Матренина Ксения Юрьевна. Становление электронного голосования на выборах в Российской Федерации и перспективы его развития (конституционно-правовое исследование): автореферат дис. ... кандидата Юридических наук: 12.00.02 / Матренина Ксения Юрьевна;[Место защиты: ФГАОУВО Тюменский государственный университет], 2017

**Введение к работе**

***Актуальность.*** В соответствии с ч. 3 ст. 3 Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (по состоянию на 21 июля 2014 г.)1 высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Таким образом, приемы учета волеизъявления граждан играют важную роль. Это обусловлено в первую очередь тем, что институт выборов имеет смысл лишь тогда, когда осуществляется объективная фиксация воли избирателей, формируются и реализуются надлежащие условия для изъявления этой воли. Соответственно, государство должно обеспечить, чтобы воля народа находила «выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования» (ст. 21 Всеобщей Декларации прав человека от 10 декабря 1948 г.2).

Электронное голосование (далее — ЭГ) представляет собой совершенно новую, развивающуюся область избирательного процесса. *Во-первых*, ЭГ подразумевает новоявленные формы учета волеизъявления избирателей, *во-вторых*, данный вид голосования является качественно иным в организации и проведении выборов.

Актуальность темы чрезвычайно велика, особенно в связи с объективной необходимостью расширения масштабов реформационной деятельности в отношении демократических институтов в стране; она также обусловлена и тем, что в Послании Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 ноября 2009 г.3 одной из приоритетных задач модернизации организационно-правовой основы проведения выборов определено введение инновационных средств электронного содействия проведению выборов различного уровня. Таким образом, «задача перехода к инновационному ИТ-сценарию развития как в государственном масштабе, так

1 Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 4.
Ст. 445.

2 Российская газета. 1995. № 67.

3 Российская газета. 2009. № 214.

и для компактной территории муниципалитета представляется первичной и стратегически важной»1.

Новые технологии существенно меняют характер и архитектуру политической коммуникации. Значительно возросшие темпы развития российского общества, прежде всего, связанные с возникновением широкого спектра его структур, «видоизменение функционирования общественных организаций (возникновение сетевых сообществ и организаций, Интернет-парламентов и Интернет-партий)»2 подводят к неизбежности применения современных информационно-коммуникационных технологий как инструмента эффективного взаимодействия государства и общества. Указанное убедительно подтверждает высокую актуальность темы исследования.

В настоящий период обнаруживается активный рост масштабов использования современных технологий в жизни как российского, так и мирового сообщества, что, бесспорно, является отличительной особенностью нынешних процессов глобализации. Заметно влияние новых информационных технологий и на избирательный процесс, который уже сегодня характеризуется широким спектром их применения: использование на всех стадиях государственной автоматизированной системы «Выборы» (далее — ГАС «Выборы»); применение на выборах комплексов обработки избирательных бюллетеней (далее — КОИБ) и комплексов для ЭГ (далее — КЭГ); онлайновый опрос общественного мнения и т. д.3 Известно, что почти все страны Европы, США, Индия, Бразилия, Венесуэла, Казахстан, Южная Корея имеют опыт если не применения, то разработки систем электронного голосования (далее — СЭГ); совокупное население стран, при-

1 Холопов В. А. Модернизация институтов непосредственной демокра
тии в условиях информатизации: муниципальное измерение // Государ
ственная власть и местное самоуправление. 2011. № 10. С. 28.

2 Голычев А. А. Электронная демократия как фактор повышения по
литического участия граждан современной России: дис. … канд. полит. наук:
23.00.02. М., 2006. С. 6.

3 Павлютенкова М. Ю., Чернышова Т. М. Информационно-
коммуникационные технологии в избирательном процессе России // Pro
nunc: современные политические процессы. Избирательное право и избира
тельный процесс в Российской Федерации. 2006. Вып. 4. № 1. С. 208.

менявших ЭГ на выборах, составляет более 2 млрд1 (почти четвертая часть населения Земли).

