

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ВОСЬМОГО СОЗЫВА

ДЕПУТАТ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ

08 декабря 2021г.

№ _____

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

Уважаемый Вячеслав Викторович!

На основании статьи 104 Конституции Российской Федерации вносится на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в качестве законодательной инициативы проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации о выборах (в части исключения осуществления дистанционного электронного голосования.)»

- Приложение:
1. Текст законопроекта на 2 л. в 1 экз.
 2. Пояснительная записка на 5 л. в 1 экз.
 3. Перечень актов федерального законодательства на 1 л. в 1 экз.
 4. Финансово-экономическое обоснование на 1 л. в 1 экз.
 5. Копии прилагаемых документов на магнитном носителе 1 шт.

Депутат Государственной Думы



Синельщиков Ю.П.



202194 722202
Государственная Дума ФС РФ
Дата 09.12.2021 08.17
№35238-8; 1.1

Вносится депутатами
Государственной Думы
Г.А.Зюгановым, И.И.Мельниковым,
Ю.В.Афониным, Н.В.Коломейцевым,
В.Ф.Рашкиным, Ю.П.Синельщиковым

Проект № *35238-8*

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации о выборах (в части исключения осуществления дистанционного электронного голосования)

Статья 1

Внести в Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № 24, ст. 2253; 2004, № 35, ст. 3607, № 50, ст. 4950; 2005, № 30 (ч. 1), ст. 3104; 2008, № 30 (ч. 2), ст. 3616; 2009, № 14, ст. 1577; 2011, № 25, ст. 3536, № 30 (ч. 1), ст. 4607; 2012, № 19, ст. 2274, № 41, ст. 5522; 2013, № 14, ст. 1648, № 51, ст. 6684; 2014, № 8, ст. 739; 2016, № 11, ст. 1493; 2019, № 22, ст. 2660; 2020, № 21, ст. 3233; 2021, № 15 (ч. 1), ст. 2456, № 17, ст. 2877) следующие изменения:

1) в статье 2:

пункт 62.1 исключить;

2) в статье 26:

в пункте 8 предложение «Центральная избирательная комиссия Российской Федерации вправе сформировать одну либо несколько специальных территориальных комиссий для обеспечения проведения дистанционного электронного голосования.» исключить;

3) в статье 64:

в пункте 14 слова «, а также посредством дистанционного электронного голосования» исключить.

Статья 2

Внести в Федеральный закон от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2014, № 8, ст. 740; 2016, № 11, ст. 1493; 2018, № 24, ст. 3417; 2020, № 21, ст. 3233) следующее изменение:

в статье 81:

в части 17 слова «, а также посредством дистанционного электронного голосования» исключить.

Президент
Российской Федерации



ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА
к проекту федерального закона
«О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации о выборах
(в части исключения осуществления дистанционного электронного голосования)»

В ходе выборов в Государственную Думу 17-19 сентября 2021 года выявлены серьезные недостатки в дистанционном электронном голосовании, в связи с чем требуется прекратить действие соответствующих положений Федеральных законов «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

В дистанционном электронном голосовании (ДЭГ) участвовали: г. Москва, г. Севастополь, а также Курская, Мурманская, Нижегородская, Ростовская и Ярославские области.

В столице и регионах применялись разные системы: в Москве – разработка департамента информационных технологий, в регионах – Ростелекома и Министерства цифрового развития России.

На сайте www.mos.ru размещена информация о том, что голосование, в котором будут участвовать москвичи, безопасно и анонимно. При описании системы органы исполнительной власти использовали модное слово «блокчейн», что в их понимании являлось гарантией невозможности вмешательства извне, поскольку система должна быть устроена таким же образом, как и любая криптовалюта типа биткоина. Разработчики системы обещали такую высокую скорость обработки информации и выдачи результатов, при которой будет технически невозможно провести какие-либо манипуляции с полученными сведениями. Кроме того, предполагалось, что для обычных пользователей компьютеров будет работать электронная программа наблюдения.

Однако в действительности произошло обратное.

Как известно, ЦИК России еще в ночь непосредственно после выборов обнародовала результаты онлайн-голосования в иных регионах Российской Федерации, но данные по г. Москве из-за технических трудностей были размещены на сайте ЦИК России лишь во второй половине дня 20 сентября 2021 года. При этом электронное дистанционное голосование изменило итоги выборов в Москве: оппозиция, которая выигрывала после обработки результатов на участках, проиграла за счет он-лайна.

Указанные факты активно обсуждались в средствах массовой информации и вызвали широкий общественный резонанс среди населения страны, многие граждане высказывали сомнение в верности подсчета итогов выборов.

