

УДК 342.843

UDC 342.843

12.00.00 Юридические науки

Legal sciences

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ПРАКТИКА ЭЛЕКТРОННОГО ГОЛОСОВАНИЯ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

LEGAL REGULATION AND PRACTICE OF ELECTRONIC VOTING IN FOREIGN COUNTRIES

Савченко Марина Станиславовна
заведующая кафедрой государственного и
международного права, д.ю.н., профессор

Savchenko Marina Stanislavovna
Head of the Department of State and International
Law, Doctor of Law, Professor

Кадлец Владимир Александрович
студент 2-го курса юридического факультета
*Кубанский государственный аграрный
университет, Краснодар, Россия*

Kadlets Vladimir Alexandrovich
Second year student of the Faculty of Law
Kuban State Agrarian University, Krasnodar, Russia

Статья посвящена рассмотрению проблем правового регулирования электронного голосования и электронной демократии в зарубежных странах. Исследуется возможность внедрения информационно-коммуникационных технологий в избирательный процесс. В связи с отсутствием единых подходов к пониманию правовой природы электронных демократических процессов особое внимание авторами уделено анализу государственной политики в сфере совершенствования электронной демократии. В статье рассмотрены системы электронного голосования, которые использовались при проведении выборов в Эстонии, Германии, Австрии, Великобритании, Швейцарии, Финляндии. Проанализирована практика интернет-голосования, как прообраза электронной демократии и проблемы идентификации избирателей, подсчета голосов, обеспечения тайны голосования. Отмечены как положительные стороны использования при проведении выборов электронных средств голосования, так и значительные риски, связанные с возможностью вмешательства в систему обработки голосов избирателей и сложностью обеспечения контроля за процедурой проведения электронного голосования. Авторы делают вывод о возможности использования положительного зарубежного опыта дистанционного голосования при проведении выборов в России и о необходимости разработки юридических требований к информационному пространству и предоставляемой информации в целях повышения ее качества и достоверности

The article is devoted to the problems of legal regulation of electronic voting an e-democracy in foreign countries. The possibility of informational-communication technologies introduction into the voting process is studied. In the absence of a unified approach to the understanding of the legal nature of e-democratic processes, the authors give the special attention to the analysis of state policy in the sphere of the e-democracy improvement. There were considered the systems of electronic voting system which were used in elections in Estonia, Germany, Austria, UK, Switzerland and Finland. There were analyzed the practice of Internet-voting as a prototype of electronic democracy and problems of identification of voters, calculation of votes, ensuring of secrecy of the ballot. There were marked means the use of electronic voting as positive sides and considerable risks connected with the possibility of interference into the system of electors' votes and complexity of securing of control of procedure of electronic voting. Authors make conclusions on possibility of the use of positive foreign experience of distant voting during the elections in Russia and on the necessity of working out of legal claims to informational space and given information to increase its quality and credibility

Ключевые слова: ЭЛЕКТРОННОЕ ГОЛОСОВАНИЕ, ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ, КАЧЕСТВО ИНФОРМАЦИИ, ВЫБОРЫ, ЭЛЕКТРОННАЯ ДЕМОКРАТИЯ

Keywords: ELECTRONIC VOTING, INFORMATION AND COMMUNICATION TECHNOLOGIES, QUALITY OF INFORMATION, ELECTIONS, E-DEMOCRACY

Правовое регулирование и практика электронного голосования в зарубежных странах

Динамичное развитие электронных, и в частности информационно – коммуникационных технологий определяет уровень, как общественного прогресса, так и политической и правовой действительности в абсолютно каждом государстве. Однако, как показывает практика, передовые научные достижения не всегда принимаются политиками. Известен пример с попыткой внедрения электрической машины для голосования, изобретенной Т. Эдисоном в американском Конгрессе в 1869 году. Коллега Эдисона по работе на телеграфе Дьюитт Робертс, приобретя долю в изобретении, представил его в один из комитетов Конгресса. Скорость, с которой машина могла регистрировать голоса, не произвела впечатления на председателя комитета. По его мнению, такое изобретение было бесполезным: «если есть на свете изобретение, которое нам менее всего нужно, то это оно самое!». Машина для голосования Эдисона так и не была внедрена. Медленная скорость устного поименного голосования в Конгрессе и других законодательных органах позволяла его членам затягивать принятие решений или убеждать за это время других членов голосовать по-другому[4].

