и проведения выборов;
- учета избирателей;
- внесения и проверки сведений о кандидатах;
- подсчета голосов, подведения итогов голосования и последующей статистической обработки результатов.

<sup>1</sup> Пищулина М. В. Отличительные черты выборов как канала обратной связи // *Власть*. 2015. № 7.

<sup>2</sup> Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Выборы» (ГАС «Выборы») // Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. URL: <https://digital.gov.ru/ru/activity/govservices/infosystems/2/> (дата обращения: 02.10.2023).



ГАС «Выборы» смогла решить многие проблемы в избирательном процессе, но один из самых главных вопросов все еще оставался открытым. Речь идет о подсчете голосов — одном из самых трудоемких и затратных по времени элементов работы избирательных комиссий<sup>3</sup>. Кроме того, именно на этом этапе чаще всего проявлялся так называемый «человеческий фактор», который не раз становился причиной различных ошибок и злоупотреблений.

Первой попыткой автоматизировать процесс подсчета голосов стало появление в 1996 г. сканеров избирательных бюллетеней — СИБ-96, которые могли с точностью до 99 % распознавать отметки в бюллетенях и автоматически распределять их на действительные и недействительные. Устройство представляло собой компьютер, к которому могли быть подключены до 9 сканеров. Таким образом, СИБ мог одновременно обрабатывать до 9 бюллетеней<sup>4</sup>. В 2000 г. был представлен обновленный СИБ-2000 — более легкий, позволяющий управлять системой через Интернет.

Но настоящим прорывом в автоматизации обработки бюллетеней стали представленные в 2003 г. комплексы обработки избирательных бюллетеней — КОИБы. Их ключевое отличие от СИБ заключалось в том, что каждое устройство — это отдельный компьютер, изначально разработанный как часть системы ГАС «Выборы».

Благодаря такой интеграции, появилась возможность законодательно закрепить за протоколом устройства статус официального документа. Статус официального документа протокол технического средства подсчета голосов (КОИБ) приобрел с принятием Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Закон № 67-ФЗ)<sup>5</sup>. Данная норма закреплена, в частности, в пп. «г» п. 24 ст. 68 Закона № 67-ФЗ.

Таким образом, отпала необходимость в ручном пересчете голосов, который был необходим по закону при использовании СИБ. При этом все равно сохранилась возможность выборочного пересчета — Закон № 67-ФЗ предусматривает его проведение на выбираемых жребием избирательных участках или по требованию наблюдателей. Однако многолетняя практика демонстрирует отсутствие ошибок при автоматическом подсчете и предельную надежность устройств.

Как и любая другая технология, внедренная в избирательный процесс, КОИБы со временем были усовершенствованы и доработаны. В 2010 и 2017 гг. появились оптимизированные модели, которые стали еще надежнее и удобнее в эксплуатации. Кроме того, появилась поддержка экспорта результатов голосования на флешку или распечатки в виде QR-кода<sup>6</sup>.

Особое значение с точки зрения легитимации результатов выборов имело оснащение избирательных участков системами видеонаблюдения. На выборах

<sup>3</sup> Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Выборы» (ГАС «Выборы»).

<sup>4</sup> КОИБ: история создания и применения / Ю. В. Балтрушевич, Л. А. Богданович, Т. Н. Буханова [и др.]. М. : ЦИК России, 2014.

<sup>5</sup> СПС «КонсультантПлюс».

<sup>6</sup> Агакишиев Э. Г. Технические средства при проведении голосований на выборах и референдумах: актуальные проблемы и перспективы // Юридические исследования. 2019. № 1.

Президента России в 2012 г. видеонаблюдение охватило 91 400 участков по всей стране (около 91 %). На каждом было установлено по две камеры: одна передавала общий план, а вторая — непосредственно урны для голосования<sup>7</sup>. Россияне впервые смогли следить за происходящим на избирательных участках в режиме онлайн. За процедурой голосования 04.03.2012 наблюдали 3,5 млн человек<sup>8</sup>.

Стоит отметить, что на сегодняшний день ни в одной стране мира видеонаблюдение на выборах не используется так массово, как в России. Видеокамеры установлены на подавляющем большинстве избирательных участков. А в Москве абсолютно все избирательные участки оборудованы камерами начиная с выборов мэра в 2013 г.<sup>9</sup> Тогда же, в 2013 г., в Москве впервые был создан Общественный штаб по наблюдению за выборами — еще один важнейший институт общественного контроля, способствующий укреплению доверия со стороны избирателей<sup>10</sup>. Он стал первой подобной площадкой в России и задал тренд на развитие института общественного наблюдения в других регионах.