Актуальность темы исследования, кроме того, обусловлена и реальной возможностью в режиме «онлайн» выявлять результаты последствий в сфере электоральных предпочтений.

По мнению исследователей Павлушкина А. В. и Постникова А. Е., «фактическое доминирование одной политической партии в избирательном процессе ставит перед законодателем задачу принятия дополнительных мер, направленных на повышение доверия граждан к избирательной системе, повышение уровня их участия в выборах»2; Авдеев Д. А. считает, что доминирование одной политической партии является «имитацией политического многообразия, выражающегося в фактической монопартийности»3; Чернышов Ю. Г. отмечает, что «в современной России остро стоит проблема повышения легитимности органов власти»4; по справедливому замечанию Лукьяновой Е. А., «при провозглашении народовластия… выборы за прошедшее время и законодательно, и на практике трансформировались таким образом, что реализация этого важнейшего политического права граждан превратилась в фикцию»5.

В данном контексте уместно напомнить слова русского правоведа Чичерина Б. Н., что «сильная и твердая власть необходима,

1 Холопов В. А. Модернизация механизмов реализации институтов не
посредственной демократии: анализ зарубежного и российского опыта про
ведения электронного голосования // Конституционное и муниципальное
право. 2011. № 9. С. 65.

2 Павлушкин А. В., Постников А. Е. Правовой механизм дистанцион
ного электронного голосования (анализ возможной модели) // Журнал
российского права. 2009. № 11. С. 5.

3 Авдеев Д. А. Республиканский монократизм или конституционализа-
ция российской формы правления // Вестник Тюменского государственно
го университета. 2014. № 3. С. 57.

4 Чернышов Ю. Г. Выборы в Барнаульскую городскую Думу (октябрь
2012 г.): характерные тенденции и результаты // POLITBOOK. Чебокса
ры: Научно-исследовательский институт общественных и политических
наук. 2013. № 1. С. 137.

5 Лукьянова Е. А. Некоторые проблемы Конституции Российской Феде
рации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 15. С. 5.

но она должна быть направлена на те цели, которые указываются общественным благом…»1.

Представляется, что изложенное выше является весомым аргументом в пользу комплексного подхода к формированию правовых основ как самой системы электронного голосования, так и ее широкого применения, что неизбежно приведет к масштабному становлению и всестороннему развитию одного из весьма перспективных направлений избирательного процесса и, как следствие, к совершенно иному наполнению одной из базовых подотраслей права — избирательного права.

Следует признать, что в последние годы наблюдается устойчивая тенденция к снижению уровня электоральной активности избирателей, особенно среди молодежи. Одна из причин, по мнению экспертов, — отрицание и невосприятие традиционного способа голосования; по результатам опроса, более половины избирателей в возрасте от 18 до 24 лет не участвуют в выборах, при этом основной мотив — приход на избирательные участки «отнимает слишком много времени»2. Полагаем, что разрешение данной проблемы возможно, в том числе через альтернативные способы голосования, и прежде всего ЭГ.

Исследование направлено на выявление и комплексный анализ как достоинств, так и основных рисков ЭГ, что, безусловно, будет способствовать эффективному решению теоретических проблем и практических задач при массовом внедрении и применении средств ЭГ в России, а также при введении в избирательную практику Интернет-голосования и иных форм дистанционного электронного голосования (далее — ДЭГ).

***Степень научной разработанности темы.*** Повышенный интерес к исследованию СЭГ нашел свое отражение в трудах российских и зарубежных авторов.

В работах Акимовой Г. П., Антонова Я. В., Овчинникова В. А., Трыкановой С. А., Попова А. К. и др. рассмотрен опыт применения средств ЭГ на выборах в России.

1 Цит. по: Лукьянова Е. А. Общество и государство в России — диа
гностика состояния глазами конституционалиста // Конституционное и му
ниципальное право. 2013. № 4. С. 20.