Многие юристы и эксперты без доверия относятся к современным технологиям, считая недопустимым использовать дистанционное голосование при проведении выборов и референдумов. Процесс реализации избирательного права вызывает ряд вопросов с юридической точки зрения. А именно, соблюдаются ли основные принципы избирательного права: всеобщность и равенство, тайнство и свобода, гласность и прозрачность, закрепленные в нормативных актах общемирового значения — во Всеобщей декларации прав человека (ст.21)

[1], в Международном пакте о гражданских и политических правах (ст.25) [2] и в Протоколе №1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (ст.3) [3]. Именно поэтому правовой аспект вызывает наиболее острые споры. Вместе с тем, правовая проблема внедрения дистанционного голосования обусловлена лишь технической составляющей голосования. Ведь в век информационных технологий неразумно исключать возможность как непреднамеренных (различных сбоев сети проблемы с идентификацией и т.д.), так и преднамеренных неполадок, нарушающих законодательство (создание фальшивого сервера, заражение компьютерными вирусами, хакерские атаки). С другой стороны, безусловное преимущество такого вида голосования – быстрота подведения результатов. Не смотря на необходимость значительных издержек при создании подобного рода систем, в обозримом будущем дистанционное голосование позволит сэкономить бюджетные средства (около 50 процентов отведенных на проведение выборов средств) [11]. Прогресс – явление динамическое, рано или поздно современные информационно – коммуникационные технологии будут использованы в политической сфере уже на практике. Главное – доказать гражданам, что процесс их волеизъявления был по-настоящему чистым и честным, ведь только так можно заслужить доверие и использовать новые нестандартные способы и системы для голосования в дальнейшем.

Несмотря на значительную критику со стороны юридического сообщества, дистанционный способ голосования, осуществляемый с помощью информационно – коммуникационных технологий, продолжает завоевывать избирательные системы многих государств. Однако наука конституционного права все еще стоит перед выбором принять или нет предлагаемые технологии обеспечения волеизъявления граждан. Самостоятельным видом электронного голосования является

дистанционное голосование с использованием сети Интернет или других средств связи, например, смартфонов или планшетов, т.е. избиратель голосует за пределами избирательного участка из любого удобного для него местонахождения. Следует отметить, что этот вопрос является наиболее дискуссионным в силу своей перспективности, нетрадиционности и сложности реализации.

Первой международной межправительственной организацией, которая занимается проблемой отсутствия международно-правового регулирования процедур электронного голосования, стал Совет Европы (СЕ), впервые в истории международного права установивший региональные международно-правовые стандарты электронного голосования. В 2003 году начала функционировать созданная под его эгидой Многопрофильная специальная экспертная рабочая группа по правовым, организационным и техническим стандартам электронного голосования[10]. Спустя год, Комитетом министров Совета Европы был утвержден проект Рекомендации, которая стала первым международно-правовым актом, регулирующим проведение электронного голосования. Основными его целями являются: предоставление избирателям права проголосовать дистанционно (вне избирательного участка), а также модернизация избирательного процесса в соответствии с ростом и развитием, как общества, так и современных технологий [8].

История интернет – голосования начинается с 2000-х годов. Впервые такие системы волеизъявления появились в США и странах Европы. Стоит отметить, что наибольшего успеха добилась Эстония. Именно там, в начале 21 века была утверждена нормативная база, состоящая из четырех нормативно-правовых актов («О выборах в местные органы государственной власти», «О выборах в Рийгикогу», «О выборах в Европейский парламент», «О Референдуме») и создана соответствующая

материально – техническая инфраструктура. Уже с 2005 года в Эстонии таким необычным способом голосования проводятся выборы различных уровней: местных органов, национального парламента – Рийгикогу и даже в Европейский парламент. Процент голосов, поданных через интернет, постоянно увеличивается.

Процедура голосования во многих странах идентична. Так, в Эстонии, избиратель сначала должен подтвердить свою личность на специальном сайте с помощью ай – ди карты (в России ее аналогом может стать УЭК (универсальная электронная карта)); после успешного прохождения регистрации ему предоставляется список кандидатов либо партийные списки. Затем избиратель на странице должен выбрать кандидата/партийный список и подтвердить свой выбор с помощью электронной подписи посредством той же ай – ди карты. По завершении процедуры на странице появляется сообщение с информацией о принятии голоса. Особенностью эстонской модели голосования является проведение интернет – голосования только в период от шести до четырех дней до официально назначенной даты выборов. Это решение обусловлено техническими факторами – недопустимостью перегрузки сервера и уменьшением риска хакерских атак.

