

П.А. НОВИКОВ
Ш.Р. ГАДЖИЕВ
Н.П. КРУЖИЛИН

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ЭЛЕКТРОННОГО ГОЛОСОВАНИЯ НА ВЫБОРАХ

Аннотация. В статье исследованы проблемы правового регулирования электронного голосования на выборах в Российской Федерации, рассмотрены результаты социологических исследований по вопросам готовности избирателей использовать на выборах технологии электронного голосования, проанализирован зарубежный опыт и представлены авторские предложения по внедрению индивидуальных идентификационных карт избирателей с использованием современных информационных технологий.

Ключевые слова: электронное голосование, информационные технологии, избирательный процесс, выборы, Государственная автоматизированная система «Выборы».

LEGAL REGULATION AND PROSPECTS FOR THE DEVELOPMENT OF ELECTRONIC VOTING IN ELECTIONS

Annotation. The article presents the author's attitude to the issues of legal regulation of electronic voting in elections in the Russian Federation. It also presents a number of the results of sociological research on the issues of voters' readiness to use electronic voting in elections. The article offers the analysis of the foreign experience and presents the author's proposals on the implementation of individual identification cards of voters with using modern information technologies.

Key words: electronic voting, information technology, electoral process, elections, State automated system «Elections».

Информационно-коммуникационные технологии активно внедряются в социальное пространство, все сильнее трансформируя привычные и устоявшиеся институты гражданского общества. Актуальность исследования вопросов правового регулирования и перспектив развития электронного

НОВИКОВ Павел Андреевич — курсант прокурорско-следственного факультета ФГКВОУ ВО «Военный университет» Министерства обороны Российской Федерации, г. Москва
ГАДЖИЕВ Шахбан Рамидинович — курсант прокурорско-следственного факультета ФГКВОУ ВО «Военный университет» Министерства обороны Российской Федерации, г. Москва
КРУЖИЛИН Николай Павлович — курсант прокурорско-следственного факультета ФГКВОУ ВО «Военный университет» Министерства обороны Российской Федерации, г. Москва

голосования на выборах в Российской Федерации, обусловлена тем, что постепенно цифровая трансформация распространяется и на процедуру проведения выборов.

Отношения к этому в правовой среде неоднозначное, но как критики, так и сторонники внедрения информационных технологий в выборный процесс единогласны в одном: модернизация выборных процедур неизбежна. Вопрос только во времени реализации и в оптимальной технологии, способной соответствовать предъявляемым требованиям к избирательным процедурам.

В этой ситуации роль научного сообщества заключается в анализе как российского, так и зарубежного опыта развития электронного голосования и выработке на его основе рекомендаций и предложений, по обеспечению объективности выборного процесса и прозрачности результатов голосования.

Исследования роли и значения электронного голосования в выборном процессе отражено в трудах ряда российских и зарубежных авторов. Приведем мнения некоторых из них. Я.В. Антонов считает, что «Необходимо рассматривать электронное голосование в контексте развития электронной демократии как в теоретическом, так и в прикладном аспектах, поскольку развитие электронного голосования исключительно как средства голосования на выборах существенно ограничивает его демократический потенциал и возможности применения в демократической практике современной России» [1, с. 63–71]. По мнению С.А. Овчинникова «Цифровая демократия включает в себя различные формы того, что можно назвать “электронным участием”: онлайн-опросы общественного мнения; проведение кампаний и мобилизации; связь между политиками и избирателями; интернет-политические чаты законодательных органов; отзывы общественности на законопроекты. Кроме того, можно рассматривать иные онлайн-инициативы правительства, политических партий и политиков, НПО, гражданского общества, научных учреждений, других организаций и отдельных граждан, которые участвуют в электронной демократии» [2].

В статье 3 Конституции Российской Федерации четко обозначена значимость такого инструмента плебисцита как референдум в жизни нашего общества. При этом легитимность и значимость выборных процессов формируется лишь в случае объективной фиксации воли всех граждан, изъявивших желание принять участие в выборах. Роль государства в данном процессе состоит в обеспечении условий для организации того, чтобы воля народа находила «выражение в периодических и нефальсифицированных выборах» [3].