В совокупности с тотальным видеонаблюдением Общественный штаб является важнейшим элементом так называемого «московского стандарта выборов». Он предполагает широкое вовлечение общественных организаций, политических партий и простых граждан в контроль за избирательным процессом.

Еще одна важная задача, которую помогают решить технологические новации, — обеспечение возможности выразить свою политическую позицию тем избирателям, которые в день голосования по каким-то причинам отсутствуют по месту проживания и не могут прийти на избирательный участок.

Первоначально для решения этой задачи были разработаны открепительные удостоверения, однако они вызывали нарекания у избирателей и наблюдателей и в итоге были отменены<sup>11</sup>. Для получения такого удостоверения необходимо было лично подавать заявление в избирательную комиссию по месту регистрации, что не всегда удобно, особенно учитывая масштабы нашей страны. Кроме того, изначально заложенный аналоговый, бумажный характер системы открепительных удостоверений создавал риски различных махинаций с ними.

Поэтому на смену открепительным удостоверениям в 2018 г. пришел новый механизм обеспечения активного избирательного права граждан, которые в день голосования находятся вне места своего жительства — «Мобильный избиратель»<sup>12</sup>. Ключевыми новшествами в контексте цифровизации избирательного

<sup>7</sup> Христофорова Е. И., Соколова Е. А. Перспективы развития правового регулирования института наблюдателей в интернет-пространстве // Юридическая наука. 2018. № 1.

<sup>8</sup> Ростелеком следит за выборами // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3555290> (дата обращения: 03.10.2023).

<sup>9</sup> «Кликнуть мышкой и посмотреть, что происходит»: краткий курс истории видеонаблюдения за выборами в России // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4926430> (дата обращения: 03.10.2023).

<sup>10</sup> О штабе // Общественный штаб по наблюдению за выборами в Москве // URL: <https://shtab.ormoscow.ru/> (дата обращения: 03.10.2023).

<sup>11</sup> Президентские выборы — 2018 пройдут по новым правилам // URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2017/03/03/679890-vibori-2018-novim> (дата обращения: 03.10.2023).

<sup>12</sup> На Госуслугах можно подать заявление для включения в список избирателей по месту нахождения // Министерство цифрового развития, связи и массовых ком-

процесса стали возможность подавать заявление на голосование по месту нахождения через портал государственных услуг и обмен информацией между избирательными комиссиями с помощью средств автоматизации ГАС «Выборы». Таким образом, исключена даже теоретическая возможность многократного голосования по открепительным удостоверениям, а избирателям созданы более удобные условия «открепления» — ведь по новому порядку для этого не требуется лично приезжать в участковую избирательную комиссию по месту регистрации<sup>13</sup>.

Но поистине революционным решением вопроса и в целом огромным технологическим скачком в развитии российской избирательной системы стало появление в 2019 г. дистанционного электронного голосования. Оно сделало участие в выборах максимально доступным для всех категорий избирателей вне зависимости от места их нахождения. Теперь, по сути, единственным условием является наличие доступа в Интернет. Кроме того, оно способствовало повышению явки за счет вовлечения в избирательный процесс максимально широкого круга избирателей, особенно молодого поколения<sup>14</sup>.

В настоящее время ДЭГ реализуется на базе согласованно работающих федеральной и московской платформ, в основе которых лежит технология блокчейн. Она гарантирует неизменность данных после их ввода в систему и обеспечивает возможность наблюдения за ходом онлайн-голосования с помощью специальных сервисов. Изначально, еще на этапе экспериментов по применению онлайн-голосования, были проведены множественные проверки и тестирования системы, а также разработаны инструменты наблюдения как для технических специалистов, так и для всех желающих<sup>15</sup>.

Таким образом, дистанционное электронное голосование благодаря доступности, а также надежности и прозрачности механизма обеспечивает рост интереса к участию в выборах со стороны граждан, рост доверия к избирательной системе в целом. Это подтверждается увеличением явки, которое сопровождается растущей популярностью электронного формата волеизъявления. Так, в Москве на выборах мэра в 2023 г. общая явка составила 42,5 % против 30,86 % в 2018 г., а доля электронных голосов в общей массе составила порядка 82 %<sup>16</sup>.

Все это напрямую влияет на репрезентативность результатов выборов и, как следствие, на их легитимность.

Важным фактором роста популярности ДЭГ в Москве стало внедрение в 2022 г. электронного реестра избирателей, который сделал участие в онлайн-голосовании

---

муникаций Российской Федерации. URL: [https://digital.gov.ru/ru/events/41753/?utm\\_referrer=https%3a%2f%2fwww.google.com%2f](https://digital.gov.ru/ru/events/41753/?utm_referrer=https%3a%2f%2fwww.google.com%2f) (дата обращения: 03.10.2023).

