

ЭЛЕКТРОННОЕ ГОЛОСОВАНИЕ: ПОНЯТИЕ И ВИДЫ

© 2015 г. Ксения Юрьевна Матрёнина¹

Аннотация: в статье исследуются отечественная и зарубежная научная литература, а также законодательство о понятии “электронное голосование”. Автор предлагает внести изменения в российское законодательство, а именно: изменить понятие “электронное голосование”. Кроме этого автор анализирует существующие классификации электронного голосования. При написании работы использовались следующие общие методы исследовательской деятельности: сравнительно-правовой, индукция и дедукция, синтез и анализ, диалектический. Статья обладает научной новизной, так как автор предлагает комплексную классификацию электронного голосования.

Annotation: in the article domestic and foreign scientific literature and also the legislation on the concept of electronic voting are examined. The author suggests to amend the Russian legislation, namely: to change the concept of “electronic voting”. Besides the author analyzes existing classifications of electronic voting. The general research methods used were as follows: comparative legal research, induction and deduction, synthesis and analysis, dialectical research. The article possesses scientific novelty as the author offers the complex classification of electronic voting.

Ключевые слова: электронное голосование, классификация, выборы, информационные ресурсы, технологии, избирательное право, Интернет.

Key words: electronic voting, classification, election, information resources, technologies, suffrage, the Internet.

Все большее число исследователей склоняются к точке зрения, что “старая форма” демократии больше не подходит обществу, где растет число людей, которые могут получать информацию по различным социальным и политическим вопросам через доступ к информационно-коммуникационным технологиям и посредством этой новой технологии формировать свое просвещенное мнение по широкому кругу вопросов². Таким образом, электронное голосование представляет собой новую, развивающуюся область избирательного процесса и, соответственно, весьма актуальную.

У электронных выборов немало преимуществ перед традиционными выборами. Несмотря на то что разработать схему и произвести электронные устройства достаточно дорого, в действительности электронные выборы дешевле, поскольку затраты на них одноразовые. В результате появляется возможность чаще проводить выборы, граждане будут активнее участвовать в управлении государством, оказывать большее влияние на политику. Второй важный аргумент в пользу электронного голосования – мобильность.

Что же подразумевается под понятием “электронное голосование”? В соответствии с Федеральным законом “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” от

12 июня 2002 г.³ (далее – Федеральный закон от 12 июня 2002 г.) электронное голосование – это голосование без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с использованием комплекса средств автоматизации ГАС “Выборы” (п. 62 ст. 2).

В Интернете можно встретить и другие дефиниции. Так, электронное голосование понимается как процесс подсчета голосов электронными средствами (автоматические ящики для голосования, которые сканируют бюллетени, и т.п.), так и сам процесс подачи голоса посредством различных новых телекоммуникационных средств⁴.

Следует отметить, что понятие “электронное голосование” содержится не только в отечественном законодательстве и научной литературе, но и в международных источниках. Так, в Рекомендациях Комитета министров Совета Европы по правовым, организационным и техническим стандартам электронного голосования закреплено, что электронное голосование – это электронные выборы или электронный референдум, включающие использование электронных средств, как минимум, при подаче голосов⁵. Таким образом, электронное голосование включает в себя применение оптических сканеров, машин для голосования, а также средств дистанционного голосования, в том числе Интернет-голосования.

Считаем, что определение “электронное голосование”, содержащееся в Федеральном законе от 12 июня 2002 г., не

¹ Аспирант кафедры конституционного и муниципального права Института государства и права Тюменского государственного университета (E-mail: kseniya.matr@yandex.ru).

² См.: Каишанов С.А. Влияние информационных технологий на политический процесс // Вестник Саратовск. гос. социально-экон. ун-та. 2011. № 4. С. 173.

³ См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

⁴ См.: Электронное голосование // Википедия // <http://ru.wikipedia.org> (Дата обращения: 8.06.2014 г.).

⁵ См.: Дурнова И.А. Электронное голосование на выборах // <http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/36070/1/I.A.%20Дурнова.pdf>. С. 51 (Дата обращения: 8.06.2014 г.).

раскрывает всей полноты данного феномена, так как электронное голосование включает в себя не только голосование с помощью электронного избирательного бюллетеня, но и подсчет избирательных бюллетеней в электронном виде.

На основании вышеизложенного предлагаем внести изменения в Федеральный закон от 12 июня 2002 г., а именно: закрепить следующее определение: «*Электронное голосование – это голосование без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с использованием комплекса средств автоматизации ГАС “Выборы”*», а также *голосование с использованием бумажного избирательного бюллетеня, но с применением автоматизированного приема, обработки бюллетеней и подсчета голосов*».

