

А.Р. АКЧУРИН

ЦИФРОВИЗАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА – КЛЮЧЕВОЙ ВЕКТОР РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА ВЫБОРОВ В РОССИИ

***Аннотация.** Статья посвящена цифровизации избирательных процессов в Российской Федерации. Автор анализирует основные направления цифровизации избирательного процесса и делает вывод об объективной потребности общества в развитии цифровых форм взаимодействия и расширения практики их внедрения для повышения удобства, безопасности и эффективности избирательных процедур. При этом условиями поступательного движения в данном направлении выступают мероприятия по расширению доступа избирателей в Интернет и совершенствование соответствующего правового регулирования.*

***Ключевые слова:** выборы, дистанционное электронное голосование, цифровые сервисы, информационные системы, цифровизация избирательного процесса.*

DIGITALIZATION OF THE ELECTORAL PROCESS IS A KEY VECTOR IN THE DEVELOPMENT OF THE INSTITUTION OF ELECTIONS IN RUSSIA

***Abstract.** The article is devoted to the digitalization of the electoral process in the Russian Federation. The author analyzes the main directions of digitalization of the electoral process and draws a conclusion about the objective need of society to develop digital forms of interaction and expand the practice of their implementation to improve the convenience, safety and efficiency of electoral procedures. At the same time, the conditions for progressive movement in this direction are measures to expand voters' access to the Internet and improve the relevant legal regulation.*

***Keywords:** elections, remote electronic voting, digital services, information systems, digitalization of the electoral process.*

Общественные отношения объективно развиваются в направлении повышения их эффективности, удобства, экономии ресурсов, так как такое развитие отражает потребности каждого индивида и социума в целом. Однако темпы и направления развития могут задаваться и регулироваться самими их участниками. В этом состоит задача регулирования и управления,

АКЧУРИН Александр Ростамович – председатель Избирательной комиссии Республики Бурятия, доцент кафедры конституционного, административного и муниципального права ФГБОУ ВО «Бурятский государственный университет имени Доржи Банзарова», кандидат юридических наук, доцент, г. Улан-Удэ

решение которой позволяет выбрать оптимальный путь движения, снизить риски негативных последствий и предопределять стратегию следующего этапа поступательных шагов. Одним из таких регуляторов выступает право, роль которого состоит в установлении условий взаимодействия участников отношений, институционализации наиболее значимых форм совместных действий, призванных официально закрепить важность актуального направления, и в придании ему дополнительных стимулов и ресурсов.

В современной России избирательные отношения стремительно развиваются на протяжении почти трех десятилетий и прошли немалый путь в своей правовой регламентации. В основном эта регламентация касалась традиционных, наиболее понятных, общепризнанных мировым сообществом форм деятельности за еще более долгие годы развития института выборов в мире. Но современное развитие таких отношений не знает клише и подчиняется темпам развития науки, технологий, прогресса и общественному восприятию, основанному на накопленном историческом и культурном опыте, образе мышления человека, сложившейся практике социального взаимодействия в условиях окружающей действительности. А значит, развитие правового института выборов в государстве может отражать влияние указанных факторов и их сочетания в конкретный период. То, что вчера казалось немыслимым, — сегодня часть жизни, притом неотъемлемая, а зачастую — уже необходимая. Виртуальные покупки, электронный документооборот, удаленная работа и обучение — наша сегодняшняя реальность, которую приходится принимать, регулировать, охранять; и какое бы отношение это ни вызывало у отдельных субъектов, это то, что будет принято и социумом, и временем, так как эффективность, удобство, безопасность доказывают свою востребованность и довлеют над страхом от неприятия нового.

Выборы — важнейшая часть общественно-политической жизни, в ходе которой консолидируется и выражается воля активной категории граждан. Следовательно, так же как и иные области общественного взаимодействия, избирательный процесс совершенствуется в духе и логике времени и в то же время испытывает вызовы современных угроз: пандемий, кибератак и прочего. Идти сегодня только по пути использования традиционных форм работы — это игнорирование требований времени, неприятие и отмена доступных и удобных способов реализации права и ограничение тем самым возможности волеизъявления и соответственно, допущение рисков угроз физической безопасности личности.

