

ЭЛЕКТРОННОЕ ГОЛОСОВАНИЕ: ПЕРСПЕКТИВЫ ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

***Аннотация.** В статье проанализирована сущность электронного голосования. На основе обращения к зарубежному законодательству сделаны выводы о специфике правового регулирования дистанционного волеизъявления в Российской Федерации. Рассматриваются преимущества электронного голосования, среди которых особое внимание уделено снижению затрат на организацию и проведение выборов. Автором предложен вариант правовой регламентации электронного голосования дистанционным способом.*

***Ключевые слова:** электронное голосование, выборы, избирательное законодательство, Интернет, правовое регулирование.*

E-VOTING: PROSPECTS OF LEGAL REGULATION IN THE RUSSIAN FEDERATION

***Abstract.** The essence of E-voting is analyzed in the article. On the basis of the appeal to the foreign legislation conclusions about the specifics of the legal regulation of remote will in the Russian Federation are given. The advantages of E-voting are considered, among which special attention is paid to reducing the cost of organizing and conducting elections. The author proposes a variant of legal regulation of electronic voting by remote method.*

***Keywords:** E-voting, elections, electoral legislation, Internet, legal regulation.*

В последнее время в научных кругах возрастает интерес к электронному голосованию [1; 2; 3; 4], а в ряде зарубежных стран, да и в Российской Федерации, можно усмотреть отдельные элементы такого голосования на выборах, но преимущественно в органы местного самоуправления. Вместе с тем проблема внедрения дистанционных выборов далека от решения. По-прежнему неоднозначными остаются вопросы технологической защиты дистанционного волеизъявления, соблюдения конституционных принципов избирательного права, специфики статуса наблюдателя в рамках электронного голосования, полного отказа от бумажных бюллетеней и др.

От понимания сущности термина «электронное голосование» зависит не только смысловая нагрузка рассматриваемого явления, но и перспективы правовой регламентации волеизъявления граждан без использования

бюллетеней в традиционном понимании на выборах всех уровней. Хотя и электронное голосование все чаще внедряется в самых разнообразных формах и в разных государствах, в научной среде нет единого подхода к его пониманию. В зарубежных источниках под электронным голосованием обычно понимается голосование с использованием электронных систем подачи и подсчета голосов¹.

К. Бонсор и Дж. Стрикленд рассматривают электронное голосование как более широкое понятие по отношению к голосованию через глобальную сеть. К содержательной стороне электронного голосования они относят электронные средства голосования и подсчета голосов². Н. Гудман связывает электронное голосование преимущественно с интернет-технологиями, считая его содержанием различные виды волеизъявления, при использовании которых частично или полностью задействованы информационно-телекоммуникационные технологии, идентифицирующие, с одной стороны, избирателя и достоверность осуществления им дистанционного выбора, с другой, — подсчета голосов в автоматическом режиме³.

На наш взгляд, можно выделить различные по содержанию термины, связанные с организацией и проведением выборов без использования бумажных бюллетеней. К их числу относятся: электронное голосование и голосование с использованием информационно-телекоммуникационных технологий и программно-технических средств на выборах. Электронное голосование в зависимости от физического присутствия избирателя предполагает два вида голосования: с явкой и без явки гражданина на избирательный участок.

Голосование с использованием информационных и телекоммуникационных технологий средств на выборах — более широкий термин, охватывающий своим содержанием любые программно-технические решения при организации и проведении выборов. Так, использование Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы»⁴, внедрение в деятельность участковых избирательных комиссий специальной компьютерной программы для составления итогового протокола, установка комплексов обработки избирательных бюллетеней, комплексов электронного голосования могут характеризовать отечественные выборы как голосование с использованием современных электронных технологий и средств.

¹ Benefits of electronic voting // URL: <http://www.smartmatic.com/voting/electronic-voting/> (дата обращения: 20.12.2018).

² K. Bonsor, J. Strickland. How E-voting Works // URL : <https://people.howstuffworks.com/e-voting.htm> (дата обращения: 20.12.2018).

³ N. Goodman Online Voting: A Path Forward for Federal Elections // URL: <https://www.canada.ca/en/democratic-institutions/services/reports/online-voting-path-forward-federal-elections.html> #toc6 (дата обращения: 20.12.2018).

⁴ О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы»: Федеральный закон от 10.01.2003 г. № 20-ФЗ (ред. от 12.03.2014) // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 172; 2014. № 11. Ст. 1098.