2 Забайкалов А. П. Реализация конституционного права на участие
в выборах и референдумах посредством голосования по почте: автореф. дис.
… канд. юрид. наук: 12.00.02. Елец, 2009. С. 3.

Отечественные исследователи — Антонов Я. В., Богдан Ю. И., Вешняков А. А., Овчинников В. А., Титовская Н. В., Шуль га-Морская Т. В., Холопов В. А. — и другие опубликовали труды об опыте ЭГ на выборах в иностранных государствах.

Раскрытие особенностей проведения ЭГ в мировой практике отражено в работах иностранных ученых: Agarwala A. K., Clift S., Goldsmith B., Indiresan P. V., Prasad H., Ruthrauff H., Shahani D. T., Trechsel A. и др.

Российские исследователи (Анохин М. Г., Вешняков А. А., Павлютенков М. Ю., Павлушкин А. В., Постников А. Е.), а также иностранные исследователи (Susha I., Kripp M.) в своих научных трудах исследовали внедрение системы ДЭГ, в частности Интернет-голосования.

Однако теория и практика применения ЭГ на выборах не получили до настоящего времени широкого, всестороннего и комплексного раскрытия в российских научных изданиях. Исключением является лишь диссертация Антонова Я. В. на тему «Электронное голосование в системе электронной демократии: конституционно-правовое исследование», публичная защита которой состоялась в октябре 2015 г. В то же время в указанной работе крайне недостаточно раскрываются преимущества и недостатки ЭГ на выборах, в том числе зарубежный опыт.

Изложенное выше подтверждает неотложность проведения исследования ЭГ как важной и неотъемлемой части процесса формирования подлинного народовластия в Российской Федерации.

***Гипотеза*** строится на предположении о том, что ЭГ является перспективным и действенным инструментом как основного, так и дополнительного способов реализации гражданами своих избирательных прав.

***Объектом исследования*** выступают общественные отношения, непосредственно возникающие в период исполнения комплекса правовых мер на всех стадиях подготовки и осуществления на выборах электронного голосования.

***Предмет исследования*** — нормативные правовые акты избирательного законодательства, регулирующие порядок, способы обеспечения взаимной согласованности и применения средств ЭГ, результаты опросов, отчеты и публикации, теория и практика, а также проблемы внедрения и применения электронных средств голосования на выборах.

***Цель работы*** заключается в комплексном исследовании проблем конституционно-правового регулирования и практики применения средств ЭГ на выборах во взаимосвязи с неизбежностью и неотложностью совершенствования избирательного законодательства Российской Федерации и повышения его эффективности.

*Для достижения указанной цели следует решить первоочередные* ***задачи:***

*во-первых,* исследовать понятие и виды ЭГ на выборах;

*во-вторых,* изучить научно-теоретические вопросы согласованности и взаимодействия демократии и информационных технологий;

*в-третьих,* рассмотреть российский и зарубежный опыт внедрения и применения средств ЭГ на выборах;

*в-четвертых,* проанализировать социологические опросы граждан, мнения, оценки и предложения экспертов по внедрению ЭГ в избирательную практику;

*в-пятых,* исследовать правовое регулирование применения альтернативных средств голосования (средств ЭГ) в избирательном процессе России;

*в-шестых,* выявить теоретические и практические проблемы применения альтернативных средств голосования (средств ЭГ) и предложить способы их разрешения;

*в-седьмых,* выработать базовые рекомендации по внедрению электронных средств голосования в современную российскую избирательную практику.

***Методологической основой работы*** стали общенаучные методы иссле довательской деятельности (синтез, анализ) и частно-научные (историко-право вой, сравнительно-правовой, метод оценки, аксиологический метод, системно-структурный, формально-юридический, методы верификации и фальсификации).

Методы анализа и синтеза применялись при исследовании ЭГ в качестве комплексного вида голосования, на основании которого разработана классификация ЭГ на выборах; они же использованы при изучении опыта внедрения и применения различных средств ЭГ на территории России.