В современном мире новые технологии формируют новые подходы, в том числе в такой сфере, как организация выборов. Развитие информационно-коммуникационных технологий, повышение уровня защиты информации при ее передаче в Интернете, а также повышение уровня доверия граждан к элек-

тронным технологиям предопределяют актуальность такого инновационного явления как электронное голосование. Информационно-коммуникационные технологии (далее – ИКТ) уже активно внедряются в современный избирательный процесс в России. Государственная автоматизированная система «Выборы» в течение больше чем двух десятилетий применяется на выборах при обработке избирательных бюллетеней. К отдельной категории следует отнести использование информационных комплексов для проведения онлайн-опросов общественного мнения.

Все более актуальным является выработка новых подходов в формировании правовых основ системы электронного голосования. Действующие на данный момент в Российской Федерации правовые нормы, регулирующие электронное голосование, не содержат положений, необходимых для эффективного преодоления целого ряда проблемных ситуаций, которые могут возникнуть при проведении дистанционного электронного голосования. Фактически решение целого ряда проблем достигается в оперативном порядке по факту их возникновения, что создает дополнительные сложности для организаторов выборов.

В соответствии с пунктом 11.2 постановления ЦИК России № 251/1850-7 в помещении территориальной избирательной комиссии дистанционного электронного голосования кроме членов комиссии, наблюдателей, назначенных Общественной палатой Российской Федерации, могут присутствовать представители средств массовой информации, представители операторов «Единого портала государственных и муниципальных услуг (функций)» и «Портала государственных и муниципальных услуг (функций) города Москвы». Однако в указанном пункте не упоминаются представители политических партий, которые в соответствии с частью 1 статьи 3 Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» являются общественными объединениями, созданными в целях участия граждан в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

Представляется, что с учетом правовой природы и значения политических партий в политической жизни страны представители политических партий должны быть наделены наряду с отмеченными выше субъектами правом участвовать в наблюдении при проведении дистанционного электронного голосования.

Необходимо отметить, что если процедура дистанционного электронного голосования не представляет особой сложности для избирателя, то в ней существует проблема средств идентификации и аутентификации избирателей. Так, для этих целей использовались учетные записи «Единого портала

государственных и муниципальных услуг (функций)», а также Информационного портала Правительства г. Москвы. В качестве подтверждения личности избирателя использовался индивидуальный код социального страхования, а также одноразовый код подтверждения, присыпаемый с помощью sms-сообщения. Однако данные средства не в полном объеме гарантируют предотвращение противоправных действий, так как учетные записи на порталах государственных услуг могут быть использованы третьими лицами. В связи с этим актуальной представляется постановка вопроса о разработке индивидуального средства доступа избирателя к системе дистанционного электронного голосования.

Нельзя не отметить значимость нормативного закрепления понятия дистанционного электронного голосования в избирательном законодательстве. Так, Федеральным законом от 23 мая 2020 г. № 154-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» было предусмотрено определение дистанционного электронного голосования в Федеральном законе № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В соответствии с ним дистанционное электронное голосование — это голосование без использования бумажного бюллетеня, но с применением специального программного обеспечения. Внесение данного определения в федеральное законодательство должно сопровождаться нормативным закреплением других корреспондирующих понятий (например, «бюллетень дистанционного электронного голосования»).

Необходимость новых подходов в сфере избирательного права в числе прочих факторов обусловлена и тем, что в последнее время снижается избирательная активность избирателей. В первую очередь эта проблема актуальна для избирателей молодого возраста. Многие эксперты отмечают, что в среде молодежи зачастую происходит отрицание и неприятие традиционного способа голосования. Одним из способов повышения уровня участия избирателей в возрасте от 18 до 25 лет на выборах может стать использование альтернативных способов волеизъявления, прежде всего, электронного голосования, в том числе в дистанционной форме.

* * *

Технология дистанционного электронного голосования была реализована во время выборов 2019–2020 годов в Москве и Московской области. Именно на этих выборах впервые в нормативных документах были расписаны методы использования в избирательном процессе в рамках эксперимента [4].

