

ФИО автора: Борисов Борис Андреевич
Студент ФГАОУ ВО «Южный федеральный университет»
Научный руководитель: проф., д.ю.н. Овчинников А.И.

Отечественная и зарубежная практика применения института цифрового голосования в условиях совершенствования механизмов электронной демократии.

Domestic and foreign practice of applying the institute of digital voting in the context of improving the mechanisms of electronic democracy.

Аннотация: В основе работы лежит изучение нового, зародившегося в начале XXI века, института избирательного права — электронного, либо т.н. «дигитального» (от англ. digital — цифровой) голосования. Обусловленные появлением данного института общественные отношения еще не в полной мере проанализированы в отечественной и в зарубежной юридической науке, что вызывает необходимость глубокого анализа и всестороннего изучения сущности и механизмов функционирования электронного голосования. Как законодательная, так и правоприменительная практика изучения цифрового голосования до сих пор не нашли оптимальных форм своего выражения в российском избирательном праве, что приводит к отсутствию стабильного базиса всей избирательной системы РФ в контексте дигитализации политико-правовых форм политического процесса во всем мире. Как найти наиболее эффективный путь облечения норм классической демократии в форму демократии электронной? Ответ именно на данный вопрос пытается дать автор в ходе изучения поставленной проблемы.

Annotation: The work is based on the study of the new institution of e-democracy - digital voting, emerged at the beginning of the 21st century. The social relations caused by the emergence of this institution haven't fully formed both in domestic and foreign legal practice yet. That forms the necessity of a deep analysis and a comprehensive study of the essence and mechanisms of functioning of electronic

voting. Both the legislative and law enforcement practice of digital voting has not found its optimal forms in the Russian electoral law yet, which leads to the lack of a stable basis for the entire electoral system of the Russian Federation in the context of the digitalization of political and legal forms of influence on the political process around the world. How to find the most effective way to invest the norms of classical democracy in the form of electronic democracy? The author is trying to give an answer to this question in the course of studying the problem posed.

Ключевые слова: цифровое голосование, цифровые объекты, избирательное право, электронная демократия, цифровизация.

Key words: digital voting, digital objects, suffrage, e-democracy, digitalization.

Оглавление работы.

I. Введение:

§1.1. Методология исследования.

§1.2. Краткая характеристика проблематики.

§1.3. Обзор отечественной и зарубежной научной литературы по поставленной проблеме

§1.4. Нормативная база исследования.

II. Основная часть:

§2.1. Цифровое голосование и электронная демократия: сущность, функции и условия эффективного политико-правового регулирования.

§2.2. Формы реализации электронного голосования.

§2.3. Понятие «электронное голосование»: существующие проблемы с технико-правовой точки зрения.

§2.4. Необходимый контроль гражданского общества за проведением цифрового голосования и их перспективные формы выражения.

§2.5. Российское общество: электронная демократия или стремление власти к видоизменению в соответствии с современными тенденциями.

III. Заключение:

§3.1. Перспективы развития электронного голосования в РФ.

§3.2. Общие выводы работы.

IV. Используемые источники (Пристатейный библиографический список и нормативно-правовая база)

I. Введение.

Актуальность поставленной проблемы обусловлена стремительно изменяющимися общественными отношениями в совершенно различных сферах

жизни. Происходящие изменения тесно связаны с современными процессами «цифровизации» и «компьютеризации» социума на мировом уровне, которые влекут, в том числе, коренные сдвиги во множестве правовых институтов как в отечественном, как и в зарубежном законодательстве. Одним из наиболее значимых подобных институтов любого демократического общества является институт голосования в избирательном праве, который в начале XXI века в наиболее развитых странах начал приобретать черты голосования «цифрового», а сами демократические государства, в которых данное голосование проводилось, четко наметили путь к демократии «электронной». Так, в 2005 году в Эстонии впервые в мире прошли общенациональные выборы местных органов власти через интернет, в которых «электронно» приняло участие около 10 тыс. человек¹. Несмотря на небольшую численность вовлеченных в электронное голосование граждан (около 2% от числа всех зарегистрированных избирателей), именно опыт Эстонии послужил началом общемировой цифровизации избирательного права. При этом уже в 2012 году в Эстонии был учрежден Государственный комитет по электронному голосованию, который отвечает за проведение интернет-голосования под надзором Государственного избирательного комитета.

Научная значимость исследования состоит в выработке системного подхода к изучению цифрового голосования как особого института электронной демократии. Понимание основных связей в структурном построении цифрового голосования позволит в дальнейшем выявлять конкретные элементы данного политико-правового института с целью их будущего совершенствования.

Практическая значимость работы заключается в анализе существующей нормативной отечественной базы и законодательной деятельности в сфере цифровизации государства и изучении их с точки зрения наиболее значимых и конструктивных направлений улучшения института цифрового голосования в РФ.

¹ Estonia pulls off nationwide Net voting [Электронный ресурс] // CNET.NEWS URL: https://archive.is/20120713045721/http://news.com/Estonia+pulls+off+nationwide+Net+voting/2100-1028_3-5898115.html (Дата обращения: 03.07.2020.)