Рассматривая термин «электронное голосование», нельзя не отметить его закрепление в российском избирательном праве, наполнение определенным содержанием и развитие в подзаконных нормативных правовых актах.

Законодательное определение электронного голосования не исключает возможность голосования дистанционным способом через Интернет. Однако правила, установленные подзаконными нормативными правовыми актами, не предусматривают указанной возможности. Пункт 15 статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Закон об основных гарантиях) определяет, что решение о проведении электронного голосования и общий порядок его проведения принимает ЦИК России. Детальный анализ утвержденного ею порядка электронного голосования⁵ позволяет прийти к выводу об отсутствии возможности голосования дистанционным способом.

Таким образом, несмотря на отсутствие вакуума в правовом регулировании общественных отношений по реализации гражданами своего волеизъявления на официальных выборах посредством электронного голосования, фактически в избирательном законодательстве Российской Федерации в содержательном плане под категорией «электронное голосование» понимается волеизъявление с использованием комплексов для электронного голосования. Такие комплексы устанавливаются на избирательных участках, и избиратель по-прежнему должен приходить на избирательный участок для осуществления своего выбора.

Электронное голосование — это механизм, посредством которого народ осуществляет свою власть в рамках выборов и референдумов, обеспечивающий возможность гражданам отдать предпочтение кандидату, кандидатам, списку кандидатов или ответу на вопрос публичной значимости без использования бумажных бюллетеней посредством специальных программно-технических средств и устройств. Соответственно электронное голосование дистанционным способом представляет собой особый механизм реализации воли граждан на выборах и референдумах через информационно-телекоммуникационную сеть. Его содержательная сторона заключена в том, какие приемы, способы и методы используются при реализации воли избирателей на выборах, осуществляемой через Интернет.

В США, Германии, Великобритании, Франции и некоторых других зарубежных странах стационарное электронное голосование стало обычным явлением в политической жизни общества. В Бразилии пошли несколько дальше. Стационарные машины для электронного голосования в периоды проведения официальных выборов размещают на крупных дорожных магис-

⁵ О Порядке электронного голосования с использованием комплексов для электронного голосования на выборах, проводимых в Российской Федерации: Постановление ЦИК России от 07.09.2011 г. № 31/276-6 (ред. от 12.08.2015) // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2011. № 3; 2015. № 8.

тралях, автобусных и трамвайных станциях, в банках и других общественных учреждениях [5, с. 44]. Бразильский вариант выводит процедуру голосования за пределы официальных избирательных участков. Однако такой подход следует считать проявлением стационарного электронного голосования, но не дистанционного, ведь соответствующие машины невозможно разместить во всех местах, где пожелает избиратель.

Электронное голосование дистанционным способом — более редкая форма выявления волеизъявления граждан в зарубежных странах. В таком случае всегда задействован Интернет. И успехи ряда зарубежных стран в указанном направлении уже не столь очевидны. Имеются существенные недостатки и проблемы, не все из которых находят свое решение.

Попытки внедрить электронное голосование в дистанционном формате имели место в США. В 2004 году по инициативе Пентагона была разработана система SERVE (Secure Electronic Registration and Voting Experiment). Однако экспертный анализ показал, что риски искажения волеизъявления избирателей при использовании указанной системы достаточно высоки⁶. Один из экспертов заявлял: «Создание защищенной системы голосования, основанной на Интернете, является очень сложной проблемой, более сложной, чем все другие проблемы информационной безопасности... риски для демократии являются слишком огромными, чтобы ее использовать» [6]. Последующие годы не принесли в США существенного прогресса. Более того, в 2018 году на американской конференции DEFCON в Лас-Вегасе 11-летний хакер взломал точную копию официального сайта с результатами президентских выборов в штате Флорида и изменил их за 10 минут⁷. Подобные факты, а также сомнительные новости о российском вмешательстве в выборы в США, вряд ли ускорят процесс внедрения электронного голосования через Интернет в этом государстве в среднесрочной перспективе.

С указанной проблемой сталкиваются не только в США. Внедрение дистанционного электронного голосования в большинстве зарубежных странах не осуществляется из-за невозможности обеспечения стопроцентной информационной безопасности. Если хакерским атакам подвергаются стационарные электронные комплексы, то волеизъявление через Интернет представляется еще более рискованным мероприятием.