Безусловно, удобство — немаловажный фактор развития, психологически человек, как правило, настроен на упрощение обычно осуществляемых действий с использованием новых инструментов. Интернет и мобильные технологии позволяют это обеспечить. Каждый может сравнить время, когда необходимо было получить зарплату наличными в кассе или вести в уме учет своих расходов, и современное банковское обслуживание, зачисление

средств и оплату в безналичном порядке, позволяющее не тратить время на технические операции и сосредоточиться на результате. Удобство участия в выборах — такая же потребность для современного человека, позволяющая обладать большим объемом информации, пользоваться новыми технологиями и экономить свое время, дистанционно осуществляя избирательные действия.

Именно поэтому так важно думать о правовой регламентации изменений избирательного процесса для повышения его эффективности, безопасности и удобства.

* * *

Цифровизация избирательного процесса — одно из основных направлений в работе ЦИК России, которое имеет свою концептуальную основу и в последние годы планомерно внедряется в реальную практику¹.

Первое, что избирателю представляется, когда идет речь о цифровой трансформации электорального процесса, это — само голосование. Дистанционное электронное голосование (ДЭГ) уже сейчас является реальной формой голосования в отдельных регионах; оно находится в начальной стадии правовой регламентации, однако приобретает все большее распространение.

Впервые ДЭГ применялось в 2019 году на территории Москвы (приняло участие 10,2 тыс. избирателей). В 2020 году отечественная избирательная система применила данную форму голосования в ходе общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации на территории Москвы и Нижегородской области (1,1 млн избирателей) и в единый день голосования на территории Ярославской и Курской областей (28,9 тыс. избирателей). В 2021 году возможности дистанционного электронного голосования были задействованы уже в семи регионах (Курская, Мурманская, Нижегородская, Ростовская, Ярославская области, город Москва и Севастополь) с охватом более 2,5 млн избирателей². Применение ДЭГ регулировалось специально принимаемыми законами временного характера о соответствующих экспериментах.

В 2022 году в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Закон об основных гарантиях) были внесены изменения в части регулирования основных параметров применения дистанционного

¹ См. Постановление ЦИК России от 30.10.2019 № 231/1727-7 «Об основных направлениях развития Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» до 2022 года» // «Вестник ЦИК России», № 12, 2019; Выписка из протокола заседания ЦИК России от 02.12.2020 № 277-1-7 «О проекте Концепции создания Цифровой платформы реализации основных гарантий избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации до 2022 года» // URL: <http://www.cikrf.ru/activity/docs/vypiski-iz-protokolov/48483/> (дата обращения: 01.07.2022).

² Официальный телеграмм-канал ЦИК России // <https://www.telemetr.me/content/cikrossii/post/1615>.

электронного голосования³. Это говорит о повороте электорального вектора на применение ДЭГ на регулярной основе в системе действующего правового регулирования.

В частности, законом установлено, что в нашей стране дистанционное электронное голосование будет применяться на выборах всех уровней в рамках действия Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» и иных государственных информационных систем, включая региональные системы, прошедшие сертификацию и соответствующие требованиям, установленным ЦИК России. Федеральные кампании будут проводиться только на общероссийской платформе, а на региональных и местных выборах регионы могут применять свои системы онлайн-голосования.

Решение о проведении дистанционного электронного голосования на выборах в федеральные органы государственной власти и на референдуме Российской Федерации и совмещенных с ними выборах будет принимать ЦИК России, а в случае их совпадения с днями голосования на других выборах или референдумах будут учитываться предложения региональных избирательных комиссий. Детальный порядок голосования при использовании федеральных информационных систем будет регулироваться соответствующим правовым актом ЦИК России, а при применении региональных информационных платформ избирательные комиссии субъектов Федерации на соответствующих выборах могут определять данный порядок самостоятельно.