Объектом научного исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в процессе применения института цифрового голосования в избирательном процессе.

Предмет научного исследования включает в себя гипотезы, идеи, модели, конструкции, отражающие современный уровень знаний об общих закономерностях возникновения, развития и функционирования различных цифровых институтов электронной демократии, в том числе института цифрового голосования.

§1.1. Методология исследования.

Методологической базой проводимого исследования является институциональный подход, позволяющий проводить комплексный анализ норм и общественных отношений, возникающих в ходе функционирования деятельности различных правовых институтов цифровой и избирательной сферы.

В качестве основных методов исследования используются не только общенаучные аналитические методы, но и ряд методов, характерных для проведения теоретико-правового анализа формирующихся цифровых правоотношений: метод институциональной-правового и концептуального проектирования, формально-догматический метод, метод правовой кибернетики.

Методология исследования включает в себя также сбор и систематизацию сведений по поставленной проблеме, сравнительный и аксиологический анализ различного рода международных и отечественных правовых источников, синтез полученной информации и ее сопоставление с реальным положением института цифрового голосования в обществе.

§1.2. Краткая характеристика проблематики

Развитие цифровых правоотношений представляется одним из наиболее перспективных путей формирования не только отечественной, но и зарубежных политико-правовых систем. К сожалению, несмотря на общепризнанную значимость различных институтов цифрового права, наиболее важные из них,

касающиеся непосредственно основных конституционных прав и свобод граждан, до сих пор не были реализованы в Российской Федерации. К таковым относится и институт цифрового голосования, способный в корне изменить весь политический процесс общества. Однако на данный момент указанный правовой институт сталкивается с множеством практических трудностей в процессе своего функционирования.

Проблематику исследования и составляет тот спектр политико-правовых недостатков, исключение которых способствовало бы более эффективному внедрению цифрового голосования как института электронной демократии в российскую действительность. Данное внедрение и составляет институциональную трансформацию избирательного права

Целью работы, таким образом, является изучение наиболее эффективных правовых механизмов обеспечения должного функционирования электронного голосования применительно к российской практике, а также обозначение существующих проблем и коллизий отечественного законодательства в рассматриваемой сфере. Несмотря на слабую освещенность данной темы в законодательстве, именно доктринальное изучение цифрового голосования способно существенно продвинуть данный правовой институт.

§1.3. Обзор отечественной и зарубежной научной литературы по поставленной проблеме

Освещение поставленной проблемы содержит именно зарубежная научная литература, поскольку российская доктрина пока не выработала глубокого научного подхода к цифровому голосованию как институту электронной демократии.

Уже в 2003 году рядом зарубежных ученых было проведено изучение концептуальных основ института цифрового голосования. Авторы сделали акцент на требования, которые необходимо предъявлять данному институту для

его эффективного функционирования и реализации, главное из которых — соответствие базовым принципам демократии.²

Уже к концу прошлого десятилетия в общемировой практике выработалось понимание главных недостатков института цифрового голосования — отсутствие должного уровня безопасности электронной системы, при помощи которой проводится голосование, и множественные варианты новых гипотетических преступлений в избирательной сфере. Исследование по данному вопросу провел Дэвисон Дуглас в 2008 году, проанализировав практику внедрения электронного голосования в США³. Проблеме безопасности цифрового голосования посвящен и труд ученого по компьютерным технологиям Дэна Уоллоха⁴. В его работе по изучению компьютерных систем голосования в основу положены прежде всего знания математического и программного характера, позволяющие рассматривать поставленную нами проблему функционирования цифрового голосования совершенно с иной точки зрения, и именно поэтому представляющие для нас особый интерес. Основной тезис работы Дэна Уоллоха — необходимость конструирования абсолютно любой системы голосований таким образом, чтобы данная система могла противостоять любым возникающим проблемам, а так же была в состоянии избегать любого рода манипуляции.

В 2015 году Ардита Дриза Маурер и Джордж Баррат провели масштабное исследование⁵, посвящённое проблематике внедрения цифрового голосования применительно к системам прецедентного права. Интересным представляется выделение авторами главных особенностей избирательного права — крайне медленное реагирование на техническую эволюцию и сложную перестройку

² Lilian Mitrou , Dimitris Gritzalis , Sokratis Katsikas , Gerald Quirchmayr. Electronic Voting: Constitutional and Legal Requirements, and Their Technical Implications // Secure Electronic Voting — №1 — 2003 pp 43-60

³ Davison M. Douglas. Introduction: How We Vote: Electronic Voting and Other Voting Practices in the United States // William & Mary Bill of Rights Journal — volume 17 — 2008 — pp. 319-323

⁴ Dan S. Wallach. Voting System Risk Assessment Via Computational Complexity Analysis // William & Mary Bill of Rights Journal — 2008 — volume 17 — pp. 325-349

⁵ Driza Maurer, Ardita, Barrat Jordi. E-voting case law: A comparative analysis. [электронный ресурс] // Ashgate Publishing. — 2015. URL: https://www.researchgate.net/publication/313570091_E-voting_case_law_A_comparative_analysis (Дата обращения: 25.09.2020)

правовых институтов, лежащих в его основе. В подобных условиях, без эффективных механизмов, позволяющих регулировать общественные отношения на стыке права и технологий, попытки внедрения институтов электронной демократии и вовсе бессмысленны.