В указанном аспекте не является исключением Эстония, как одно из немногих государств мира, в котором используется дистанционное электронное голосование, несмотря на все проблемы обеспечения безопасности, сбои и даже некоторые искажения волеизъявления избирателей, доказанные экспертами. Общенациональные выборы в дистанционном формате в Эстонии проводятся с 2007 года на основе ID-карты, которая заменяет

⁶ Достижения и парадоксы в системах дистанционного электронного голосования // URL: <https://kiwibyrd.org/2013/08/17/902/> (дата обращения: 20.12.2018).

⁷ 11-летний хакер за 10 минут взломал сайт с результатами выборов в США // URL: http://www.cnews.ru/news/top/2018-08-13_odinnadtsatiletnij_haker_sumel_za_10_minut_vzломat.

собой документ, удостоверяющий личность. Проголосовать можно даже с мобильного телефона. Существенным недостатком, на наш взгляд, является возможность голосования в течение 7 дней, что может приводить к искажению волеизъявления избирателей. Тем не менее, уже более десятка лет электронное голосование в Эстонии работает, от него не собираются отказываться, а число избирателей, воспользовавшихся информационно-телекоммуникационными технологиями при осуществлении своего волеизъявления на официальных выборах, в данном государстве неуклонно растет [2, с. 33].

Хотя Эстония и является одним из первопроходцев в области дистанционного электронного голосования, тем не менее, и в других зарубежных странах имеется опыт проведения выборов в относительно новом формате. К числу таких государств относятся Швейцария, Норвегия, Австралия и Канада. При этом необходимо учитывать, что нередко электронное голосование задействовано только на муниципальных выборах или проводится в границах определенного субъекта федерации или конкретной административно-территориальной единицы. Анализ законодательной базы перечисленных государств на предмет правового регулирования дистанционного электронного голосования позволил выявить специфические положения нормативных актов, регулирующие организацию и проведение волеизъявления граждан в инновационном формате с использованием Интернета.

Анализ норм права зарубежных стран, в которых в том или ином виде проводится электронное голосование дистанционным способом, показал, что детализация положений о таком голосовании осуществляется в основном в рамках подзаконного нормотворчества. В ключевых актах — законах — определено не так много положений, а иногда практически ничего не установлено, как в случае с Канадой.

* * *

Для того чтобы в Российской Федерации возвести в ранг закона дистанционное электронное голосование, необходимо теоретически и практически доказать целесообразность соответствующих революционных новаций. Но и в теоретическом, и в практическом аспектах внедрение системы электронного голосования через Интернет на официальных выборах всех уровней (далее — под электронным голосованием подразумевается только дистанционный формат), с одной стороны, может характеризоваться большим количеством положительных аспектов, с другой стороны, предполагает решение сложных юридических и организационно-технических задач. В первую очередь, обратит внимание на несомненное преимущество электронного голосования.

Система электронного голосования в том виде, в котором она предложена нами к внедрению, позволяет существенно сэкономить бюджетные средства. Например, организация и проведение выборов Президента Российской Федерации 2018 года обошлись федеральному бюджету в сумму

17,7 млрд рублей⁸. При этом указанные президентские выборы в денежном выражении оказались самими дорогими. Это не удивительно, стоимость каждого последующих президентских выборов возрастает примерно в 2 раза. Выборы Губернатора Хабаровского края в 2018 году, включая стоимость второго тура, обошлись краевому бюджету в сумму, превышающую 233 млн рублей⁹. И это не окончательные цифры, которые отражают цену конституционно провозглашенной прямой демократии только по отдельным видам выборов.

Установление всеобщего электронного голосования, на наш взгляд, потребует упразднения участковых избирательных комиссий. Их работа — это наибольшая доля всех расходов в рамках любой избирательной кампании — около 70-80 процентов средств, отведенных на выборы. Также удастся избежать затрат, связанных с печатью бюллетеней. Исчезнет необходимость использования вертолетов для доставки членов избирательных комиссий в труднодоступные районы и местности, что требует немалых финансовых ресурсов.

Обратим внимание на важнейшие проблемы, считающиеся препятствием на пути внедрения электронного голосования, и обозначим варианты решения таких барьеров.