Историко-правовой метод исследования был эффективен при изучении вопросов генезиса и эволюции ЭГ на выборах в России и ряде зарубежных государств.

Сравнительно-правовой метод использовался при исследовании международного опыта применения современных технологий голосования в избирательном процессе и проведении сравнительного анализа существующих средств ЭГ в российской избирательной практике и средств ДЭГ, апробированных в ходе экспериментов по введению в избирательную практику страны удаленного голосования на базе современных информационно-коммуникационных технологий.

Метод оценки позволил выявить достоинства и недостатки использования современных технических средств непосредственно в ходе процесса голосования и при подсчете голосов избирателей.

Аксиологический метод исследования способствовал проверке соответствия средств ЭГ основополагающим принципам избирательного права (всеобщее, тайное, равное, свободное) и конституционным основам народовластия.

Системно-структурный метод применялся при определении сущности ЭГ, его соотношении с электронной демократией и традиционным способом голосования, а также при комплексном анализе нормативно-правовой базы.

Формально-юридический метод дал возможность выявить содержание правовых актов относительно применения современных технологий на выборах, определить основные направления совершенствования законодательства в области ЭГ.

Метод верификации использовался для подтверждения гипотезы о перспективности ЭГ на выборах как действенного способа реализации гражданами своего активного избирательного права.

Метод фальсификации применялся для выявления существующих проблем и рисков в системе электронного голосования на выборах.

***Теоретическая основа исследования.*** Общие положения избирательного права исследовались в работах Аглеевой Л. Т., Головина А. Г., Забайкалова А. П., Зайганова С. В., Князева С. Д., Лысенко В. И., Матейковича М. С. и др.

Опыт применения средств ЭГ на территории России рассмотрен в трудах Акимовой Г. П., Антонова Я. В., Иванова А. Е., Овчинникова В. А., Попова А. К., Соловьева А. В., Трыкановой С. А. и др.

При соотнесении дефиниций *«электронное голосование», «электронная демократия»* и *«электронное правительство»* проанализированы работы Антонова Я. В., Боброва А. М., Вершинина М. С., Красноперова А. Ю., Овчинникова В. А., Митяевой Ю. В. и др.

В ходе исследования изучены труды, освещающие международный опыт ЭГ, таких отечественных исследователей, как Антонов Я. В., Богдан Ю. И., Вешняков А. А., Горностаева Е. О., Овчинников В. А., Рудницкий Г. В., Титовская Н. В., Холопов В. А., Шульга-Морская Т. В., и иностранных: Agarwala A. K., Auer A., Backus M., Clift S., Gasser U., Gerlach J., Goldsmith B., Indiresan P. V., Prasad H., Ruthrauff H., Shahani D. T., Trechsel A. и др.

При анализе систем ДЭГ, в частности Интернет-голосования, рассмотрены работы Анохина М. Г., Вешнякова А. А., Давыдова Д. А., Добрынина Н. М., Дурновой И. А., Митяевой Ю. В., Павлушки-на А. В., Павлютенкова М. Ю., Постникова А. Е., Полововой Е. В., Рябчикова Р. В., Сербина М. В., Susha I., Kripp M. и др.

Исследование проблем введения ЭГ в российскую избирательную практику подвигло изучить работы Авдеева Д. А., Вешнякова А. А., Лукьяновой Е. А., Песковой О. Ю., Рябчикова Р. В., Титовской Н. В., Чеботарева Г. Н. и др.

***Эмпирическую основу диссертационного исследования*** составили результаты анализа отчетов о применении КОИБ и КЭГ, социологических данных, содержащих сведения о достоинствах и недостатках ЭГ, перспективах его дальнейшего внедрения.

***Нормативная основа исследования*** — Конституция РФ, международные правовые источники (Всеобщая Декларация прав человека от 10 декабря 1948 г., Международный Пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. и т. д.), федеральные законы (Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (по состоянию на 5 апреля 2016 г.)1 (далее — Федеральный закон № 67-ФЗ), Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» (по состоянию на 12 марта 2014 г.)2 (далее — Федеральный закон № 20-ФЗ) и др.), постановления ЦИК России (Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 25 мая 2011 г. № 12/133-6

1 Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24.
Ст. 2253.