В последние годы отечественные ученые также стали проявлять интерес к проблемам формирования института цифрового голосования. В 2019 году Е.Н. Босова и Д.А. Реут на основании законодательства о выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва исследовали формы выражения электронного голосования в отечественном законодательстве и недостатки правового регулирования избирательного процесса под воздействием цифровизации.⁶

§1.4. Нормативная база исследования.

Основу проводимого исследования составляют отечественное законодательство, регулирующее сферу электронного голосования (, зарубежные акты международного характера (рекомендации Совета Европы, исследования ООН), а также научные труды отечественных и зарубежных ученых. К сожалению, за прошедшее десятилетие общемировая доктрина не успела сформировать устоявшуюся позицию по поставленному вопросу, поэтому выделение каких-либо конкретных, наиболее «классических» научных трудов не представляется возможным, поскольку это означало бы признание приоритета каких-либо идей, что недопустимо в условиях формирования совершенно нового политико-правового института.

II. Основная часть

§2.1. Цифровое голосование и электронная демократия: сущность, функции и условия эффективного политико-правового регулирования.

Институт цифрового голосования является вполне логичным продолжением развития электронной демократии, представляющей собой особую форму демократического режима, при которой воля народа находит

⁶ Босова Е.Н., Реут Д.А. Дистанционное электронное голосование: Поиск Законодательного оформления // Правоприменение. — 2019 — №3 — С. 53-62

выражение посредством различного рода «цифровых» методов. Интересным для анализа рассматриваемой категории является одна из рекомендаций Совета Европы⁷.

В преамбуле указанного документа обозначается цель существования электронной демократии — открытие новых возможностей для повышения вовлеченности общественности в демократические институты и демократические процессы; расширение возможностей гражданского общества и совершенствование процедуры выработки внутренней и внешней политики.

Совет Европы рекомендует использовать механизмы электронной демократии для поддержания демократических ценностей в условиях каждодневного обогащения современного мира новыми технологиями. Одновременно с этим из данного документа возможно извлечь основные функции электронной демократии, среди которых: повышение эффективности классических демократических институтов и увеличение доверия граждан к ним; поддержание прозрачности различных демократических процессов и возрастание уровня вовлеченности в данных процессах со стороны различных общественных групп и т.д. Именно рассматриваемый документ, на наш взгляд, впервые на международном уровне формально закрепил тенденцию стремления общемирового сообщества к цифровым политическим реалиям. Следует понимать, что рекомендации Совета Европы по сути своей являются лишь декларативными, а их реализация напрямую зависит от конкретной правоприменительной практики различных государств.

В последние годы и в отечественной доктрине все чаще стали появляться научные труды на тему становления различных институтов электронной демократии⁸, что говорит о явном интересе к данной правовой категории.

⁷ Recommendation CM/Rec (2009) of the Committee of Ministers to member states on electronic democracy (e-democracy) [электронный ресурс] // URL: https://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/CAHDE/2009/RecCM2009_1_and_Accomp_Docs/647-0-ID8289-Recommendation%20on%20electronic%20democracy.pdf (Дата обращения 03.07.2020)

⁸ Белоконев С.Ю., Чистов И.И. Электронное голосование как перспектива политического процесса: возможности и ограничения «Цифровой политики» // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. №5(29) — 2017 — С. 69-77

Основными задачами цифрового голосования зачастую отмечаются: рост избирательной явки, исключение необходимости использования открепительных талонов и досрочного голосования, выступающих в числе наиболее критикуемых механизмов избирательного права РФ; снижение финансовых издержек на организацию выборного процесса; экономия на организации голосования жителей труднодоступных районов; привлечение к голосованию находящихся за рубежом избирателей⁹. Трудно представить иные способы решения такого количества задач избирательного процесса одновременно одним правовым институтом.

Однако не стоит забывать следующее: поскольку электронная демократия представляется лишь звеном в цепи обеспечения надлежащего функционирования демократии в классическом политико-правовом смысле, то данная категория может эффективно существовать лишь в условиях успешной работы классических демократических институтов в государстве, что, к сожалению, не всегда применимо к отечественной правовой системе, о чем будет сказано позднее.

Возможность проведения цифрового голосования в любом государстве базируется на построенной в нем системе электронного правительства. Данный тезис является основополагающим для понимания действительной практики применения рассматриваемых институтов.

В 2018 году ООН провела масштабное исследование на предмет изучения электронного правительства как инструмента создания гибкого и стабильного общества ¹⁰ . Некоторые положения исследования были посвящены непосредственно институтам электронной демократии. Они и представляют для нас наибольший интерес.