Ведущая проблема имеет исключительно технический характер. Уже давно не утихают споры о том, какая технология должна использоваться при организации и проведении электронного голосования. Данный вопрос остается одним из ключевых препятствий на пути повсеместного использования электронного голосования в зарубежных странах¹⁰. По нашему мнению, наиболее прогрессивное предложение может быть связано с так называемой технологией «блокчейн». Использование криптовалют построены именно на этой технологии. Ее суть заключена в распределении реестра, представляющего собой непрерывную цепочку блоков с информацией. Добавление нового блока ведет к дублированию на него всей предшествующей информации из других блоков, а информации из нового блока — на все остальные блоки. Одновременно информация записывается на все устройства, использующие технологию [6].

⁸ О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов: Федеральный закон от 05.12.2017 г. № 362-ФЗ (ред. от 03.07.2018) // СЗ РФ. 2017. № 50 (Ч. I-III). Ст. 7533; 2018. № 28. Ст. 4157.

⁹ О распределении средств краевого бюджета, выделенных Избирательной комиссии Хабаровского края на подготовку и проведение выборов Губернатора Хабаровского края: Постановление Избирательной комиссии Хабаровского края от 26.06.2018 г. № 77/605-7 // URL: <http://www.khabarovsk.izbirkom.ru/dokumenty-izbiratelnoy-komissii/2017-god/indexdetail.php?ID=188> 14 (дата обращения: 20.12.2018); О распределении средств краевого бюджета, выделенных Избирательной комиссии Хабаровского края на повторное голосование на выборах Губернатора Хабаровского края : Постановление Избирательной комиссии Хабаровского края от 14.09.2018 г. № 98/732-7 // URL: http://ik-vestnik.ru/attachments/article/3773/98_732-7.pdf (дата обращения: 20.12.2018).

¹⁰ S. Bondolfi. Ten arguments for and against e-voting // URL: https://www.swissinfo.ch/eng/politics/electronic-voting_ten-arguments-for-and-against-e-voting/43959200 (дата обращения: 20.12.2018).

Проблема обеспечения всеобщности электронного голосования вполне решаема. Всем гражданам должна быть предоставлена возможность проголосовать через личный кабинет с использованием логина и пароля. Принцип прямого избирательного права электронным голосованием никак не нарушается. Равное избирательное право может быть обеспечено путем использования личных кабинетов.

Обеспечение тайны голосования — наиболее сложный вопрос. Идентификация пользователя в системе означает, что при наличии определенных навыков и знакомства с работой системы можно установить, за кого отдал свой голос избиратель. До недавнего времени практически нерешаемая задача стала решаемой благодаря технологии «блокчейн», которую можно сочетать с так называемой «слепой» подпиской, сущность которой заключается в том, что лицо, осуществляющее, к примеру, перевод денежных средств, удостоверяет свою личность с помощью электронной подписи. Система подтверждает идентификацию, однако банк видит только подтверждение платежа, но не персональные данные лица, что позволяет оставаться ему анонимным. В избирательном процессе лицо получает возможность верифицировать свою личность, оставаясь анонимным для избирательных комиссий и всех третьих лиц. Человек сможет отследить свой голос, но никто не увидит принадлежность данного голоса ему [6]. В том числе и поэтому некоторые доводы Дж. Кинери о недостатках «блокчейн» в настоящее время опровергаемы¹¹.

Преимущества электронного голосования заключаются в экономии бюджетных средств и времени избирателей, росте явки молодых избирателей, исключении человеческого фактора в работе участковых избирательных комиссий, удобстве, отсутствии необходимости посещать избирательный участок в день голосования, упразднении целого ряда институтов, которые в настоящее время вызывают недовольство у оппозиционеров и некоторых субъектов избирательного процесса (досрочное голосование, открепительные удостоверения), автоматическом определении результатов выборов.

Закон об основных гарантиях, юридически определяющий и закрепляющий основы отечественной избирательной системы, является третьим подобным законом с момента принятия Конституции Российской Федерации. Первый вышел в 1994 году¹², второй — в 1997 году¹³, ныне действующий —

¹¹ Online Voting: A Path Forward for Federal Elections // URL: <https://www.canada.ca/en/democratic-institutions/services/reports/online-voting-path-forward-federal-elections.html#toc19> (дата обращения: 20.12.2018).

¹² Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 06.12.1994 г. № 56-ФЗ (ред. от 26.11.1996) // СЗ РФ. 1994. № 33. Ст. 3406; 1996. № 49. Ст. 5498 (утратил силу).

¹³ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 19.09.1997 г. № 124-ФЗ (ред. от 10.07.2001) // СЗ РФ. 1997. № 38. Ст. 4339; 2001. № 29. Ст. 2944 (утратил силу).