Востребованность процедуры ДЭГ — не только удобство для избирателя, но еще и возможность решения многих актуальных на сегодня задач в области безопасности личности и организации технологического процесса проведения выборов. Во-первых, остается необходимость обеспечивать санитарно-эпидемиологическую безопасность как для избирателей, находящихся в группах риска, проходящих лечение стационарно либо амбулаторно, так и для членов избирательных комиссий, работающих в условиях большого скопления людей. Во-вторых, эффективность такой процедуры обусловлена более оперативным подсчетом итогов голосования, электронным документооборотом, исключающим использование бумажных носителей (в частности, печатных бюллетеней), преодолением транспортной недоступности отдаленных территорий. В-третьих, при дистанционном электронном голосовании обеспечивается активное право избирателей, находящихся за пределами соответствующего избирательного округа, а также за рубежом. Кроме того, можно говорить об исключении ряда провокаций и противоправных технологий, которые могут применяться

³ Федеральный закон от 14.03.2022 № 60-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // <http://pravo.gov.ru>. 14.03.2022.

на традиционных избирательных участках (создание помех избирателям, вбросы, «карусели» и пр.).

Все это — безусловные плюсы внедрения ДЭГ при условии надежности его технической основы, гарантированно сохраняющей все персональные данные избирателей и тайну голосования, при этом не позволяющей субъективно влиять на итоги голосования и результаты выборов. Однако у него есть и свои минусы, в числе которых можно выделить трудности в повсеместном обеспечении надлежащих технических условий для применения такого голосования и сложности в наблюдении за процессами обработки данных. Что касается обеспечения гарантий исключения контроля за голосованием избирателей в ходе ДЭГ, то в этом плане процедура электронного голосования не отличается от традиционного и зависит от субъективного отношения избирателя к осуществлению своего конституционного права и уровня его правовой культуры.

Распространенный вопрос о доверии новой системе решит только время и расширение практики внедрения дистанционно-электронного голосования. Кстати, такая система может применяться не только на выборах, но и в других случаях необходимости выявления волеизъявления граждан (опросы, народные инициативы, голосования по общественно значимым проектам и пр.). Сегодня мы без особого опасения доверяем электронным средствам и информационным системам сугубо личную информацию о себе и своих близких, совершаем банковские операции и даже сделки в электронном виде. Такая уверенность усиливается предыдущим опытом совершения таких операций и отсутствием технических сбоев, она стимулируется ощущением удобства по сравнению с прошлой практикой.

Как справедливо отметил заместитель Председателя ЦИК России Н.И. Булаев, «многое в применении дистанционного электронного голосования определяет традиция»⁴. В связи с этим только расширение практики применения дистанционно-электронного голосования может решить возможные технические проблемы и, одновременно, способствует укреплению доверия на психологическом уровне индивида и в общественном сознании в целом. Для кого-то, может быть, пока еще для многих избирателей, голосование на избирательном участке является доброй традицией, поэтому ДЭГ не заменяет, а дополняет возможности электората.

Вместе с тем его правовое регулирование нуждается в комплексном подходе. Как отмечается в юридической литературе, «в силу принципиальных различий технологий традиционного и дистанционного электронного голосования для проведения последнего в условиях свободных выборов потребуется новое избирательное законодательство» [1]. Да и в целом следует

⁴ ЦИК не пытается заставить всех голосовать онлайн // <http://www.prisp.ru/analitics/8616-ponomarev-bulaev-cik-ne-pytaetsya-zastavit-1309> (дата обращения: 01.07.2022).

согласиться, что «информатизация всех избирательных процедур развивается значительно быстрее ее правового осмысления» [2, с. 41–49].

Нормы, регулирующие непосредственно процедуру электронного голосования, должны органично войти в структуру самого законодательства наряду с нормами, предусматривающими процедуру голосования на обычных избирательных участках. Кроме того, отдельные нормы законодательства сегодня пока не рассчитаны на применение к процедуре дистанционного электронного голосования. Так, например, законодательством установлена административная ответственность за незаконное получение избирательного бюллетеня вместо другого избирателя, однако в ходе дистанционного электронного голосования бюллетень на бумажном носителе не используется, а голосование осуществляется посредством электронного бюллетеня с использованием специального программного обеспечения. Таким образом в целях правовой охраны отношений в области ДЭГ необходимо предусмотреть в КоАП и УК Российской Федерации составы правонарушений, связанные с применением мер ответственности за незаконный доступ к электронному бюллетеню дистанционного электронного голосования [3, с. 72–80].