2 Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 2.
Ст. 172.

«Об ускоренном техническом переоснащении избирательной системы Российской Федерации» (по состоянию на 22 ноября 2013 г.)1 и др.

***Научная новизна.*** На основе комплексного исследования предложено новое определение ЭГ и разработана его структурная классификация; проанализированы электоральная активность избирателей Тюменской и Свердловской областей на федеральных выборах 1999, 2000, 2003, 2004, 2007, 2008, 2011, 2012 гг. и мероприятия по повышению компьютерной грамотности населения в Уральском федеральном округе.

В работе проведено всестороннее изучение эксперимента 2009 г. по внедрению ДЭГ в избирательную практику России, на основании чего сделан вывод о соответствии большинства средств рассматриваемого вида голосования важнейшим принципам избирательного права.

Научная новизна исследования заключается в выявлении и анализе выработанного комплекса мер, направленных на исключение возможных рисков при применении средств ЭГ. Диссертантом внесены предложения по совершенствованию избирательного законодательства.

***Научную новизну диссертационного исследования конкретизируют основные положения, выносимые на защиту.***

1. Предложено новое определение понятия ЭГ: «электронное голо
сование — это, *во-первых*, голосование без использования бюллетеня,
изготовленного на бумажном носителе, с использованием комплекса
средств автоматизации ГАС «Выборы», *во-вторых*, голосование с при
менением бумажного избирательного бюллетеня, но на базе автоматизи
рованного приема, обработки бюллетеней и подсчета голосов».

Обоснована необходимость внесения соответствующего изменения в пп. 62 ст. 2 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

2. Выработана структурная классификация ЭГ, которая в зависи
мости от места проведения подразделяет ЭГ, *во-первых,* на неуда
ленное (стационарное) голосование и, *во-вторых,* удаленное (дис
танционное) голосование.

Отмечена возможность проводить данный вид голосования посредством компьютера с использованием сети Интернет, терминалов

Вестник Центризбиркома Российской Федерации. 2011. № 8.

для голосования, телефонной связи, средств электронного подсчета голосов и так далее.

Установлено, что ЭГ с использованием сети Интернет представляет собой совокупность действий, а именно: Интернет-голосование на избирательном участке, Интернет-голосование с домашнего или рабочего компьютера, голосование с использованием киоска (кабины) для голосования.

1. Доказано на базе результатов всестороннего анализа эксперимента по ДЭГ (электронный опрос избирателей) в 2009 г. во Владимирской, в Волгоградской, Вологодской и Томской областях, а также Ханты-Мансийском автономном округе — Югре (далее — ХМАО–Югра), что электронный опрос избирателей с помощью социаль но-платежной карты, которая является аналогом электронного паспорта и имеет электронную цифровую подпись, является более защищенным и надежным, что делает взлом системы весьма затруднительным или, вообще, невозможным.
2. Предложено для повышения доверия граждан к системе электронного голосования и исключения фальсификации результатов голосования внести изменения в избирательное законодательство страны — установить проведение обязательного контрольного подсчета голосов избирателей непосредственно членами участковых комиссий с правом решающего голоса (ручной подсчет голосов) в пределах территории, на которой действует одна территориальная комиссия, не менее чем на 5 процентах определяемых жребием избирательных участков, на которых использовались комплексы обработки избирательных бюллетеней.

Аргументировано внесение соответствующих изменений в п. 32 ст. 68 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также в Инструкцию о порядке использования технических средств подсчета голосов — комплексов обработки избирательных бюллетеней 2010 на выборах и референдумах, проводимых в Российской Федерации (утверждена Постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 6 июля 2011 г. № 19/204–6).