⁹Там же. С. 72

¹⁰ Исследование ООН: электронное правительство 2018. Применение электронного правительства для формирования устойчивого и гибкого общества [электронный ресурс] // ООН. Департамент по экономическим и социальным вопросам. URL: <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/UN%20E-Government%20Survey%202018%20Russian.pdf> (Дата обращений: 19.09.2020)

Прежде всего электронное правительство выделяется в качестве эффективной материально-технической базы, позволяющей построить такой избирательный процесс, при котором основные принципы избирательного законодательства получили реальное функционирование.

Так, *«информационные технологии могут сыграть определенную роль на разных этапах голосования и тем самым влиять на конфиденциальность избирателей»*¹¹. Данная конфиденциальность может обеспечиваться совершенно различными способами, например, применением различных защищенных систем.

В качестве интересного способа выявления популярных мнений населения исследование ООН выделяет ранжирование политических решений, исходя из функций социальных сетей «нравится/не нравится»¹². Несмотря на все недостатки использования данного механизма (отсутствие эффективной идентификации граждан; легкость манипулирования подобными интернет-голосованиями и т.д.), его применение вне рамок избирательного процесса исключительно как метода анализа общественных мнений представляется возможным. Однако данный вопрос заслуживает отдельного изучения.

Важную роль исследование ООН отводит способам электронной идентификации граждан. Именно электронный идентификатор в общемировой практике *«обеспечивает доступ ко всем государственным цифровым услугам, например, электронному голосованию или обработке заверенных копий официальных актов с полной юридической значимостью»*¹³

Среди множества способов идентификации выбрать какой-то один наиболее эффективный невозможно. Так, профили пользователей на сайтах электронного правительства могут быть похищены злоумышленниками при

¹¹ Исследование ООН: электронное правительство 2018. Применение электронного правительства для формирования устойчивого и гибкого общества С. 21 [электронный ресурс] // ООН. Департамент по экономическим и социальным вопросам. URL: <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/UN%20E-Government%20Survey%202018%20Russian.pdf> (Дата обращения: 19.09.2020).

¹² Там же. С. 120

¹³ Там же. С. 32

слабой защищенности, а использование квалифицированных электронных подписей для всех граждан влечет за собой довольно большие материально-технические вложения со стороны государства. Следует заметить, что в России подобным способом идентификации выступают именно различные правительственные сайты, например, Единый портал государственных услуг РФ, о котором будет сказано позже.

Наличие эффективно работающих надежных механизмов идентификации граждан является неотъемлемым элементом института цифрового голосования, без которого внедрение различных электронных механизмов голосования теряет всякий смысл. Во-первых, идентификация служит «барьером», позволяющим гражданам реализовать свое активное избирательное право исключительно в соответствии с законом, а во-вторых, эффективно работающая идентификация предупреждает возможность совершения различного рода избирательных преступлений.

§2.2. Формы реализации электронного голосования.

Институт электронного голосования как совокупность правовых норм, основанных на дигитализации права и регламентирующих способы и методы цифрового воздействия граждан на избирательный процесс, может существовать в нескольких формах: во-первых, при помощи привлечения цифровых средств для (не)дистанционного электронного голосования; а во-вторых, при применении разнообразных цифровых устройств для подсчета голосов. Данные формы представляют для нас особый интерес, поскольку именно они обеспечивают реализацию цифрового голосования на практике.

Легальная возможность волеизъявления граждан посредством каких-либо электронных механизмов (информационной сети «Интернет», комплексов электронного голосования и т.д.) представляется классической формой существования рассматриваемого института, поскольку способна оказать наиболее сильное влияние на избирательный процесс в силу того, что порождает коренные изменения в самой его основе. Данная модель зачастую используется не только в зарубежном праве, но и, с недавнего времени, в отечественном. Так

8 сентября 2019 года в России впервые прошло полноценное дистанционное электронное голосование по выборам в Московскую городскую думу VII созыва. Был разработан первый в данной сфере российского законодательства Федеральный закон от 29 мая 2019 г. N 103-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва и соответствующий закон г. Москвы»¹⁴. При этом в п.1 ч.2 ст.2 указанного федерального закона впервые в российском избирательном законодательстве дается легальное определение дистанционного электронного голосования — *«голосования без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с использованием специального программного обеспечения регионального портала государственных и муниципальных услуг города Москвы»*

Несмотря на локализованный характер проведения выборов, огромную материально-техническую базу столицы и участие в разработке эксперимента многих известных ученых, политиков и журналистов (напр. главный редактор «Эха Москвы» Алексей Венедиктов выступил в качестве одного из инициаторов и разработчиков идеи), цифровое голосование столкнулось в огромным количеством проблем как с технической, так и с правовой точек зрения.¹⁵

Вторая форма цифрового голосования, т.е. применение разнообразных цифровых устройств для подсчета голосов, включает в себя особые дигитальные механизмы обеспечения контроля за проведением избирательного процесса. В качестве примера из российской избирательной практики можно привести Комплексы обработки избирательных бюллетеней, так называемый «КОИБ» — электронное устройство, которое способно автоматически распознавать и

¹⁴ Закон г. Москвы от 22.05.2019 N 18 «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва» // «Вестник Мэра и Правительства Москвы» — май 2019. — №30.