<sup>13</sup> На Госуслугах можно подать заявление для включения в список избирателей по месту нахождения.

<sup>14</sup> Дистанционное электронное голосование в России: история и особенности // URL: <https://tass.ru/info/13533535> ; Явка избирателей на платформе ДЭГ составила 88 % // Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. URL: <https://digital.gov.ru/ru/events/47012/> (дата обращения: 03.10.2023).

<sup>15</sup> Дистанционное электронное голосование в России: история и особенности.

<sup>16</sup> Подготовлено на основе данных МГИК // Московская городская избирательная комиссия. URL: <http://www.moscow-city.izbirkom.ru/vybory-i-referendумы/> (дата обращения: 04.10.2023).

еще доступнее в связи с отсутствием необходимости заблаговременно регистрироваться, а также существенно упростил работу членов избирательных комиссий за счет замены бумажных списков избирателей на электронные<sup>17</sup>.

В совокупности с представленными в 2023 г. терминалами электронного голосования, которые позволяют сразу записывать голоса в блокчейн даже на избирательных участках и при надомном голосовании<sup>18</sup>, реестр стал важным шагом на пути к внедрению совершенно новой цифровой избирательной платформы. Вобрав в себя все лучшие технологические наработки за последние 30 лет, она станет новой надежной основой для проведения выборов и референдумов на всех уровнях и во всех регионах нашей страны.

Таким образом, обращение к истории внедрения цифровых технологий в избирательный процесс наглядно демонстрирует их роль в повышении удобства, открытости и прозрачности выборов, благодаря чему растет доверие и интерес избирателей к этому институту. Сегодня можно с уверенностью говорить о том, что выборы в нашей стране и дальше будут проводиться на высоком уровне, обеспечивая легитимность самой процедуры и формируемых по ее результатам органов власти, в том числе законодательных органов власти субъектов Российской Федерации.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Агакишиев Э. Г.* Технические средства при проведении голосований на выборах и референдумах: актуальные проблемы и перспективы // Юридические исследования. — 2019. — № 1.
2. Дистанционное электронное голосование в России: история и особенности // URL: <https://tass.ru/info/13533535> (дата обращения: 03.10.2023).
3. Кликнуть мышкой и посмотреть, что происходит: краткий курс истории видеонаблюдения за выборами в России // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4926430> (дата обращения: 03.10.2023).
4. КОИБ: история создания и применения / Ю. В. Балтрушевич, Л. А. Богданович, Т. Н. Буханова [и др.]. — М. : ЦИК России, 2014.
5. На Госуслугах можно подать заявление для включения в список избирателей по месту нахождения // Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ. — URL: [https://digital.gov.ru/ru/events/41753/?utm\\_referrer=https%3a%2f%2fwww.google.com%2f](https://digital.gov.ru/ru/events/41753/?utm_referrer=https%3a%2f%2fwww.google.com%2f) (дата обращения: 03.10.2023).
6. О штабе // Общественный штаб по наблюдению за выборами в Москве. — URL: <https://shtab.opmoscow.ru/> (дата обращения: 03.10.2023).
7. *Пищулина М. В.* Отличительные черты выборов как канала обратной связи // Власть. — 2015. — № 7.

<sup>17</sup> Электронный список избирателей: как новая технология сделает онлайн-голосование удобнее // Официальный сайт мэра Москвы. URL: <https://www.mos.ru/news/item/110690073/> (дата обращения: 04.10.2023).

<sup>18</sup> Удаленный выбор. Какие технологии лежат в основе электронного голосования. Делают ли они его безопасным? // URL: <https://lenta.ru/articles/2023/08/02/deg/> (дата обращения: 04.10.2023).

8. Президентские выборы — 2018 пройдут по новым правилам // URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2017/03/03/679890-vibori-2018-novim> (дата обращения: 03.10.2023).
9. Ростелеком следит за выборами // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3555290> (дата обращения: 03.10.2023).
10. Удаленный выбор. Какие технологии лежат в основе электронного голосования. Делают ли они его безопасным? // URL: <https://lenta.ru/articles/2023/08/02/deg/> (дата обращения: 04.10.2023).
11. Христофорова Е. И., Соколова Е. А. Перспективы развития правового регулирования института наблюдателей в интернет-пространстве // Юридическая наука. — 2018. — № 1.
12. Электронный список избирателей: как новая технология сделает онлайн-голосование удобнее // URL: <https://www.mos.ru/news/item/110690073/> (дата обращения: 04.10.2023).
13. Явка избирателей на платформе ДЭГ составила 88 % // URL: <https://digital.gov.ru/ru/events/47012/> (дата обращения: 03.10.2023).