Кандидаты в депутаты Государственной Думы, члены избирательной комиссии дистанционного электронного голосования, а также наблюдатели, сообщили, что в течение трехдневной избирательной кампании производились многочисленные «вбросы» электронных голосов, происходили технические сбои, отсутствовал доступ к серверу, где находились данные избирателей, а ключами к системе электронного голосования располагали лишь сотрудники органов исполнительной власти. Избирательная комиссия ДЭГ утратила контроль за ходом голосования, не имела возможности проверить правомерность выдачи бюллетеней и правильность подсчета голосов. Члены комиссии не могли определить, что в блокчейн записываются именно те сообщения, которые приходят от избирателей. У них отсутствовал ресурс для оценки правильности расшифровки волеизъявления граждан, верности подсчета, а также для установления того, как избиратели пользуются функцией «отложенное голосование». Особое сомнение вызвал не предусмотренный ни одним нормативным актом режим повторного голосования, т.к. он позволял администраторам системы ДЭГ изменять голоса в конце срока голосования. Причины этого в отсутствии должного законодательного регулирования и техническое несовершенство программно-технического комплекса дистанционного электронного голосования.

Основные недостатки новой системы голосования также определил член ЦИК России Е.И.Колюшин. В частности, он обратил внимание на то, что применение дистанционного электронного голосования законодательно не урегулировано, не выделены критерии использования специальных программных продуктов (федеральная и московская системы по-разному переводят действия в транзакции). Члены территориальной избирательной комиссии дистанционного электронного голосования фактически не ведут подсчет голосов, эти функции выполняет системное программное обеспечение.

На заседании ЦИК России 24 сентября 2021 года Э.А.Панфилова частично признала имеющиеся недостатки московской системы электронного голосования и заявила, что в будущем столичная платформа применяться не будет¹.

На встрече с руководителями думских партий 25 сентября 2021 года Президент РФ В.В.Путин отметил, что электронное голосование, как и технический прогресс, невозможно остановить, важно следить за качеством его проведения, чтобы все было максимально прозрачно и честно².

Общеизвестно, что международное сообщество в составе 112 стран, включая Россию, еще 26 марта 1994 года выработало общие критерии свободных

¹ Панфилова: Москва должна будет отказаться от собственной системы электронного голосования. <https://www.kommersant.ru/doc/4997489>, дата обращения 26.11.2021

² Путин: развитие новых форм голосования остановить невозможно. <https://www.kommersant.ru/doc/5006132>, дата обращения 26.11.2021

и справедливых выборов. Так, государственные органы должны обеспечить такие условия, когда при голосовании исключается подкуп или другие противозаконные действия, сохраняются безопасность и целостность процесса голосования, а подсчет голосов проводится подготовленным персоналом и может быть выведен на монитор и/или подвергнут беспристрастной проверке (Декларация о критериях свободных и справедливых выборов, принятой на 154 сессии Совета Межпарламентского Союза).

Произошедшие события выявили серьезные недоработки в системе электронного дистанционного голосования.

По мнению экспертов, выступающих в средствах массовой информации, ключи от результатов дистанционного электронного голосования находятся в руках государства, что позволяет манипулировать данными³. При этом читать из блокчейна гораздо быстрее (в тысячи раз), чем записывать в него данные. При перезаписи и происходит существенная задержка в выдаче результатов. По мнению некоторых специалистов, именно при многочасовой задержке обнародования результатов дистанционного электронного голосования в столице произошла массовая подмена голосов в пользу партии власти. Против такой записи могла бы помочь строгая система электронного наблюдения, но она несовершенна и требует дальнейшей разработки.

До настоящего времени не разработаны правовые механизмы, позволяющие исключить нарушения при определении установления подлинности личности и правомерности участия конкретного избирателя в выборах.

Остается нерешенной проблема свободного доступа к электронным спискам избирателей, в которые возможно было бы включить минимальные сведения, не раскрывающие персональные данные избирателя: фамилия, имя, отчество и год рождения, не указывая паспортные данные. Данные сведения необходимо разместить в помещениях участковых избирательных комиссий, в личных кабинетах избирателей, кабинетах избирательных объединений и др.

Отсутствует регламент наблюдения за онлайн-выборами, а также доступ к контролю за работой программного обеспечения со стороны избирателей, кандидатов, их доверенных лиц, политических партий и других участников. Не созданы средства проверки итогов голосования, независимые от системы электронного голосования, не обеспечена анонимность в ходе голосования.

Отсутствуют барьеры против взломов и хакерских атак. Вечером 4 октября 2021 года произошел глобальный сбой в работе социальных сетей – Facebook, Instagram и мессенджер WhatsApp были недоступны по всему миру. Сбой

³ Эксперт: «расшифровка анонимных транзакций не может достоверно подтвердить результаты волеизъявления избирателей». <https://expert.ru/2021/09/25/ekspert-rasshifrovka-anonimnykh-tranzaktsiy-nemozhet-dostovernopodtverdit-rezultaty-voleizyavleniya-izbirateley/>, дата обращения 26.11.2021

продлился более шести часов. Инженеры компании пояснили, что ошибка произошла по техническим причинам. Таким образом, подобные случаи распространены и электронные системы не имеют достаточной защиты.