Необходимо согласиться с мнением В.А. Овчинникова и Я.В. Антонова, что электронное голосование нужно рассматривать и в материальном (содержательном) аспекте, т.е. как процесс принятия политически и юридически значимых решений, и в формальном – как процесс фиксации воли избирателей с использованием электронных технологий⁶. Мы не разделяем точку зрения Ю.В. Митяевой, что электронное голосование – это «фактически дистанционное голосование, позволяющее не привязывать волеизъявление граждан к фактическому месту нахождения»⁷. Ведь дистанционное голосование – это только одна составляющая электронного голосования, его разновидность. Поэтому определение, предложенное Ю.В. Митяевой, чрезвычайно узко, не отражает всей сути электронного голосования.

На наш взгляд, электронное голосование не следует рассматривать как отдельное самостоятельное явление, оно есть составная часть электронной демократии. В свою очередь, другой составляющей электронной демократии является электронное правительство. Обычно в научной литературе понятия «электронное голосование» и «электронная демократия» соотносятся, как часть и целое.

Рассмотрим указанные понятия шире. Итак, «электронное правительство» некоторые исследователи, в частности Х.-Й. Шолль (Hans Jochen Scholl) (Университет Вашингтона – США), определяют как «использование информационных технологий для поддержки деятельности органов государственного управления, привлечения к участию граждан и обеспечения выполнения государственных обязательств и услуг. Оно включает в себя не только электронное управление, но и электронное участие граждан»⁸. Профессор Й. фон Лак (Jörn von Lucke) (Университет Зеппелин – Германия) предлагает разделять понятия «электронное правительство» и «электронная демократия». Электрон-

ная демократия, по его мнению, подразумевает под собой «электронное представление демократических процессов»⁹. П. Парисек (Peter Parysek) (руководитель Центра электронного управления Дунайского университета Кремса – Австрия) выступает с предложением разделить эти демократические процессы на следующие «подпроцессы»:

первое, сбор информации;

второе, формирование общего мнения;

третье, принятие решения.

Понятие же «электронная демократия», по его мнению, состоит из двух основных частей: *во-первых*, подготовка к принятию решения; *во-вторых*, область электронного голосования или принятие решений¹⁰.

Впрочем, существует и иная точка зрения. По материалам одного уважаемого зарубежного сайта, специализирующегося на вопросах демократии¹¹, электронная демократия состоит из двух частей: электронного голосования и электронного участия. Электронная демократия занимается и полностью сосредоточена на использовании новых технологий для укрепления механизмов демократического принятия решений, электронного голосования и электронного участия. При этом электронное участие граждан в политическом процессе может привести к возникновению двух различных наборов отношений между гражданами и политиками (государственными органами). Таким образом, мы выяснили, что электронная демократия обычно состоит из двух основных частей – электронного правительства и электронных выборов (голосование).

Основу электронной демократии и, следовательно, электронного голосования определяет такое фундаментальное понятие, как «электронное управление»¹². Исследователь М. Бакус (Michiel Backus) определяет электронное управление как «применение электронных средств в отношениях между правительством и гражданами, государством и бизнесом, а также во внутренних отношениях органов государственной власти для упрощения и совершенствования демократических, государственных и бизнес-аспектов управления»¹³. Д. Кеттл (Donald F. Kettl) (Брукингский институт – США) считает, что электронное управление является «способом описания связи в правительстве в гораздо более широких, чем обычно считают, средах, в том числе политической, социальной и административной»¹⁴.

Ряд отечественных ученых (В.А. Овчинников, Р.Т. Биктагиров) электронное управление понимают как систему взаи-

⁶ См.: Антонов Я.В., Овчинников В.А. Международный опыт электронного голосования // Сб. конкурсных работ в области избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний, выполненных студентами и аспирантами вузов (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации в 2010/2011 учебном году. М., 2011. С. 45.

⁷ Митяева Ю.В. Опыт проведения Интернет-голосования на выборах и референдумах в России и за рубежом // <http://www.rcoit.ru/technologies/detail.php?ID=17065> (Дата обращения: 8.06.2014 г.).

⁸ Антонов Я.В., Биктагиров Р.Т., Овчинников В.А. Электронное голосование и электронная демократия: теоретические основы развития и взаимодействия // <http://urist-edu.ru/akts/25086/index.html> (Дата обращения: 8.06.2014 г.).