Значимым вопросом организации дистанционного электронного голосования является нормативное определение полномочий его технического организатора. Согласно пункту 6 Положения «Об утверждении Положения

о порядке дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской думы седьмого созыва», принятому решением Московской городской избирательной комиссии от 18 июля 2019 г. № 102/3, данным лицом является оператор автоматизированной информационной системы «Официальный портал Мэра и Правительства Москвы» Департамента информационных технологий г. Москвы. В соответствии с пунктами 2.1–2.12 данного Положения процедура дистанционного электронного голосования, включая идентификацию избирателей, выдачу бюллетеня, а также непосредственное волеизъявление избирателей, происходила с помощью специального программного обеспечения подсистемы «личный кабинет» Портала Департамента информационных технологий. А по пункту 3.1 оператор рассматриваемого портала осуществляет прием и проверку заявлений о включении в избирательный список дистанционного электронного голосования, а также взаимодействие с Московской городской избирательной комиссией по вопросам включения в список избирателей дистанционного электронного голосования.

В соответствии с пунктом 3.3.1 исключение гражданина из списка избирателей также осуществляется оператором автоматизированной информационной системы «Официальный портал Мэра и Правительства Москвы» Департамента информационных технологий г. Москвы на основании решений участковых комиссий избирательного участка дистанционного электронного голосования. В то же время фактически в соответствии с пунктом 4.4. оператор единолично осуществляет процедуру расшифровки результатов волеизъявления избирателей с помощью соответствующего ключа.

Данное правило не в полной мере соответствует пункту 2 статьи 10 Закона г. Москвы № 18, по которому участковая избирательная комиссия только в присутствии членов участковой комиссии с правом совещательного голоса, наблюдателей и иных лиц должна расшифровывать итоги дистанционного электронного голосования. В соответствии с частью 4 статьи 4 данного закона участковые избирательные комиссии дистанционного электронного голосования наделены полномочиями по обеспечению процесса дистанционного электронного голосования, установления его итогов, организации наблюдения за его ходом, рассмотрению жалоб на нарушение избирательного законодательства.

Однако при проведении дистанционного электронного голосования соответствующие участковые комиссии фактически ограничены в собственных полномочиях в области непосредственного учета и подсчета голосов, поскольку они вынуждены руководствоваться информацией, предоставляемой оператором автоматизированной информационной системы «Официальный портал Мэра и Правительства Москвы» Департамента информационных технологий г. Москвы. В данной связи следует подчеркнуть факт отсутствия

четкой правовой процедуры, гарантирующей достоверность таких сведений и соблюдение законности и избирательных прав граждан, в частности, с точки зрения общественного контроля.

* * *

В соответствии с предусмотренным порядком ручного пересчета голосов, поданных в процессе дистанционного электронного голосования, происходит сравнение распечатанных сведений фактически из одного и того же источника, которым являются сервера дистанционного электронного голосования. Следовательно, не существует объективного режима контрольного пересчета голосов избирателей, так как не предусмотрено наличие независимого хранилища информации о волеизъявлении избирателей. В связи с этим руководителями эксперимента было принято решение о проведении процедуры пересчета голосов исключительно в электронном виде [14].

Несмотря на все риски и замечания критиков, электронное голосование с каждым днем становится все более прозрачным и востребованным. Соответственно, растет актуальность изучения и правового анализа опыта использования современных информационно-коммуникационных технологий во время выборов. При этом важно проанализировать как возможности и преимущества, так и основные риски и проблемы, а также осуществить поиск инструментов для эффективного решения проблем правового регулирования электронного голосования в России.

На наш взгляд, при определении правовой природы электронного голосования следует четко разграничить два типа голосования: электронное голосование и голосование с использованием информационно-телекоммуникационных технологий и программно-технических средств на выборах. Важным критерием является сам метод проведения голосования. Таким образом, необходимо определить, что конкретно понимать под электронным голосованием. В первом случае избиратель может находиться дома, возможно даже в другом регионе или стране и посредством интернет-технологий, используя логин и пароль, либо электронную подпись, дистанционно на специальном портале выразить свою гражданскую позицию. Ряд авторов также рассматривают электронное голосование как вариант голосования, когда избиратель приходит на избирательный участок, а избирательная комиссия определяет его личность, сверяя соответствующие документы, но сам подсчет голосов осуществляется с использованием электронных машинных аппаратов.

Конечно же, более актуальным и соответствующим потребностям избирателей является голосование в дистанционной форме посредством реализации функционала и возможностей ИКТ. Критики дистанционного электронного

голосования в первую очередь отмечают низкий уровень гласности, наличие возможностей хакерского взлома системы, зачастую отсутствие возможности перепроверки первичных результатов путем повторного подсчета голосов.