¹⁵ Р.А. Юнеман. Электронное голосование на выборах в Мосгордуму в 2019 году. Гибридный админресурс на службе исполнительной власти [электронный ресурс] // Evoting.ru URL: <https://www.evoting.ru> (Дата обращения: 03.07.2020)

сканировать бумажные бюллетени и производить подсчет голосов. Однако в силу ограничений, налагаемых законодательством ¹⁶ (например, запрет использовать КОИБы на избирательных участках, участках референдума, образованных в местах временного пребывания избирателей, участников референдума), и конструктивных особенностей технологии «КОИБ» (например, строго определенный размер бюллетеня), данные устройства не получили широкого распространения в российском демократическом процессе.

Следует заметить, что вторая форма электронной демократии в онтологическом аспекте является лишь инструментом функционирования традиционных институтов избирательного права и не привносит в само политическое мышление граждан новых веяний. В то же время первая форма, т.е. голосование непосредственно в «цифровом мире», способна полностью изменить подход ко многим сферам избирательного процесса и, что самое главное, трансформировать его в куда более понятную для граждан процедуру, о чем будет сказано позже.

§2.3. Понятие «электронное голосование»: существующие проблемы с технико-правовой точки зрения.

Анализируя легальное определение дистанционного электронного голосования, данное вышеупомянутым Федеральным законом от 29 мая 2019 г. N 103-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва», мы можем выделить несколько ключевых «элементов» цифрового голосования непосредственно с точки зрения законодателя.

Во-первых, отказ от использования бумажных избирательных бюллетеней означает полную компьютеризацию голосования и переход к несколько иному

¹⁶ п. 1 Постановления ЦИК России от 6 марта 2013 года № 165/1212-6 "О порядке использования при голосовании на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, референдумах технических средств подсчета голосов – комплексов обработки избирательных бюллетеней и комплексов для электронного голосования» // «Вестник ЦИК России», N 3, 2013

типу политического мышления: голосование становится более обыденным процессом, практически лишенным предыдущей жёсткой регламентации. Она, безусловно, не пропадает вовсе, однако становится куда менее заметна для избирателя. К тому же, полный или частичный отказ от бумажных носителей позволяет существенно снизить материальные издержки государства на организацию избирательного процесса.

Важно отметить следующее: отечественная законодательная практика, в отличие от многих зарубежных стран, в начале 2019 года пыталась совершить резкий переход от классических форм протекания демократических процессов к наиболее сложным моделям цифровой демократии, что и привело к спорному опыту выборов в Мосгордуму. Если мы обратимся к европейской практике, то увидим, что во многих государствах существовали ранее и существуют на данный момент иные способы дистанционного активного политического участия граждан: например, в Великобритании до сих пор используется почтовое голосование (англ. — postal voting)¹⁷, которое во многом послужило переходом избирательной системы от повсеместных голосований «на участках» к возможности дистанционного волеизъявления. Безусловно, цифровое голосование представляет собой совершенно иной правовой институт со своеобразными формами выражения в избирательном процессе, однако, с точки зрения политического мышления граждан, резкий переход от очных моделей голосования к моделям дистанционным зачастую может привести к повышению недоверия к основным государственным институтам: именно поэтому важно распространить в обществе «культуру» дистанционного голосования, а уже потом вводить столь новые формы его выражения.

Во-вторых, законодателем делается особый упор на специальное программное обеспечение, используемое в процессе голосования. Однако имеем ли мы на данный момент возможность обеспечить ряд необходимых параметров данного софта (от англ. software — программа, программное обеспечение)?

¹⁷ How to vote [электронный ресурс] // GOV.UK URL: <https://www.gov.uk/voting-in-the-uk/postal-voting> (Дата обращения 03.07.2020)

Наиболее важным элементом такого софта является возможность обеспечения конфиденциальности используемых сетевых площадок для голосования с целью соблюдения конституционного принципа тайны голосования. В случае цифрового голосования в России подобными площадками могут быть либо особый сайт субъекта РФ в случае наличия такового, либо Всероссийский портал государственных услуг «Госуслуги». В первом случае говорить о безопасности однозначно не приходится, поскольку за последние годы несколько раз персональные данные с официального сайт мэрии Москвы попадали в Сеть^{18 19}, а уж если столица с ее материально-технической базой не в состоянии обеспечить должный уровень безопасности, то об остальных регионах не может идти и речи.

Похожая ситуация наблюдалась в последние годы с Порталом государственных услуг Российской Федерации «Госуслуги»²⁰, учетная запись которого использовалась для участия жителей Москвы и Нижегородской области в голосовании по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации в 2020 году.