⁹ Lucke J. von, Reinermann H. Speyerer Definition von Electronic Government, 2004 // <http://foev.dhv-speyer.de/ruvii> accessed on 2004-04-28 (Дата обращения: 9.06.2014 г.).

¹⁰ См.: Антонов Я.В., Биктагиров Р.Т., Овчинников В.А. Указ. соч.

¹¹ См.: E-democracy // <http://www.eldis.org/go/topics/resource-guides/governance/key-issues/e-government/e-democracy> (Дата обращения: 9.06.2014 г.).

¹² Cliff S. E-Governance to E-Democracy: Progress in Australia and New Zealand toward Information-Age Democracy // <http://www.publicus.net/articles/edempublikenetwork.html> (Дата обращения: 9.06.2014 г.).

¹³ Backus M. E-Governance and Developing Countries: introduction and examples, Research Report. No. 3. April 2001 // <http://www.iicd.org/files/report3.pdf> (Дата обращения: 9.06.2014 г.).

¹⁴ Kettl D.F. The Transformation of Governance. Baltimore, 2002.

моотношений между властью, гражданами и организациями на основе информационно-коммуникационных связей, по поводу реализации электронной демократии¹⁵.

На основании этого можно дать следующие определения понятиям “электронная демократия”, “электронное голосование”, “электронное правительство”:

электронная демократия – комплексное представление демократических процессов с использованием информационно-коммуникационных технологий, базирующееся на принципах электронного управления;

электронное голосование – совокупность информационно-коммуникационных технологий, обеспечивающих процесс голосования, базирующаяся на принципах электронного управления;

электронное правительство – совокупность информационно-коммуникационных технологий, обеспечивающих участие граждан, организаций в демократических процессах, базирующаяся на принципах электронного управления¹⁶.

Рассмотрим виды электронного голосования, выделяемые в юридической науке. Так, Г.У. Садекова и Е.А. Токарева полагают, что средства электронного голосования необходимо разделить на следующие виды:

во-первых, средства электронного подсчета голосов (комплексы обработки избирательных бюллетеней) (далее – КОИБ);

во-вторых, голосование с помощью терминалов, установленных на избирательных участках (комплексы электронного голосования) (далее – КЭГ);

в-третьих, дистанционное голосование при помощи:

сети Интернет (с использованием дисков и социальных карт);

мобильной связи и сотовых телефонов¹⁷.

Для системного восприятия электронного голосования предлагаем рассмотреть также классификацию форм электронного голосования.

1. Электронное голосование на избирательном участке. Причем электронное голосование на избирательном участке можно разделить, по мнению Р. Пералта (Rene Peralta) (Национальный институт стандартов и технологий – США):

во-первых, на систему прямой записи (DRE) с использованием сенсорных экранов¹⁸. Оборудование DRE состоит из сенсорного экрана, подключенного к компьютеру; бюллетени представлены избирателям на сенсорном экране;

во-вторых, на систему оптического сканирования, представляющего собой устройства ввода, использующие лучи света для сканирования кодов (штрих-кодов), текста или гра-

фических изображений; при этом полученные данные мгновенно передаются в компьютер или систему компьютеров¹⁹.

Необходимо отметить, что в пределах системы оптического сканирования выделяются две базовые технологические схемы:

штрих-код сканер²⁰;

система ручного сканирования²¹.

В некоторых вариациях этих двух технологических схем заполненный избирательный бюллетень сканируется с помощью специального сертифицированного сканера, который сообщает избирателю о допущенных неточностях в заполнении бюллетеня и разрешает начать заполнение сначала, что позволяет избежать последующего отсеивания неправильно заполненных бюллетеней при подсчете голосов.

2. Электронное голосование в сети Интернет (Интернет-голосование). Предлагается следующая классификация электронного голосования:

1) в зависимости от места проведения голосования.

Во-первых, неудаленное (стационарное) голосование (например, с помощью голосования по КЭГ). Данный вид электронного голосования характеризуется тем, что выборы проводятся на избирательном участке, как и при традиционном голосовании, но с использованием современных технологий. Пионером в применении КЭГ при проведении выборов и референдумов стала Индия, где машины для электронного голосования применяются с 1989 г.²² Созданные в России КЭГ первыми опробовали в 2005 г. студенты, преподаватели и технический персонал ряда вузов Москвы, Воронежа и Томска. Их замечания и рекомендации послужили основой для усовершенствования комплексов. В этой работе активное участие принимали и представители ведущих российских политических партий.