Другая отличительная черта — возможность изменить свой выбор в период предварительного голосования согласно вышеописанной процедуре либо непосредственно в день выборов на избирательном участке. Таким образом, предыдущий голос будет удален (аннулирован). Данное право, конечно же, является мерой против какого – либо давления на избирателя и манипулирования им[8]. Именно это положение привело к судебному спору. Президент Эстонской Республики обратился с запросом в Конституционную коллегию Верховного суда, утверждая, что положения законодательства, позволяющие гражданам, которые голосуют через

Интернет, изменять свой голос неограниченное количество раз, нарушают принцип равенства. Однако, по мнению Конституционной коллегии, данный принцип не нарушается [7].

Что же касается других стран, например, таких как Франция, Испания, Финляндия, Швейцария, Великобритания, Австрия, Нидерланды, Германия и США, то там также проводятся не только эксперименты, но и выборы с использованием электронных технологий. Однако чаще всего голосование носит неполитический, юридически незначимый характер и направленно на формирование органов студенческого самоуправления (студенческие советы и союзы) или иных молодежных сообществ. В частности, в Австрии эксперимент с использованием информационных технологий проводился одновременно и с традиционным голосованием во время выборов членов студенческого совета Венского университета экономики и бизнеса[13]. Подобные эксперименты были проведены в нескольких университетах страны.

Аналогичные эксперименты, имеющие неполитический характер проводились в Германии. Кроме голосования с помощью информационно – коммуникационных технологий избиратели могли использовать другой дистанционный способ голосования – голосование по почте. Считается, что такое голосование является весьма рискованным. Вместе с тем, Федеральный Конституционный суд Германии подтвердил его конституционность[6].

В канадской провинции Онтарио несколько муниципальных образований провели выборы в органы местного самоуправления и отделы среднего образования исключительно с помощью электронных средств голосования (Интернета или телефона). Внедрение подобной системы существенно увеличило явку (с обычного показателя в 25 – 30% до 55%, т.е. почти в два раза). Более того, после таких интернет – выборов в той же

провинции Онтарио был организован Секретариат по делам обновления демократии[8]. Отмечается, что подобная модель потребует значимого пересмотра политических демократических процессов, приведя к фундаментальной реконструкции основных механизмов государственного управления.

Одной из первых стала заниматься проблемами электронного голосования в 1997г. Великобритания: была создана специальная правительственная рабочая группа проведены пробные тесты на местных выборах в нескольких графствах[5]. В начале 2000 – х гг. проводились уже масштабные тесты, в ряде регионов появилась возможность голосовать через информационно – телекоммуникационную сеть Интернет, а также через мобильные телефоны. В порядке эксперимента было разрешено голосовать через Интернет, по мобильному и обычному телефону на муниципальных выборах в Ливерпуле. Вместе с тем технологии дистанционного голосования подвергаются серьезной критике. В качестве аргументов приводится ненадежность систем дистанционного голосования и большая вероятность мошенничества. Проведенное университетом De Montfort University исследование, показало, что способы электронного голосования могут противоречить принятому в 1998 г. странами ЕС Закону о правах человека, который гарантирует тайну голосования. По мнению исследователей, в электронных системах это обеспечить невозможно. Такой прецедент уже создан: в Ливерпуле возбуждено дело, связанное с нарушением прав человека при электронном голосовании[9].

Избирательная комиссия Великобритании также дала свою оценку возможному использованию дистанционного голосования на выборах в органы государственной власти и местного самоуправления. К сожалению, ее доводы оказались пессимистичны. Программа по стимулированию избирательной активности (ее бюджет составил 30 миллионов фунтов

стерлингов) при реализации которой проголосовать можно было бы через уличные интернет-киоски, короткие сообщения, отправляемые через мобильные телефоны (SMS), а также по обычному телефону, оказалась малоэффективной. По этой причине Избирательная комиссия Великобритании призвала правительство не связывать с инициативой электронного голосования слишком больших ожиданий[7].

В Испании пилотные проекты по электронному голосованию проводились с 1995 года, а первый юридически незначимый тест с удаленным электронным голосованием был проведен в 2003 году в ходе парламентских выборов в Каталонии[8].

В Финляндии проводился эксперимент по электронному голосованию на муниципальных выборах, который, оказался неудачным. При проведении электронного голосования непосредственно на избирательных участках голоса 2% избирателей не были в электронной системе. Хотя данное обстоятельство стало возможным в том числе и из-за неправильного использования самими избирателями технических устройств (одни избиратели не подтвердили на экране устройства для голосования сделанный выбор, другие извлекли идентифицирующую карту из этого устройства до полного завершения процедуры голосования), Верховный Суд Финляндии постановил признать выборы несостоявшимися и назначить новые выборы. Основанием такого решения стала неточность инструкций, полученных избирателями о порядке голосования. При преждевременном извлечении из устройства идентифицирующей карты, избиратель не информировался о том, что его голос не засчитывается. При этом вопрос правомерности электронного голосования Верховный Суд Финляндии не рассматривал [7]. Несмотря на это, избирательной комиссией принято решение о разработке новой системы электронного голосования.