Тем не менее, ЦИК РФ были предприняты и существенные шаги в сторону обеспечения безопасности тайны электронного голосования. Так, п.п. 7 п. 1.5. Постановления ЦИК РФ “О Порядке дистанционного электронного голосования при проведении общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации” устанавливает проведение электронного голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации исключительно с использованием специального программного обеспечения создания ключей шифрования, которое используется *«для формирования ключей зашифрования и расшифрования результатов*

¹⁸ С сайта мэрии Москвы произошла утечка личных данных родителей школьников [электронный ресурс] // РБК URL: <https://www.rbc.ru/politics/20/12/2018/5c1b671f9a7947ec90c89b6b> (Дата обращения: 03.07.2020)

¹⁹ Личные данные архитектурных подрядчиков мэрии Москвы попали в Сеть [электронный ресурс] // РБК URL: <https://www.rbc.ru/politics/31/10/2019/5dbadba19a794758de5a3337> (Дата обращения: 03.07.2020)

²⁰ Пользователи госуслуг утекли в сеть [электронный ресурс] // Коммерсант. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4213775> (Дата обращения: 03.07.2020)

волеизъявления участников голосования, а также для разделения ключа расшифрования на заданное количество частей и последующей сборки ключа расшифрования из предоставленных частей».

В большей степени смысл применения подобной технологии раскрывает п. 5.1. рассматриваемого Постановления ЦИК РФ: *«При проведении дистанционного электронного голосования анонимизированные результаты волеизъявления участников голосования по их формированию незамедлительно зашифровываются и сохраняются в зашифрованном виде в цепочке блоков информации».* Таким образом, не оставляет сомнений, что использование в процедуре цифрового голосования блокчейна (англ. blockchain), т.е. зашифрованных цепочек данных, внесение изменений в которые со стороны третьих лиц невозможно, существенно повысит его фактическую конфиденциальность и надежность.

Следующим аспектом, вызывающим проблемы при применении процедуры цифрового голосования в РФ, является отсутствие необходимой стабильной правовой базы, обеспечивающей контроль за проведением такого голосования. Существующие нормативно-правовые акты несут исключительно точечный характер. Практика создания новых норм при каждом применении процедуры цифрового голосования ведет к дестабилизации демократических процессов, поскольку всякая власть, пусть даже в демократическом государстве, по сути своей стремится всяким образом ограничить права граждан и усилить собственное влияние. Создание правовых актов на основе Конституции РФ, Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и иных источниках избирательного права представляется необходимым элементом дальнейшего развития электронной демократии в России. В ином случае потенциально возможна ситуация «подстраивания» законодательной базы под каждые выборы с целью достижения определенного политического результата. В таком случае невозможно развитие не только новых цифровых институтов избирательного права, но и традиционных моделей осуществления избирательного процесса.

§2.4. Необходимый контроль гражданского общества за проведением цифрового голосования и их перспективные формы выражения.

Немаловажную роль в избирательном процессе играет гражданское общество, осуществляющее контроль за проведением голосования при помощи различных механизмов, например, участия общественных наблюдателей. В цифровых вариантах проведения голосования подобные формы участия гражданского общества пока не выработаны. В действительности, сама система голосования должна исключать необходимость в подобном контроле, но это не всегда является действительностью. Различного рода фальсификации могут произойти и в условиях электронных выборов: возможность массового взлома учетных записей пользователей и голосование с их аккаунтов; принуждение к голосованию с использованием административного ресурса, что ведет к возникновению аномальных избирательных регионов; банальное вмешательство государства в проведение цифрового голосования с целью корректировки результатов — данные факторы невозможно полностью исключить.

На наш взгляд, не существует однозначного решения данной проблемы, однако можно обозначить определенные пути совершенствования цифровых институтов избирательного права.

Во-первых, предоставление общественности для детального изучения и анализа программного обеспечения, используемого при цифровом голосовании: это может повысить прозрачность избирательного процесса. С другой стороны, подобная возможность может привести к появлению дополнительных инструментов у злоумышленников, стремящихся к противоправным действиям в отношении избирательных прав граждан. Именно поэтому предоставление открытого программного обеспечения социально-значимых правовых институтов гражданскому обществу должно проходить под строгим контролем со стороны государства, а также в строго определенных рамках, чтобы не допустить утечки каких-либо важных для государственной (политической) безопасности сведений.

Во-вторых, создание на основе представительства граждан путем прямого голосования по одномандатным округам (наподобие Совета Федерации) общественной организации, полностью контролирующей механизмы функционирования системы электронного голосования: это могло бы решить вопрос потенциального воздействия абстрактной «власти» на демократический процесс. Однако сама идея создания подобной структуры может привести к концентрации избирательной власти в руках одной организации, что, безусловно, не является перспективным путем развития. Оптимальный вариант — существование некой поднадзорной ЦИК РФ (не)государственной самостоятельной организации, осуществляющей контроль за цифровыми элементами избирательного процесса. Именно вышеописанный механизм взаимодействия государственных органов в данной сфере используется в Эстонии с 2012 года.