На выборах депутатов Орловского областного Совета народных депутатов в марте 2007 г. были реализованы учтенные рекомендации при применении КЭГ. Так, на пяти избирательных участках Орла наряду со стационарными ящиками для голосования были установлены доработанные комплексы, и у избирателя появилась возможность выбрать способ голосования. Примерно 30% от общего числа избирателей на этих участках предпочли электронный способ, причем это были люди различных возрастных категорий²³.

Во-вторых, удаленное (дистанционное) голосование (например, Интернет-голосование). В России Интернет-голосование не применяется. Однако эксперименты по использованию информационных технологий на выборах проводились в ряде субъектов. Эстония – первое государство, в котором статус Интернет-голосования на выборах местного и федерального уровней оформился официально.

¹⁵ Антонов Я.В., Биктагиров Р.Т., Овчинников В.А. Указ. соч.

¹⁶ См.: там же.

¹⁷ См.: Садекова Г.У., Токарева Е.А. Перспективы развития электронного голосования: совершенствование законодательства в условиях сближения международного и внутригосударственного права // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 4. С. 31.

¹⁸ См.: Electronic voting // <http://global.britannica.com/EBchecked/topic/1472946/electronic-voting/278912/E-voting?anchor=ref1006102> (Дата обращения: 9.09.2014 г.).

¹⁹ См.: Optical scanner // <http://global.britannica.com/EBchecked/topic/283266/optical-scanner> (Дата обращения: 9.09.2014 г.).

²⁰ См.: Bar code // <http://global.britannica.com/EBchecked/topic/52455/bar-code> (Дата обращения: 9.09.2014 г.).

²¹ См.: Optical scanner // Там же.

²² См.: Матрёнина К.Ю. Применение комплексов для электронного голосования: достоинства и риски // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 2. С. 49.

²³ См.: Крюков В., Чуров В., Яценко В. Технологии: техника подсчета голосов // Журнал “Компьютерра” // http://www.xliby.ru/kompyutery_i_internet/zhurnal_kompyuterra_711/p7.php (Дата обращения: 10.06.2014 г.).

Этому способствовало множество факторов: малая площадь и численность населения страны, опыт использования таких Hi-Tech новшеств, как электронные паспорта, система сбора налогов посредством Интернет и т.д.²⁴

2) в зависимости от средств электронное голосование проводится с помощью:

во-первых, компьютера с использованием сети Интернет;

во-вторых, терминалов для голосования. Так, в России применяются терминалы для голосования с сенсорным экраном (КЭГ);

в-третьих, телефонной связи (голосование по мобильному телефону);

в-четвертых, средств электронного подсчета голосов (КОИБ). В России процедура голосования при помощи КОИБ совмещает в себе бумажное и электронное голосование. Избиратель заполняет специальный бумажный бюллетень с особой защитой и печатью в кабине для тайного голосования, затем опускает его лицевой стороной вниз в сканирующее устройство. Говоря о КОИБ, ряд исследователей относят применение указанных комплексов к бумажно-электронной системе голосования²⁵.

В ходе проведенного исследования нами было выяснено, что на самом деле проблема теоретического определения электронного голосования имеет принципиальное значение, причем не только доктринальное, но и практическое, поскольку всякая разумная практика должна базироваться на не менее разумной теории. Более того, в отечественной юридической литературе нет единого подхода по данному вопросу.

Бесспорно, электронное голосование – не просто фиксация воли избирателей с использованием электронных технологий, а процесс принятия политически, юридически и социально значимых для государства и общества решений посредством процедуры выборов. Таким образом, современная демократия нуждается в модернизации на основе более эластичных форм идентификации граждан и более широкой системы гражданской солидарности. Немецкий социолог и философ Э.З. Фромм (Erich Seligmann Fromm) отмечал, что “о действительной свободе и демократии мы сможем говорить лишь в том случае, если сложится такое общество, в котором личность, ее счастье и развитие станут главной целью функционирования всей государственной и политической системы, причем исчезнет противопоставление индивида и общества”²⁶. С этим мнением нельзя не согласиться.

²⁴ См.: Давыдов Д.А. Интернет-голосование как электоральная политическая технология // Вестник Пермск. ун-та. 2010. № 1 (9). С. 60.

²⁵ См.: Богдан Ю.И., Веселая О.О. Анализ существующих систем голосования // Восточноевропейский журнал передовых технологий. Т. 1. 2011. № 2 (49). С. 34.

²⁶ Фромм Э. Бегство от свободы / Отв. ред. П.С. Гуревич; пер. с англ. Г.Ф. Швейника, Г.А. Новичковой. М., 2007. С. 232.