Избирательный закон в Нидерландах еще с 1965 года позволил организовывать голосование не только традиционным способом. В 1998 была принята программа в области «электронного правительства», а спустя год принято дополнение, предполагающее использование Интернета с целью сделать голосование более доступным. Высокую заинтересованность в этом проявили муниципалитеты, осуществляя ряд экспериментальных проектов с использованием электронного голосования на выборах всех уровней [9]. В соответствии с избирательным законодательством, граждане, проживающие и работающие за границей, имели возможность голосовать с помощью информационно – коммуникационной сети Интернет[8].

В Швейцарии кантон Женева впервые использовал удаленное голосование через Интернет по полной схеме с момента принятия ряда нормативных актов, регулирующих процесс подобного голосования. Голосование по почте здесь применялось с конца 1970-х годов, поэтому использование информационно – коммуникационных технологий как дополнительный способ дистанционного голосования не вызывает здесь неприятия. Вместе с тем, Швейцария в этом направлении действует с осторожностью. Реализация проекта по внедрению электронного голосования, в рамках которого были проведены выборы органов власти всех уровней (муниципального, кантонального, федерального), начата еще в 2001 году. Программное обеспечение электронного голосования было признано Европейским союзом и Организацией Объединенных Наций (премия ООН за вклад в развитие государственной службы). Совет Европы использовал систему электронного голосования для проведения опроса по Европейской хартии для демократических школ без насилия. Однако, возможность голосовать и избирать по Интернету граждане получили

только с 2009 года, после того 8 февраля 2009 года на референдуме была одобрена соответствующая поправка в Конституцию Республики и Кантона Женева, вступившая в силу с 2010 года. Первыми через Интернет смогли проголосовать граждане, проживающие за границей только в 2009 году, несмотря на то, что разрешение использовать Интернет при осуществлении гражданами политических прав было закреплено законодательством еще в 2002 году [12].

Таким образом, избирательным законодательством некоторых зарубежных стран предусмотрена возможность электронного голосования посредством сети Интернет или телефонного голосования. Однако в большинстве стран электронное голосование имеет значительные ограничения или экспериментальный характер. Анализ практики его применения свидетельствует о значительных рисках, связанных с ненадлежащим обеспечением тайны голосования, возможностью вмешательства в систему обработки голосов избирателей и сложностью обеспечения контроля за процедурой проведения электронного голосования.

Вместе с тем, следует отметить, что электронное, а в частности – дистанционное голосование неизбежно. Оно является будущим «электронной демократии». Подобный вид голосования - это не «дополнительная опция». Интернет можно рассматривать как прообраз электронной демократии с возможностью голосования, хотя он и не предполагает реальных правовых рамок, в пределах которых реализуется современная демократия. Это приводит к отсутствию прозрачности осуществления электронной демократии. Поэтому необходимо разработать юридические требования к информационному пространству и предоставляемой информации в целях повышения ее качества и достоверности. Основными приоритетами для дальнейшего развития и

совершенствования современной электронной демократии должны являться процесс модернизации, технический прогресс и просвещение населения в области новых технологий.

Применение достижений зарубежного опыта электронного голосования будет способствовать повышению интереса населения к избирательному процессу и гражданской активности, реализации активного избирательного права некоторыми группами населения (инвалидами, больными), сокращению расходов на организацию голосования в труднодоступных и отдаленных местностях России и за пределами территории государства и повышению эффективности электорального процесса.

Литература:

1. Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г.//Российская газета. 1998, 10 декабря.
2. Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. (ратиф.Указом Президиума Верховного Совета СССР от 18 сентября 1973 г. № 4812-VIII)//Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17. Ст. 291; Бюллетень международных договоров. 1993. № 1.
3. Протокол №1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (20.03.1952) // Собрание законодательства РФ 1998. №20, ст. 2143
4. Vote recorder (Rutgers, The State University of New Jersey. The Thomas A. Edison Papers Project) [Электронный ресурс] // URL: edison.rutgers.edu/vote.htm.
5. Зарубежный опыт использования системы электронного голосования [Электронный ресурс] // URL: allvoices.ru/jelektronnye-vybory/zarubezhnyj-opyt-ispol-zovaniya-sistemy-jelektronnogo-golosovaniya.html.
6. Овчинников В.А., Антонов Я.В. Некоторые аспекты обеспечения конституционного соответствия электронного голосования как части электронной демократии // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 1
7. Павлушкин А.В., Постников А.Е. Правовой механизм дистанционного электронного голосования (анализ возможной модели) // Журнал российского права. 2009. № 11.
8. Пескова О.Ю., Половко И.Ю., Фатеева С.В. Обзор подходов к организации электронного голосования. Научно-технический и прикладной журнал «Известия ЮФУ. Технические науки». 2014. №2.