Однако наиболее рациональным и правильным с точки зрения технологического процесса является создание специального искусственного интеллекта, т.н. «нейросети», способной осуществлять объективный контроль за проведением цифрового голосования. В действительности, все возможные фальсификации и аномалии в избирательном процессе возможно предусмотреть, проанализировать и исключить благодаря строгому математическому расчету и гибкому многоступенчатому искусственному интеллекту. Безусловно, создать безошибочно действующую нейросеть сейчас весьма проблематично, однако при комбинации с иными методами общественного контроля цифровое голосование будет менее подвержено негативному воздействию с различных сторон. В конце концов, цифровым формам правового регулирования общественных отношений должны корреспондировать цифровые способы контроля данных отношений.

§2.5. Российское общество: электронная демократия или стремление власти к видоизменению в соответствии с современными тенденциями.

Мы видим, что существующие вариации цифрового голосования в Российской Федерации имеют ряд значимых проблем. Из них основная —

отсутствие необходимой политико-правовой базы у классических институтов демократии, что ведет к невозможности дальнейшего цифрового развития избирательной системы. Обращаясь к недавнему опыту проведения всероссийского голосования по вопросу принятия поправок в Конституцию РФ, при котором стандартная нормативная база избирательного права (напр. ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» или ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации») не использовалась вовсе, а само голосование регламентировалась отдельными специально созданными нормативно-правовыми актами, можно с уверенностью говорить именно о необходимости совершенствования существующих демократических институтов, а не о потребности в искусственном создании новых.

Стремление законодателя снизить затраты на существующую процедуру голосования и развивать новые, цифровые институты права, безусловно, понятно, однако открытым остается вопрос о готовности России к подобным нововведениям. Тем не менее, однозначно можно говорить о том, что на данный момент цифровое голосование в России — это в большей степени желание государственной власти и в меньшей степени естественно формирующийся механизм электронной демократии.

III. Заключение.

§3.1. Перспективы развития электронного голосования в России.

Несмотря на все вышеобозначенные недостатки, правовая система Российской Федерации имеет все предпосылки к постепенному возникновению различных институтов электронной демократии. Об этом свидетельствует наличие уже сейчас целого ряда государственных электронных Порталов по предоставлению государственных и муниципальных услуг, наличие соответствующей стратегии развития²¹ информационного общества, стремление

²¹ Указ Президента Российской Федерации от 09.05.2017 г. № 203 О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 – 2030 годы // «Собрание законодательства РФ», 15.05.2017, N 20, ст. 2901

властей придерживаться европейских тенденций по дигитализации множества сфер общественной жизни и т.п.

Однако вместе с постепенным становлением множества правовых институтов в совершенно разных отраслях законодательства цифровое развитие должно протекать в естественных формах. Искусственное стремление введения каких-либо норм и правил приведет лишь к их формальному обозначению, но никак не к фактической способности осуществлять закладываемую в них функцию.

Именно в таких условиях становятся очевидным все преимущества электронной демократии в целом и, в особенности, ее отдельных институтов. Дальнейшее развитие законодательства и доктрины в данной сфере может привести к совершенно новым политическим реалиям, в которых множество существующих проблем при реализации демократических гарантий будет полностью решено. Выделяемые функции электронной демократии, рассмотренные нами, позволяют уже сейчас конструировать возможные пути расширения института цифрового голосования в РФ. Однако их реализация будет возможна лишь при наличии соответствующей материально-технической базы, то есть при существовании должного уровня стабильного правового регулирования, а также технического обеспечения во всех регионах РФ. К важнейшим элементам данной материально-технической базы следует относить и институт электронной идентификации граждан, без которого в принципе не представляется возможным введение не только цифрового голосования, но и иных форм выражения цифровизации.

Не обойдись и без механизмов защиты информации, передаваемой путем цифрового голосования — применение таких технологий как «блокчейн» в будущем должно лишь распространяться не только на избирательное право, но и на иные отрасли законодательства Российской Федерации. Как уже отмечалось, не менее важным является участие гражданского общества и выработка форм его участия в процессе цифрового голосования: при грамотном нормативном регулировании идея создания специального (не)государственного

органа по контролю цифрового голосования на основе представительства граждан могла бы позитивно сказаться на всем избирательном процессе. Другой метод осуществления контроля — создание нейросеть по анализу сведений, собранных в процессе голосования — также мог бы существенно повысить уровень безопасности протекаемых политических процессов.

§3.2. Общие выводы работы.

Учитывая вышесказанное, законодателю следует обратить внимание на несколько наиболее важных аспектов:

Во-первых, уже сейчас необходимо начать создание и совершенствование стабильной правовой базы цифровых избирательных процессов. Данная процедура является неотъемлемой частью становления любого правового института: без нее нечего и говорить о реальном введении цифровых механизмов в политическую сферу Российской Федерации.

Во-вторых, одновременно с совершенствованием законодательства, система государственных избирательных органов РФ нуждается в небольшой корректировке и в введении соответствующего уполномоченного органа, осуществляющего контроль электронного голосования. Такая мера позволит исключить некоторые негативные тенденции цифрового избирательного процесса.

В-третьих, как уже было сказано ранее, внимание необходимо уделять не столько формам регулирования общественных отношений в избирательной сфере, сколько тем средствам, при помощи которых цифровые формы политического процесса будут реализовываться. Возможно следовало бы организовать соответствующий комитет в Государственной Думе Российской Федерации, который бы сконцентрировался на решении задач в цифровой сфере развития права.