5. Сделан вывод об обязательности расширения полномочий на
блюдателям для выработки ими своих замечаний по ЭГ при приме
нении КОИБ на выборах для обеспечения прозрачности и достовер
ности электронных выборов.

Внесено предложение о закреплении права наблюдателей осуществлять контроль за процессом шифрования и подписания исходных данных для ключевых носителей при применении КОИБ.

6. Обоснована необходимость внесения для обеспечения транс
парентности избирательного процесса, повышения уровня доверия
избирателей к выборам, устранения риска фальсификации результа
тов голосования на выборах изменений в избирательное законода
тельство России в части установления регламента для размещения
на сайте избирательной комиссии субъекта РФ предварительных
итогов голосования на выборах.

Предложено размещать указанные сведения не позднее 12 часов 00 минут, 15 часов 00 минут и 18 часов 00 минут по местному времени в день голосования; при этом с целью защиты прав еще не проголосовавших избирателей и устранения риска оглашения данных предварительных итогов голосования в средствах массовой информации разрешить доступ к предварительным итогам голосования ограниченному кругу лиц; внести указанные изменения в Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Постановление ЦИК России от 20 апреля 2016 г. № 4/33-7 «Об Инструкции по размещению данных ГАС РФ «Выборы» в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

7. Доказана обязательность проведения полномасштабного экспе
римента на всех избирательных участках одного из субъектов Россий
ской Федерации с применением комплексов обработки избирательных
бюллетеней и комплексов для электронного голосования на выборах
высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руко
водителя высшего исполнительного органа государственной власти
субъекта Российской Федерации) и законодательного (представитель
ного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации,
а также органов местного самоуправления и их должностных лиц.

***Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования*** обоснована его направленностью на дальнейшее совершенствование и упрочение демократических принципов организации проведения выборов. Результаты исследования могут быть использованы в правотворческой деятельности и правоприменительной практике, при разработке и преподавании курсов конституционного и избирательного права Российской Федерации и зарубежных стран, специальных курсов, а также в последующих научных разработках.

***Апробация результатов исследования.*** Диссертация выполнена на кафедре конституционного и муниципального права Института государства и права Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Тюменский государственный университет», здесь же состоялись ее рецензирование и обсуждение.

Основные идеи диссертационного исследования отражены в выступлениях на научно-практических конференциях: VIII Всероссийской научно-практической конференции «Россия в XX**I веке: право, эконо**мика и управление» (Тюмень, 19 апреля 2012 г.), Межрегиональной научно-практической конференции «История принятия Конституции Российской Федерации и проблемы реализации конституционных норм» (Тюмень, 6 декабря 2013 г.), X Международной научно-практической конференции «Теоретические и практические аспекты развития современной науки» (Москва, 23-24 декабря 2013 г.), X **Всероссий**ской научно-практической конференции «Права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации: проблемы реализации, обеспечения и защиты (Тюмень, 17 апреля 2014 г.), XI Всероссийской науч но-практической конференции «Личность, общество, государ ство и право. Проблемы соотношения и взаимодействия» (Тюмень, 16 апреля 2015 г.), **II Международной научно-практической конференции «Про**блемы современной юридической науки: актуальные вопросы» (Красноярск, 10 ноября 2015 г.), XII Всероссийской научно-практической конференции «О политико-правовой модернизации в государстве: вопросы теории и практики» (Тюмень, 22 апреля 2016 г.).

Отдельные аспекты диссертационного исследования получили апробацию в рамках проведения семинарских занятий по курсу «Конституционное право России» со студентами направления «Юриспруденция» Института государства и права Тюменского государственного университета, по спецкурсу «Право» с учащимися 10-11-х классов гимназии Тюменского государственного университета.

По теме диссертации опубликованы 23 научные работы, в том числе 15 — в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации для опубликования результатов диссертационного исследования.

***Структура работы.*** Диссертация состоит из введения, двух разделов, объединяющих шесть подразделов, заключения, приложений, списка сокращений и условных обозначений, списка литературы