Но цифровая трансформация сегодня — это не только голосование. Многие информационные процессы в ходе выборов уже стали обыденностью для избирателя. Речь идет о цифровых сервисах, позволяющих совершать избирательные действия и получать необходимую информацию (включение в список избирателей для голосования по месту нахождения, получение информации о своем избирательном участке, о проходящих выборах, кандидатах, проверка наличия избирателя в списке избирателей и др.). Такие сервисы сегодня позволяют гражданину удобно и менее затратно в плане личных ресурсов пользоваться избирательными правами.

* * *

Однако, если для избирателя цифровые сервисы позволяют совершать необходимые избирательные действия и даже голосовать в случае применения ДЭГ на конкретной территории, то для гражданина, желающего выдвигнуться в качестве кандидата, и политической партии, пока преобладающей остается традиционная форма взаимодействия с избирательными комиссиями. Весь пакет документов и сведений представляется исключительно на бумажных носителях в сроки, не подлежащие восстановлению в случае пропуска, а в отдельных случаях — только лично. В условиях действия санитарно-эпидемиологических ограничений это становится затруднительным, да и в целом в условиях цифровизации актуальной видится возможность представления документов дистанционно, через соответствующий личный кабинет на портале «Госуслуги».

Эффективности в работе комиссий может способствовать возможность автоматической межведомственной проверки представляемых кандидатами

и политическими партиями сведений. Отдельные виды сведений можно получать от соответствующих государственных структур, а не требовать их представление кандидатом или политической партией (сведения о доходах, имуществе, имущественных правах, документ о государственной регистрации избирательного объединения и пр.). Излишним в ряде случаев представляется и сопоставление представленных субъектами избирательного процесса сведений с информацией, содержащейся в базах данных государственных органов, на предмет их достоверности с учетом отсутствия правовых последствий в виде отказа в регистрации или отмены регистрации кандидата в случае информационных расхождений.

* * *

Серьезным шагом в плане цифровизации является получившая закрепление в Законе об основных гарантиях норма о возможности сбора подписей избирателей в электронной форме. Процедура электронного сбора подписей через портал «Госуслуги» может применяться на уровне выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации в случае наличия соответствующей нормы в региональном законодательстве. Число подписей, собранных данным образом, не должно превышать 50 процентов от общего количества.

Данная процедура уже была апробирована в ряде регионов, а практика ее применения в целом оценивалась положительно. Хотя отмечались определенные риски (возможные сбои, атаки, отсутствие возможности для прямой агитации в ходе сбора подписей и т.д.), но удобство самого процесса с точки зрения технологии для организаторов сбора подписей, да и для самих избирателей, бесспорно. Кроме того, важнейший плюс такой процедуры — практически нулевой процент подписей, признанных недействительными либо недостоверными с учетом автоматической проверки персональных данных избирателей⁵.

Еще одним риском электронного сбора подписей может выступить передача своего аккаунта другому лицу. В целях противодействия такой технологии представляется необходимым установление в законодательстве ответственности за предоставление и получение доступа к личному кабинету избирателя в целях проставления подписей в поддержку выдвижения кандидатов, списков кандидатов. В целом отметим, что данная процедура должна получить большее практическое применение и совершенствование.

Таким образом, развитие цифровых сервисов и возможностей реализации избирательных прав в электронной форме упирается в весьма важную проблему создания приемлемых условий доступа граждан в Интернет на территории всей страны, создания и функционирования так называемо-

⁵ Электронные подписи в поддержку кандидатов сдали в трех регионах // URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2020/07/29/835604-elektronnie-podpisi> (дата обращения: 01.07.2022).