Безусловно, вышеобозначенные меры могут и не привести к позитивной практике применения тех либо иных институтов электронной демократии. Однако лишь путем проб и ошибок как со стороны законодателя, так и со стороны правоприменителя возможно становление действительно сильной,

стабильной и функциональной материально-технической базы, которая в будущем приведет к введению и закреплению совершенно новых, ранее не используемых государственно-правовых институтов.

Работа подготовлена с использованием системы «Консультант Плюс»

Работа подготовлена при финансовой поддержке гранта РФФИ №19-011-00820 (а) «Правовая политика российского государства, ее приоритеты и принципы в условиях цифровой экономики и цифрового технологического уклада: концептуальные, методологические, отраслевые аспекты цифровизации права и правового регулирования»

Пристатейный библиографический список

1. Lilian Mitrou , Dimitris Gritzalis , Sokratis Katsikas , Gerald Quirchmayr. Electronic Voting: Constitutional and Legal Requirements, and Their Technical Implications // Secure Electronic Voting — №1 — 2003 pp 43-60
2. Davison M. Douglas. Introduction: How We Vote: Electronic Voting and Other Voting Practices in the United States // William & Mary Bill of Rights Journal — volume 17 — 2008 — pp. 319-323
3. Dan S. Wallach. Voting System Risk Assessment Via Computational Complexity Analysis // William & Mary Bill of Rights Journal — 2008 — volume 17 — pp. 325-349
4. Driza Maurer, Ardita, Barrat Jordi. E-voting case law: A comparative analysis. [электронный ресурс] // Ashgate Publishing. — 2015. URL: https://www.researchgate.net/publication/313570091_E-voting_case_law_A_comparative_analysis (Дата обращения: 25.09.2020)
5. Белоконев С.Ю., Чистов И.И. Электронное голосование как перспектива политического процесса: возможности и ограничения «Цифровой политики» // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. №5(29) — 2017 — С. 69-77

6. Босова Е.Н., Реут Д.А. Дистанционное электронное голосование: Поиск Законодательного оформления // Правоприменение. — 2019 — №3 — С. 53-62

7. Исследование ООН: электронное правительство 2018. Применение электронного правительства для формирования устойчивого и гибкого общества [электронный ресурс] // ООН. Департамент по экономическим и социальным вопросам. URL: <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/UN%20E-Government%20Survey%202018%20Russian.pdf> (Дата обращения: 19.09.2020)

8. Recommendation CM/Rec (2009) of the Committee of Ministers to member states on electronic democracy (e-democracy) [электронный ресурс] // URL: https://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/CAHDE/2009/RecCM2009_1_and_Accomp_Docs/6647-0-ID8289-Recommendation%20on%20electronic%20democracy.pdf (Дата обращения 03.07.2020)

9. Estonia pulls off nationwide Net voting [Электронный ресурс] // CNET.NEWS URL: https://archive.is/20120713045721/http://news.com.com/Estonia+pulls+off+nationwide+Net+voting/2100-1028_3-5898115.html (Дата обращения: 03.07.2020.)

10. How to vote [электронный ресурс] // GOV.UK URL: <https://www.gov.uk/voting-in-the-uk/postal-voting> (Дата обращения 03.07.2020)

11. Личные данные архитектурных подрядчиков мэрии Москвы попали в Сеть [электронный ресурс] // РБК URL: <https://www.rbc.ru/politics/31/10/2019/5dbadba19a794758de5a3337> (Дата обращения: 03.07.2020)

12. Пользователи госуслуг утекли в сеть [электронный ресурс] // Коммерсант. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4213775> (Дата обращения: 03.07.2020)

13. Р.А. Юнеман. Электронное голосование на выборах в Мосгордуму в 2019 году. Гибридный админресурс на службе исполнительной власти [электронный ресурс] // Evoting.ru URL: <https://www.evoting.ru> (Дата обращения: 03.07.2020)

14. С сайта мэрии Москвы произошла утечка личных данных родителей школьников [электронный ресурс] // РБК URL: <https://www.rbc.ru/politics/20/12/2018/5c1b671f9a7947ec90c89b6b> (Дата обращения: 03.07.2020)

Нормативно-правовая база исследования:

1. Федеральный закон от 29 мая 2019 г. N 103-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва и соответствующий закон г. Москвы» // «Российская газета», N 117, 31.05.2019

2. Закон г. Москвы от 22.05.2019 N 18 «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыв» // «Вестник Мэра и Правительства Москвы» — май 2019. — №30.

3. Постановление ЦИК России от 6 марта 2013 года № 165/1212-6 "О порядке использования при голосовании на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, референдумах технических средств подсчета голосов – комплексов обработки избирательных бюллетеней и комплексов для электронного голосования» // «Вестник ЦИК России», N 3, 2013

4. Указ Президента Российской Федерации от 09.05.2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 – 2030 годы» // «Собрание законодательства РФ», 15.05.2017, N 20, ст. 2901