

УДК 342.843.5

Мизелифова Э. А., Филиппова Н. А.
Mizelifova E. A., Filippova N. A.

ФОРМИРОВАНИЕ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В ПРАВОВОМ РЕЖИМЕ ЭЛЕКТРОННОГО ГОЛОСОВАНИЯ

PUBLIC AUTHORITIES FORMATION THROUGH E-VOTING

В статье предложена перспектива развития электронного голосования в Российской Федерации, определены ее преимущества и недостатки, а также их пути решения. Приведен зарубежный опыт внедрения электронного голосования и эксперименты по проведению такого голосования в субъектах Российской Федерации. Выделены две разновидности правовых режимов электронного голосования при формировании органов публичной власти.

The paper proposes the future development of electronic voting in the Russian Federation, shows its advantages and disadvantages, and possible improvements. International e-voting experience, and pilot e-voting projects in the Russian regions are covered. Two e-voting legal frameworks have been identified.

Ключевые слова: электронная демократия, электронное голосование, электронный бюллетень, общественные выборы.

Keywords: electronic democracy, electronic voting, electronic ballot, public elections.

Развитие информационной организации российского государства переживает непростой период. С одной стороны, процедура введения инструментов электронной демократии в реалии современной России неизбежна и необратима. С другой – информационная сфера, ее средства и их защищенность пока еще находятся ниже уровня развития иных институтов современного российского общества.

Концепция развития в России механизмов электронной демократии до 2020 г. определяет понятие «электронной демократии» как формы организации общественно-политической деятельности граждан, которая обеспечивает за счет широкого применения информационно-коммуникационных технологий качественно новый уровень взаимодействия граждан друг с другом, с органами государственной власти, органами местного самоуправления, общественными организациями и коммерческими структурами [2].

К числу механизмов электронной демократии относится электронное голосование, посредством которого возможно формирование органов публичной власти и наделение полномочиями должностных лиц.

Понятие «электронного голосования» определено в федеральном законе РФ от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 67-ФЗ) как голосование без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с использованием комплекса средств ГАС «Выборы» [3]. В свою очередь, под электронным бюллетенем Федеральный закон № 67-ФЗ понимает бюллетень, подготовленный программно-техническими средствами в электронном виде, применяемый при проведении электронного голосования [3].

Однако правовой режим электронного голосования может быть использован не только для выборов, но и для формирования органов публичной власти путем назначения. В этом случае уполномоченный государственный орган учитывает итоги электронного голосования граждан или представителей профессионального сообщества как рекомендательные при принятии своего властного решения о назначении на должность.

Примером являются выборы посредством интернет-голосования на должности глав департаментов Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, и с июня месяца 2016 г. такая же модель выборов используется при назначении Уполномоченного по защите прав предпринимателей Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. Но окончательное решение о назначении принимает губернатор округа. Данная процедура получила неофициальное название «общественные выборы».

Таким образом, можно выделить две разновидности правовых режимов электронного голосования при формировании органов публичной власти:

1. Правовой режим электронного голосования на выборах.
2. Правовой режим электронного голосования как формы участия граждан в назначении должностных лиц («общественных выборов»).

При этом сама идея электронного голосования обсуждается уже давно.

Впервые термин «электронное голосование» был введен в 1960-х гг. в Соединенных Штатах Америки, где применялись специальные перфокарты для голосования, которые позволяют компьютерной системе с помощью оптического сканирования считывать данные о волеизъявлении избирателя. Лишь в 1980-х гг. стало обсуждаться применение интернета и телефона для голосования, но данные ресурсы не предполагали применять на всеобщих выборах или референдумах ввиду их слабой информационной защищенности [7].

В настоящее время используются различные системы электронного голосования. Одним из первых государств, создавших такую систему голосования, стала Эстония. Уже в 2002 г. здесь была разработана и принята правовая база для осуществления электронного голосования. Правительство Эстонии в 2005 г. на муниципальных выборах начало тестировать необходимую для IT-голосования инфраструктуру. Спустя 2 года она была применена на общенациональных выборах, а еще двумя годами позже (в 2009 г.) на выборах в Европейский парламент посредством глобальной сети были поданы 15 % голосов. На парламентских выборах в 2011 г. количество интернет-избирателей выросло почти до 25 % [8]. Во Франции в 2003 г. также был проведен первый эксперимент по электронному голосованию. Гражданам Франции, проживающим за пределами страны, была дана возможность голосовать через интернет.

Но наиболее интересным в плане разработки и внедрения электронного голосования через интернет является опыт Швейцарии. Ее кантон Женева в 2003 г. впервые использовал голосование через интернет. Создатели программы разработали способ исключения одного из главных недостатков системы электронного голосования – отсутствие защищенной анонимности голоса, и всем гражданам страны был присвоен уникальный идентификационный номер, который известен только самим гражданам. В 2015 г. на парламентских выборах в удаленном режиме голосовали граждане только 4 кантонов; в остальных 9 кантонах такое голосование не проводилось из-за недостаточных гарантий информационной безопасности системы [9].

В России также было проведено несколько экспериментов электронного голосования. Первый из них был организован в октябре 2008 г.: в г. Новомосковске Тульской области провели голосование через интернет во время выборов в местные органы власти [10]. Выборы проводились с использованием специальных компакт-дисков, которые распространяли среди избирателей. Второй эксперимент проходил во время единого голосования в марте 2009 г. Сразу в пяти субъектах Российской Федерации (Вологодской, Волгоградской, Владимирской, Томской областях и Ханты-Мансийском автономном округе – Югре) [6]. В Волгоградской, Вологодской и Томской областях электронное голосование также проходило при помощи диска электронного опроса. Во Владимирской области голосование проводилось с использованием средств сотовой телефонии (стандарт GSM). В ХМАО – Югре использовали электронную социальную карту (социально-платежная карта «Югра» и изобретенная для ее обслуживания инфраструктура). Данные эксперименты показали, что граждане

активно реагируют на попытки внедрения электронных средств голосования. Но правовых последствий электронное голосование в режиме эксперимента не имело.