9. Сербин М.В. Зарубежный и российский опыт повышения электоральной активности молодежи посредством интернет – голосования // Международное публичное и частное право.2011, № 4.
10. Фонд развития электронной демократии. Стандарты совета Европы в области электронного голосования [Электронный ресурс] // URL: idemocrasy.ru/projects/articles/43-стандарты-совета-европы-в-области-электронного-голосования.htm
11. Чуров В.Е. Проведение выборов через интернет станет возможным к 2018 году. [Электронный ресурс] // URL: pnp.ru/news/detail/90921
12. Шульга-Морская Т.В. Электронное голосование: опыт и перспективы Швейцарии и России // Адвокат. 2013. №3.
13. Электронное голосование в фокусе [Электронный ресурс] // URL: <http://aceproject.org/ace-ru/focus/e-voting>

References.

1. Vseobshhaja deklaracija prav cheloveka ot 10 dekabrja 1948 g.//Rossijskaja gazeta. 1998, 10 dekabrja.
2. Mezhdunarodnyj pakt o grazhdanskih i politicheskikh pravah ot 16 dekabrja 1966 g. (ratif.Ukazom Prezidiuma Verhovnogo Soveta SSSR ot 18 sentjabrja 1973 g. № 4812-VIII)//Vedomosti Verhovnogo Soveta SSSR. 1976. № 17. St. 291; Bjulleten' mezhdunarodnyh dogovorov. 1993. № 1.
3. Protokol №1 k Konvencii o zashhite prav cheloveka i osnovnyh svobod (20.03.1952) // Sobranie zakonodatel'stva RF1998. №20, st. 2143
4. Vote recorder (Rutgers, The State University of New Jersey. The Thomas A. Edison Papers Project) [Jelektronnyj resurs] // URL: edison.rutgers.edu/vote.htm.
5. Zarubezhnyj opyt ispol'zovanija sistemy jelektronnogo gososovanija [Jelektronnyj resurs] // URL: allvoices.ru/jelektronnye-vybory/zarubezhnyj-opyt-ispol-zovanija-sistemy-jelektronnogo-gososovanija.html.
6. Ovchinnikov V.A., Antonov Ja.V. Nekotorye aspekty obespechenija konstitucionnogo sootvetstvija jelektronnogo gososovanija kak chasti jelektronnoj demokratii // Gosudarstvennaja vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2014. № 1
7. Pavlushkin A.V., Postnikov A.E. Pravovoj mehanizm distancionnogo jelektronnogo gososovanija (analiz vozmozhnoj modeli) // Zhurnal rossijskogo prava. 2009. № 11.
8. Peskova O.Ju., Polovko I.Ju., Fateeva S.V. Obzor podhodov k organizacii jelektronnogo gososovanija. Nauchno-tehnicheskij i prikladnoj zhurnal «Izvestija JuFU. Tehnicheskie nauki». 2014. №2.
9. Serbin M.V. Zarubezhnyj i rossijskij opyt povyshenija jelektoral'noj aktivnosti molodezhi posredstvom internet – gososovanija // Mezhdunarodnoe publichnoe i chastnoe pravo.2011, № 4.
10. Fond razvitija jelektronnoj demokratii. Standarty soveta Evropy v oblasti jelektronnogo gososovanija [Jelektronnyj resurs] // URL: idemocrasy.ru/projects/articles/43-standarty-soveta-evropy-v-oblasti-jelektronnogo-gososovanija.htm
11. Churov V.E. Provedenie vyborov cherez internet stanet vozmozhnym k 2018 godu. [Jelektronnyj resurs] // URL: pnp.ru/news/detail/90921

12. Shul'ga-Morskaja T.V. Jelektronnoe golosovanie: opyt i perspektivy Shvejcarii i Rossii // Advokat. 2013. №3.

13. Jelektronnoe golosovanie v fokuse [Jelektronnyj resurs] // URL: <http://aceproject.org/ace-ru/focus/e-voting>