Актуальность внедрения в России технологий электронного голосования обусловлена целым рядом факторов: обширные территории, труднодоступные регионы, а также наличие граждан, проживающих за рубежом. При этом, эти же факторы предопределяют более жесткие требования к уровню прозрачности электронного голосования и к уровню защиты личных данных избирателей.

По оценкам экспертов, дистанционное электронное голосование значительно облегчает процесс голосования для более чем 300 тысяч граждан, проголосовавших в труднодоступных регионах, в частности, в ряде районов Дальнего Востока и Крайнего Севера. При этом электронное голосование существенно оптимизирует затраты бюджетных средств на организацию процесса голосования в труднодоступных местах. Отдельной категорией избирателей являются граждане, проживающие в других странах, которые вынуждены нести существенные дорожные расходы для реализации своего активного избирательного права, так как объективно невозможно организовать оборудованные пункты голосования во всех странах и во всех населенных пунктах. Соответственно, им приходится заранее приезжать в такие центры, созданные в крупных городах или при консульстве страны.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации отмечает, что на последних выборах пришлось организовать достойные условия для голосования для 1 млн 875 тыс. 408 российских избирателей, постоянно проживающих в других странах. Данное обстоятельство обуславливает потребность в развитии механизма дистанционного электронного голосования, отвечающего современным запросам общества на основе новейших ИКТ.

В техническом аспекте основу электронного голосования формирует ГАС «Выборы». В правовом аспекте процесс проведения электронного голосования в нашей стране шел поступательно, на основе экспериментов проведенных в ряде субъектов. На первом этапе был проведен эксперимент по дистанционному электронному голосованию, условия его проведения регулируются ФЗ № 103 от 29 мая 2019 года [5].

Анализ итогов данного эксперимента лег в основу правового регулирования второго этапа проведения дистанционного электронного голосования и, по сути, отражен в нормах Федерального закона «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования в городе федерального значения Москве» [6]. Этот эксперимент был продлен на 2020–2021 годы.

Кризис 2020 года, связанный с ограничительными мерами по предотвращению пандемии, еще раз показал необходимость активного развития

технологий электронного голосования. Технологии электронного голосования применялись в ходе общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию в отдельных субъектах Российской Федерации.

* * *

Перед осуществлением эксперимента по электронному голосованию были проведены многочисленные опросы среди избирателей для оценки уровня заинтересованности в такой практике. Проанализированы наиболее слабые стороны в организации данного процесса.

Совместный аналитический доклад Всероссийского центра изучения общественного мнения и Центра политической конъюнктуры показал, что 66 процентов респондентов готовы активно голосовать в дистанционной форме, 31 процент опрошенных отдают предпочтение дистанционному электронному голосованию перед голосованием на избирательном участке с помощью бумажного бюллетеня [7].

Широкое освещение в средствах массовой информации порядка проведения эксперимента по электронному голосованию положительно отразилось на мнении граждан об инструментарии электронного голосования.

На рисунке 1 графически представлены результаты социологического исследования, проведенного ВЦИОМ и Центра политической конъюнктуры.

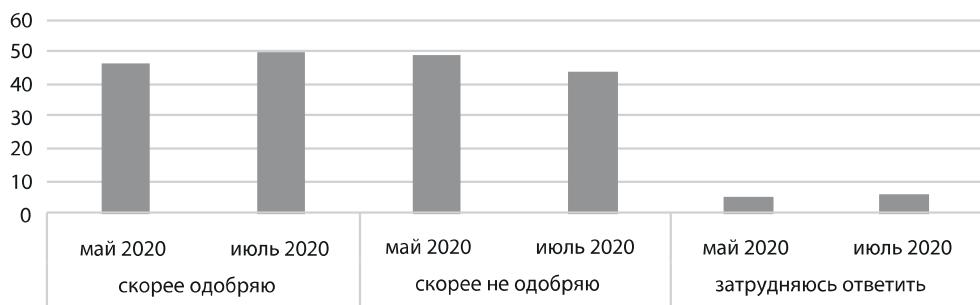


Рисунок 1. Ответы респондентов на вопрос «Как вы в целом относитесь к предоставлению права голосовать на выборах через Интернет? (закрытый вопрос, % от всех опрошенных)» [8]

Как видно из графика, мнения респондентов разделились примерно поровну. При этом налицо положительный тренд среди респондентов при сравнении с периодом до внедрения в практику электронного голосования. Так, в июле 2020 года число респондентов, положительно оценивших систему электронного голосования, составило 49 процентов.