в 2002 году¹⁴. Таким образом, Закон 2002 года является «долгожителем» в сравнении с его предшественниками.

Как мы уже отмечали, внедрение технологий электронного голосования дистанционным способом потребует существенного пересмотра норм Закона об основных гарантиях. По нашему мнению, необходимо принятие нового основополагающего избирательного закона. Это связано со следующими обстоятельствами.

Во-первых, электронное голосование в том виде, в котором оно обозначено в Законе об основных гарантиях, осуществляемое через комплексы электронного голосования, не предполагает дистанционного формата. Следовательно, для избирателя ничего не меняется, он по-прежнему должен идти на избирательный участок в день голосования, даже если соответствующие комплексы будут установлены повсеместно.

Во-вторых, голосование через комплексы электронного голосования бесперспективно. Их приобретение и обслуживание — куда более дорогостоящее мероприятие, чем проведение выборов с использованием бумажных носителей. Цена одного комплекса электронного голосования начинается от полумиллиона рублей за штуку [5, с. 46]. На выборах Президента Российской Федерации 18 марта 2018 года на территории всей страны комплексы применялись лишь на 809 избирательных участках¹⁵. Очевидно, что повсеместное введение подобного электронного голосования невыгодно в финансово-экономическом плане. Закупка комплексов электронного голосования на все избирательные участки обойдется бюджету в астрономическую сумму, не считая необходимости постоянного обслуживания самих комплексов и обучения специалистов комиссий для работы с ними. При этом какой-либо выгоды в плане электоральной активности, удобства реализации активного избирательного права гражданами указанные затраты вряд ли принесут.

В-третьих, введение дистанционного электронного голосования по предлагаемому нами варианту приведет к упразднению участковых избирательных комиссий, перераспределению и дополнению функций и полномочий вышестоящих избирательных комиссий, изменению порядка реализации гражданами своих избирательных прав, отмене института открепительных удостоверений, досрочного голосования, а также изменению многих других правил, которые в настоящее время прописаны в действующем Законе об основных гарантиях. Внедрение технологий электронного голосования дистанционным способом потребует существенного пересмотра норм этого закона. Избирательная реформа затронет все нормативные правовые акты,

¹⁴ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 03.07.2018) // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; 2018. № 28. Ст. 4148.

¹⁵ Об использовании при голосовании на выборах Президента Российской Федерации комплексов для электронного голосования: Постановление ЦИК России от 17.01.2018 г. № 129/1073-7 (ред. от 14.02.2018) // Вестник Центризбиркома РФ. 2018. № 4; № 8.

относящиеся к выборам и референдумам, в том числе законы о референдумах, выборах Президента, депутатов Государственной Думы, региональные законы о выборах глав и законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, глав и депутатов представительных органов муниципальных образований.

Таким образом, с целью повышения гарантированности конституционных прав граждан избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления требуется принятие нового федерального закона об основных гарантиях избирательных прав граждан, основой которого станет дистанционное электронное голосование. Ведущие концептуальные положения указанного закона могут быть сведены к следующим: внедрение единой системы электронного голосования на всей территории страны; упразднение участковых избирательных комиссий; право граждан осуществлять волеизъявление с любого электронного устройства, подключенного к Интернету, вне зависимости от места нахождения гражданина (даже за пределами территории страны); упразднение институтов досрочного голосования и открепительных удостоверений; введение институтов IT-специалистов, наблюдателей за электронными выборами; открытая автоматическая система подсчета голосов.

Список литературы

1. Савченко М.С. Правовое регулирование и практика электронного голосования в зарубежных странах // Научный журнал КубГАУ. 2016. № 117(03). URL: <http://ej.kubagro.ru/2016/03/pdf/17.pdf>.
2. Курячая М.М. Электронное голосование как этап развития непосредственной демократии // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 11. С. 31–35.
3. Антонов Я.В. Электронная демократия как политико-правовой механизм согласования частных и публичных интересов // Российская юстиция. 2017. № 12. С. 38–41.
4. Телешина Н.Н. Электронные формы взаимодействия населения и органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 1. С. 68–71.
5. Матренина К.Ю. Проблемы сопровождения электронного голосования на выборах: российский и зарубежный опыт // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 1. С. 43–48.
6. Зворыкина Е.В. Опыт и перспективы проведения электронного голосования в России и зарубежных странах: внедрение технологии блокчейн // Гражданин. Выборы. Власть. 2018. № 4. С. 179–183.