Необходимо закрепить статус лиц, осуществляющих разработку и обслуживание программ дистанционного голосования, и предусмотреть их ответственность, поскольку в существующих нормах УК РФ (статьи 141 – 142.2) и в КоАП РФ (статьи 5.1-.5.25) она отсутствует. Однако программисты имеют возможность влиять на ход и результаты голосования, поэтому ответственность для данной категории граждан должна быть предусмотрена.

Для устранения названных пробелов требуется дальнейшее развитие электронных избирательных технологий и закрепление их в новых законодательных решениях.

Ряд стран уже более 10 лет ведут разработки в области интернет-голосования, однако к масштабному их использованию пока практически никто не перешел (Индия, Бразилия, Эстония, США, Нидерланды, Великобритания, Германия)⁴. При этом в последних трех государствах, в которых изначально такая форма выборов получила широкое распространение, в итоге ограничили его применение из-за несовершенства технологии и вернулись к более надежному традиционному методу голосования. Такие же эксперименты проводились во Франции и Швеции. Швейцария пыталась внедрить систему удаленного голосования через интернет в 2019 году, но проект заморожен до 2022 года по причине уязвимости системы от внешних факторов. Таким образом, многие страны практически безуспешно пытаются внедрить новые системы. Однако все они кардинально отличаются от российской тем, что избиратели голосуют электронным способом на избирательных участках, а не дома.

В настоящее время крайне нежелательно оставлять российскую электронную систему в таком виде, в том числе по причине отсутствия необходимой ответственности для специалистов в области компьютерных программ, пока не вступят в действие новые статьи УК РФ, КоАП РФ. Остро стоят вопросы фальсификации и недостоверности итогов выборов. Но самое главное в современных условиях - не потерять доверие народа, россияне не верят, что создана надежная и эффективная системы контроля за электронным голосованием.

В этой связи предлагается до завершения формирования полноценной системы дистанционного электронного голосования, обеспечивающей на программно-техническом, организационном и правовых уровнях реализацию всех основополагающих принципов выборов, исключить действие

⁴ Опыт проведения электронного голосования в мире. <https://ria.ru/20200625/1573357895.html>, дата обращения 26.11.2021

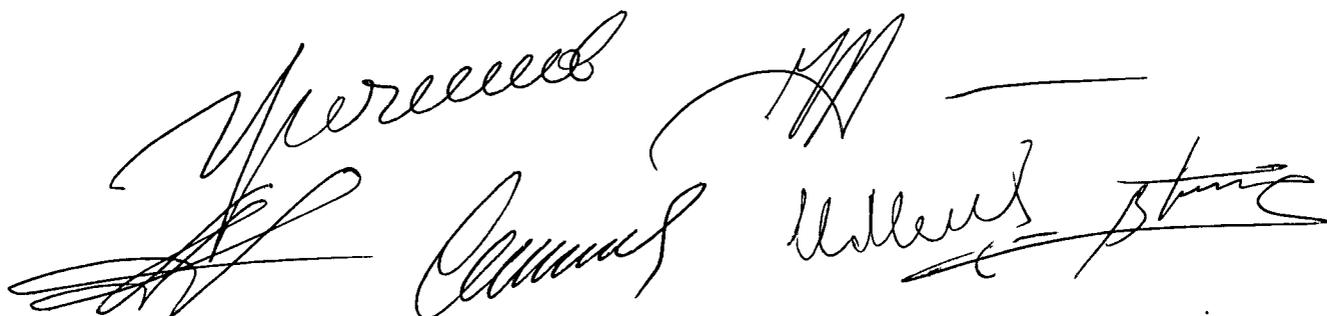
соответствующих положений Федеральных законов «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Кочнев
Алиев
Мухоморов
Степанов

ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ

к проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации о выборах (в части исключения осуществления дистанционного электронного голосования)»

Принятие федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации о выборах (в части исключения осуществления дистанционного электронного голосования)» не потребует расходов, покрываемых за счет федерального бюджета, а также не повлечет каких-либо изменений финансовых обязательств государства.

The image shows four handwritten signatures in black ink, arranged in two rows. The top row contains two signatures, and the bottom row contains two. The signatures are stylized and cursive, typical of official documents. The first signature in the top row is the most prominent and appears to be a name. The second signature in the top row is smaller and less distinct. The first signature in the bottom row is also quite large and stylized. The second signature in the bottom row is smaller and appears to be a name.

ПЕРЕЧЕНЬ

**актов федерального законодательства, подлежащих признанию
утратившими силу, приостановлению, изменению, дополнению или
принятию в связи с принятием федерального закона
«О внесении изменений в отдельные законодательные акты
Российской Федерации о выборах
(в части исключения осуществления дистанционного
электронного голосования)»**

Принятие федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации о выборах (в части исключения осуществления дистанционного электронного голосования)» не потребует признания утратившими силу, приостановления, изменения или принятия иных законодательных актов.