Следующий график демонстрирует, что после проведения эксперимента по внедрению электронного голосования в июне 2020 года мнения несколь-

ко изменились, и большее количество респондентов изъявили готовность проголосовать через Интернет (рис. 2).

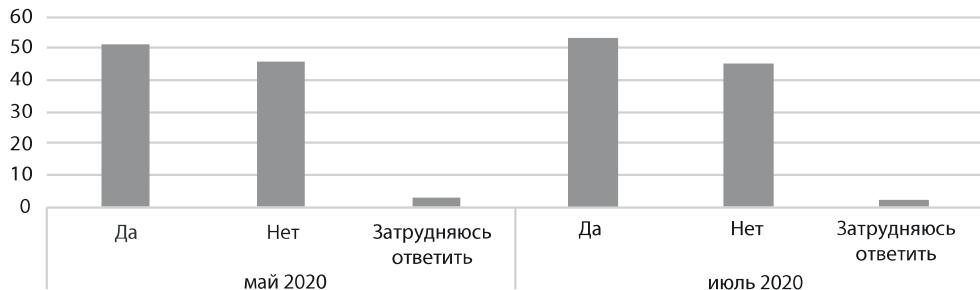


Рисунок 2. Ответы респондентов на вопрос «Если бы вам представилась возможность проголосовать с помощью компьютера через Интернет, то согласились бы проголосовать через интернет? (закрытый вопрос, % от всех опрошенных)» [8]

Исследование также показало, пусть не значительный, но все же рост доверия граждан к системе электронного голосования. Так, возможность умышленных манипуляций при голосовании через Интернет допускают 33 процента респондентов, тогда как предыдущие результаты по аналогичному вопросу составляли 43 процента. При этом нельзя не обратить внимание на то, что около 20 процентов респондентов сомневаются в технической надежности системы.

Анализируя результаты экспериментов по электронному голосованию следует особо отметить, что они проводились не только в крупных населенных пунктах, но и в сельских поселениях с целью обеспечения достоверности проведенных исследований. В этой группе респондентов, положительно оценивающих систему электронного голосования, гораздо больше. Это лишний раз свидетельствует, что система электронного голосования наиболее актуальна для избирателей труднодоступных регионов. Результаты опроса, проведенного ЦИК России, показали, что более 71 процента опрошенных положительно оценивают введение электронного голосования. Важно отметить, что около 59 процентов респондентов понимают необходимость внедрения электронного голосования [8].

* * *

Оценивая положительные моменты проведенных экспериментов по организации электронного голосования нельзя забывать о задачах, стоящих перед отечественной системой электронного голосования. Это в первую очередь — прозрачность, гласность и безопасность системы голосования. Решение данных задач затрагивает не только правовые аспекты, но и тех-

нологические вопросы. В связи с этим довольно интересен опыт электронного голосования за рубежом. Особое внимание необходимо обратить как на вопросы правового регулирования, так и на применяемые технические решения. Интернет в состоянии обеспечить и более высокий уровень прозрачности и новые способы политической коммуникации [13 с. 123–144].

Низкий уровень политической и избирательной активности молодого поколения избирателей является одной из проблем, решению которой может содействовать электронное голосование. За редким исключением для избирателей в возрасте от 18 до 25 лет характерным является правовой нигилизм, сравнительно более высокий уровень недоверия к власти, апатичное поведение. При этом для этой группы также характерен рационализм, привычка решать бытовые вопросы и осуществлять регламентные процедуры с использованием ИКТ. Возможно, именно развитие электронного голосования с высоким уровнем защиты информации в совокупности с возможностью дистанционного голосования позволит повысить избирательную активность среди молодежи, вовлечь их в политическую жизнь общества.

Грамотно организованное электронное голосование также содействует снижению воздействия на избирательный процесс так называемого человеческого фактора. То есть машинный подсчет бюллетеней для голосования позволяет снизить число манипуляций с итогами выборов на уровне участковых комиссий, что также важно для построения эффективной избирательной системы.

Отсюда вытекает следующий критерий эффективности электронного голосования, выражющийся в оперативном подведении итогов выборов и результатов голосования. Использование ИКТ при подсчете бюллетеней существенно облегчает труд членов избирательной комиссии, уменьшает ряд рисков субъективного характера, обусловленных усталостью и иными персональными факторами, влияющими на объективный подсчет бюллетеней членами избирательной комиссии.