го информационного общества и устранения цифрового неравенства, что отражает соответствующая статистика [4]. Одним из характерных принципов избирательного права является принцип равенства. В ситуации, когда определенная часть граждан не имеет технической возможности реализации своего права по независящим от них обстоятельствам, этот принцип хоть и не нарушается, поскольку всегда остается возможность традиционной формы реализации своего права или получения информации непосредственно в избирательной комиссии, но тем не менее можно говорить об определенном неравенстве возможностей из-за отсутствия одного из вариантов действий. Представляется, что соответствующая личная оценка данной ситуации индивидом может способствовать формированию негативного отношения в обществе к цифровым нововведениям на тех территориях, где имеются технические трудности в их использовании.

В связи с этим расширение надежного доступа населения в Интернет и обеспечение максимального охвата по населенным пунктам — одна из первоочередных задач в вопросе трансформации избирательных отношений в цифровую плоскость.

* * *

Что касается предвыборной агитации, то она уже давно обосновалась на просторах Интернета и плохо поддается правовому регулированию ввиду, с одной стороны, сложности идентификации ее субъектов, с другой, — использования инструментов и средств, не подпадающих под юрисдикцию государства. Сегодня предвыборная агитация немыслима без агитации в Интернете, в частности, без распространения информации в социальных сетях. И в данном плане цифровизация агитации уже обошла многие другие области избирательного процесса, поскольку инициируется самими гражданами и их организациями и доказывает свою более высокую эффективность по достижению целевой аудитории, финансовым затратам, способам оформления, объемам информации и прочим показателям по сравнению с традиционной ее формой. Тем не менее в условиях расширения такой формы агитации растут и угрозы использования информации с нарушением закона, выражения запрещенных призывов, привлечения незаконных финансовых средств и так далее.

На наш взгляд, особое внимание следует уделять предвыборной агитации, осуществляемой на массовых интернет-ресурсах. Реакцией может быть оперативная блокировка таких ресурсов по обращению уполномоченных субъектов, что получило законодательную основу в 2021 году. Так, согласно пункту 10.1 статьи 21 и пункту 11.1 статьи 23 Закона об основных гарантиях ЦИК России и избирательные комиссии субъектов Федерации получили право обращаться в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере средств массовой информации, массовых коммуникаций, информационных технологий

и связи, с представлением о пресечении распространения в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в Интернете, агитационных материалов, изготовленных и (или) распространяемых с нарушением требований законодательства о выборах и референдумах, информации, распространяемой с нарушением законодательства, при проведении выборов в органы государственной власти, референдума субъекта Российской Федерации. Однако практика применения данной нормы, сформировавшаяся пока только в ходе одной крупной избирательной кампании 2021 года, с учетом полученного результата в субъектах Федерации требует дальнейшего обогащения и отдельного анализа.

* * *

Из сказанного следует, что цифровая трансформация избирательных отношений — это объективное направление их развития в современных условиях жизни российского общества. Сегодня этот процесс имеет концептуальную основу и необходимое регулирование. Такая трансформация обуславливает дальнейшее развитие института выборов в России с расширением правовых возможностей для их участников. Однако с развитием возможностей увеличивается количество угроз в цифровом пространстве, и только практика их более широкого внедрения поможет создать нужную правовую основу, преодолеть технические трудности и психологические барьеры на пути к тому, чтобы сделать избирательный процесс более удобным, безопасным и эффективным не только с точки зрения организаторов выборов, но и граждан и избирательных объединений, как их непосредственных участников.

Список литературы

1. Колошин Е.И. Правовые проблемы дистанционного электронного голосования избирателей [Электронный ресурс] // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 2. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
2. Гриценко Е.В. Обеспечение основных гарантий избирательных прав в условиях информатизации избирательного процесса // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 5.
3. Акчурин А.Р., Ульихин В.С. О вопросах правового регулирования привлечения граждан к ответственности за незаконную выдачу и незаконное получение избирательных бюллетеней // Гражданин. Выборы. Власть. 2021. № 4 (22).
4. Информационное общество в Российской Федерации. 2020: статистический сборник [Электронный ресурс] / Федеральная служба государственной статистики; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: НИУ ВШЭ, 2020. С. 22. URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/lqv3T0Rk/info-ob2020.pdf> (дата обращения: 01.07.2022).