Электронное голосование при формировании государственных и муниципальных органов путем назначения можно рассмотреть, как уже отмечалось, на примере ХМАО – Югры. Только в 2016 г. такое голосование было использовано при назначении на должности руководителей двух департаментов округа: департамента здравоохранения и департамента физической культуры и спорта.

Процедура данного голосования описана в распоряжении губернатора ХМАО – Югры от 08 февраля 2016 г. № 30-рг «О порядке учета общественного мнения при отборе кандидатов для назначения на должность директора департамента здравоохранения ХМАО – Югры» [4] и в распоряжении губернатора ХМАО – Югры от 10 мая 2016 г. № 108-рг «О порядке учета общественного мнения при отборе кандидатов для назначения на должность директора департамента физической культуры и спорта ХМАО – Югры» [5].

В данных положениях также указывается, что «интернет-голосование – это обсуждение предложений кандидатов и голосование за них на едином официальном сайте государственных органов автономного округа» [5; 6].

Изначально департамент общественных и внешних связей автономного округа на едином официальном сайте государственных органов автономного округа размещает объявление о начале, месте и времени приема документов от кандидата, перечне и графике приема. Далее кандидаты представляют соответствующие документы. После чего аппарат губернатора проводит проверку документов и в течение 3 рабочих дней направляет список кандидатов, которые соответствуют требованиям, в департамент общественных и внешних связей автономного округа. Данный департамент не позднее 3 календарных дней организует интернет-голосование, которое проводится в течение 7 дней. Со дня завершения данного голосования департамент общественных и внешних связей автономного округа в течение 10 рабочих дней проводит обсуждение предложений кандидатов на теледебатах и конференции. Допускаются к обсуждению делегатами кандидаты, набравшие не менее 7 % голосов по итогам интернет-голосования. Департамент общественных и внешних связей автономного округа после завершения конференции в течение одного календарного дня направляет губернатору резолюцию, которая содержит сведения о 3 кандидатах, набравших наибольшее количество голосов делегатов конференции, а также итоги голосования представителей общественности, депутатов, экспертов для учета общественного мнения при выборе кандидатов для назначения на должность директора.

Внедрение электронного голосования в систему общественно-политических отношений позволяет существенно расширить возможности российских граждан в плане их общественно-политического участия и сформировать качественно новый уровень их активности. При помощи голосования через интернет граждане могут выражать свое волеизъявление вне места жительства, особенно это важно для граждан, проживающих за пределами РФ. Но это далеко не единственное преимущество. Данное голосование повысит интерес к участию в выборах у молодежи, среди людей с ограниченными способностями, которые в силу своих физических возможностей не могут проявить свое волеизъявление на выборах.

Но в каждой системе есть свои пробелы. Так, при интернет-выборах не исключено использование электронных технологий в качестве средств фальсификации итогов голосования, возможны также серьезные сбои в электронной технике, которая обеспечивает данное голосование. Важной проблемой продолжает оставаться проблема цифровой идентификации граждан, которые являются пользователями систем электронной демократии. При данных выборах могут быть нарушены демократические принципы, такие как: свободы, тайны, честности голосования, права человека на неприкосновенность частной жизни, свободу выражения мнения и права на свободные выборы. Также можно выделить такой минус, который в свою очередь может являться и плюсом, – это формирование новой, электронной системы предвыборной агитации избирателей.

Поэтому в рамках внедрения электронного голосования нужно разрабатывать процедуры голосования, подсчета голосов, контроля данных процессов, а также верификации итогов голосования. Также в этой связи нужно дополнить существующее законодательство, создать полную и мобильную версию единой электронной демократии, которая была бы доступна и для лиц с ограниченными возможностями. Должны быть созданы программные средства, которые обеспечивали бы защиту результатов голосования от «накрутки» голосов. Только в этом случае граждане будут доверять электронным системам и результатам, полученным с их помощью.

Литература

1. Известия. URL: <http://izvestia.ru/news/344174> (дата обращения: 16.11.2016).
2. Концепция развития в РФ механизмов электронной демократии до 2020 г. URL: http://ratio.ru/projects/Congress_conception.php (дата обращения: 14.11.2016).
3. О порядке учета общественного мнения при отборе кандидатов для назначения на должность директора департамента здравоохранения ХМАО – Югры : распоряжение губернатора ХМАО – Югры от 08.02.2016 г. № 30-рг // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/429028180> (дата обращения: 16.11.2016).
4. О порядке учета общественного мнения при отборе кандидатов для назначения на должность директора департамента физической культуры и спорта ХМАО – Югры : распоряжении губернатора ХМАО – Югры от 10.05.2016 г. № 108-рг // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/429028180> (дата обращения: 16.11.2016).
5. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.
6. Официальный web-сайт избирательной комиссии Томской области. URL: <http://www.elect70.tomsk.ru/publications/?id=404> (дата обращения: 16.11.2016).
7. Пескова О. Ю., Половко И. Ю., Фатеева С. В. Обзор подходов к реализации электронного голосования. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/obzor-podhodov-k-organizatsii-elektronnogo-golosovaniya> (дата обращения: 14.11.2016).
8. Cnews. URL: http://www.cnews.ru/news/top/estontsy_raskryli_kod_svoej_revolyutsionnoj (дата обращения: 14.11.2016).
9. Swissinfo. URL: <http://www.swissinfo.ch/rus/> (дата обращения: 14.11.2016).