К преимуществам системы электронного голосования в долгосрочной перспективе можно отнести также снижение затрат бюджетных средств на организацию и проведение выборов. Подчеркнем, что в долгосрочной перспективе обслуживание и наладка системы электронного голосования, а также ее формирование и развертывание, также требуют определенных финансовых затрат [10].

Наряду с преимуществами система электронного голосования избирателей имеет ряд недостатков. Многие эксперты сходятся во мнении, что основной проблемой повсеместного внедрения электронного голосования является эффективная система аутентификации избирателя [12]. Анализируя зарубежный опыт аутентификации, следует обратить внимание на применяющую в Эстонии систему «ID-card», использующую электронную цифровую

подпись. У такой карты есть несколько степеней защиты, при этом неправомерный доступ к карте преследуется по уголовному законодательству [9].

Анализ правового регулирования системы электронного голосования в России позволяет выделить следующие аспекты совершенствования системы электронного голосования:

- целесообразна более полная регламентация механизма дистанционного электронного голосования с четким разграничением полномочий технического организатора и участковой избирательной комиссией, а также вышестоящих избирательных комиссий;
- особую актуальность приобретает вопрос разработки подробных методических рекомендаций по осуществлению процедуры наблюдения за дистанционным электронным голосованием;
- необходима разработка индивидуальных средств доступа избирателя к системе дистанционного электронного голосования в целях повышения уровня безопасности и прозрачности.

Список литературы

1. Антонов Я.В. Развитие правового регулирования электронного голосования в России // Управленческое консультирование. 2015. № 5.
2. Овчинников С.А. Электронная демократия и угрозы нарушения конфиденциальности // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2013. № 4 (48). [Электронный ресурс] URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/elektronnaya-demokratiya-i-ugrozy-narusheniya-konfidentsialnosti> (дата обращения: 23.05.2021).
3. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (в ред. от 01.07.2020) // СПС «Консультант плюс».
4. Федеральный закон от 23 мая 2020 г. № 152-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования в городе федерального значения Москве»// СПС «Консультант плюс».
5. Федеральный закон от 29 мая 2019 г. № 103-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва» // СПС «Консультант плюс».
6. Федеральный закон от 23.05.2020 № 152-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования в городе федерального значения Москве» // СПС «Консультант плюс».
7. Пионеры интернет-выборов. Совместный аналитический доклад ВЦИОМ и Центра политической конъюнктуры. // ВЦИОМ URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=10376> (дата обращения: 27.05.2021).
8. Совместный аналитический доклад ВЦИОМ и Центра политической конъюнктуры// <https://old.wciom.ru/index.php?id=236&uid=10376>(дата обращения: 27.05.2021).
9. Электронное голосование и электронные выборы // [Электронный ресурс] URL: <https://www.id.ee/ru/rubriik/e-golosovanie>(дата обращения: 27.05.2021).

10. Грачев М.Н. Электронное голосование: «За» и «Против» // Известия ТулГУ. Гуманитарные науки. 2011. № 1. [Электронный ресурс] URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/elektronnoe-golosovanie-za-i-protiv> (дата обращения: 27.05.2021).
11. Белоконев С.Ю., Чистов И.И. Электронное голосование как перспектива политического процесса: возможности и ограничения «Цифровой политики» // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. 2017. № 5 (29). [Электронный ресурс] URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/elektronnoe-golosovanie-kak-perspektiva-politicheskogo-protessa-vozmozhnosti-i-ogranicheniya-tsifrovoy-politiki> (дата обращения: 27.05.2021).
12. Цаплин А.Ю. Перспективы дистанционного электронного голосования в России // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия Социология. Политология. 2016. Том 16. Выпуск 3 [Электронный ресурс] URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/perspektivy-distsionnogo-elektronnogo-golosovaniya-v-rossii> (дата обращения: 27.05.2021).
13. Кёрстинг Н. Электронное голосование и демократия в Европе // Политическая наука. 2007. № 4.
14. Подведены итоги второго тестирования дистанционного электронного голосования. [Электронный ресурс] URL: <https://7x7-journal.ru/posts/2019/07/24/podvedeny-itogi-vtorogo-testirovaniya-distancionnogo-elektronnogo-golosovaniya> (дата обращения: 27.05.2021).