

УДК 342.849

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТЕХНОЛОГИЗАЦИИ И ЦИФРОВИЗАЦИИ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Орлова М. Ю.

*Сибирский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства и
государственной службы при Президенте Российской Федерации*

В настоящей статье проводится теоретический анализ особенностей и видов применения цифровых технологий в избирательном процессе. Рассмотрены проблемы, возникающие в связи с использованием технологий, электронного голосования на выборах, проанализирована судебная практика по теме исследования, а также предложены пути решения обозначенных проблем. Делается вывод о необходимости цифровизации избирательной системы в целом и непосредственно избирательного процесса для обеспечения демократических выборов, и защиты избирательных прав граждан.

Ключевые слова: комплексы обработки избирательных бюллетеней, избирательные комиссии, судебная практика, избирательный процесс, избирательные права.

В современном мире активно развиваются цифровые и информационные технологии, причем такие новшества широко применяются и в сфере избирательного права. В частности, стали возможными автоматизированная обработка бюллетеней и подсчета голосов избирателей, проведение электронного голосования, что позволяет сэкономить время на посещении избирательного участка, контролирование хода голосования избирателей в онлайн-режиме посредством системы видеонаблюдения.

Электронные машины для голосования быстро и точно подсчитывают голоса. Впервые использованные в США, они распространились на ряд стран Латинской Америки и Азии. Однако нематериальный характер цифровых процессов затрудняет обнаружение фальсификации; в результате большинство европейских стран придерживаются проверенных и надежных обычных бумажных бюллетеней.

Еще более спорной является идея интернет-голосования. С одной стороны, предоставление гражданам возможности проголосовать онлайн без необходимости посещать избирательные участки может помочь обратить вспять тревожное снижение явки избирателей во всем мире. С другой стороны, современные технологии не позволяют полностью защитить системы интернет-голосования от хакеров, что является серьезной проблемой, учитывая растущую изоциренность кибератак. На сегодняшний день только Эстония предоставляет всем избирателям возможность онлайн-голосования на национальных выборах.

Внедрение цифровых технологий в избирательный процесс вызвало пристальное внимание со стороны исследователей. Следует обратить внимание на то, что вопросы обеспечения избирательных прав граждан в условиях активной цифровизации избирательного процесса рассматриваются в работах таких ученых-правоведов, как Е.С. Аничкин, И.Б. Байханов, А.Г. Головин, А.А. Родионова, С.А. Трыконова, Д.М. Худолей, К.М. Худолей. Вопросам внедрения и функционирования электронного голосования посвящены работы Е.О. Горностаевой, К.Ю. Матрениной, А.А. Вешняковой, а также ряда других.

Актуальность темы научного исследования заключается в том, что электронное голосование используется в избирательном процессе большого количества государств, при этом, отсутствует единый подход к его пониманию правовой природы и правового статуса. В связи с этим, следует рассмотреть проблемы, возникающие в ходе использования комплекса обработки избирательных бюллетеней (далее – КОИБ), а также пути их решения.

Для демонстрации наглядности в ходе анализа будут приведены не только теоретические положения по теме исследования, а также примеры судебной практики.

Электронное голосование в соответствии с определением, данным в Рекомендациях Совета Европы представляет собой автоматизированный комплекс, состоящий из электронных машин, используемых при проведении голосования на избирательных участках, а также оптические сканеры для записи, а равно подсчета бюллетеней и дистанционного электронного голосования [1].

Для ряда иностранных государств таких, как США, Великобритания, Франция стационарное электронное голосование является наиболее популярным видом голосования среди избирателей, дистанционное голосование только внедряется в избирательные процессы, проводимые на указанных территориях. Во многих государствах и вовсе отказываются от введения дистанционного голосования, поскольку оно не в силах обеспечить необходимый уровень информационной безопасности.

В России активно используется как стационарное электронное голосование, так и дистанционное, последнее активно внедрилось в избирательный процесс после пандемии COVID-19.

Цифровизация избирательного процесса в РФ следует в строгом соответствии с нормативно-правовой базой, которая представлена в следующем формате.

Первым шагом к расширенному использованию электронного голосования стало внедрение Государственной автоматизированной системы РФ «Выборы».

Изначально для подсчета голосов избирателей применялся Сканер избирательных бюллетеней (СИБ), разработанный в 1996 г. Позже появился Комплекс обработки избирательных бюллетеней (КОИБ), функционирующий как составной элемент ГАС «ВЫБОРЫ», в каждый комплекс был встроены компьютер, записывающий результат голосования изначально на дискету, а затем подгружавший результат в информационную систему.

До недавнего времени КОИБ не рассматривались в качестве полноценной процедуры, которая может заменить широко распространенные стандартные ящики для голосования. Возможность их использования была строго ограничена, а конкретные случаи применения КОИБ при проведении голосования и подсчете голосов были поименованы в действовавшем законодательстве.

С течением времени «цифровизация» существенно изменила подход законодателя к применению КОИБ в ходе проведения голосования и подсчета голосов избирателей. Так, в 2005 г. появилось широкое определение термина «электронное голосование», согласно п. 62 ст. 2 ФЗ от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», где под ним понимается процедура голосования без использования бумажного бюллетеня, с применением средства технического характера [2].

В 2006 г. для проведения электронного голосования был апробирован Комплекс электронного голосования (КЭГ), принцип работы КЭГ базируется на голосовании

избирателя посредством выбора кандидата на сенсорном экране. В частности, были отмечены достоинства КЭГ, среди которых: существенная экономия времени на подсчет голосов, удобство для избирателей, экономия бумаги.

На данный момент, при проведении выборов активно используются как КЭГ, так и КОИБ, стандартные урны для голосования используются в редких случаях, как правило, это те местности, в которых имеются ограничения по подаче электроэнергии, транспортной доступности.

Большое количество сложностей возникает на практике, в частности, участниками избирательного процесса ставится под сомнение «прозрачность» подсчета голосов посредством применения системы КОИБ. В связи с этим необходимо проанализировать судебную практику, сложившуюся по спорам, связанных с оспариванием результатов подсчета голосов системой КОИБ.

5 марта 2020 г. по административному делу № 2а-596/2020 по административному исковому заявлению Сиялова Ильи Валерьевича, Киселева Ивана Владимировича к Участковой избирательной комиссии № 983 с требованием об отмене решения участковой избирательной комиссии избирательного участка № 983 об итогах голосования по избирательному участку № 983 на выборах депутатов Муниципального Совета внутригородского муниципального образования муниципальный округ Пороховые шестого созыва по избирательному округу № 108, о признании недействительным протокола участковой избирательной комиссии об итогах голосования на избирательном участке № 983, о внесении изменений в сводную таблицу об итогах голосования, об устранении нарушений в решении ИКМО Пороховые о результатах выборов депутатов Муниципального Совета внутригородского муниципального образования муниципальный округ Пороховые, Красногвардейским районным судом города Санкт-Петербурга в удовлетворении административных исковых требований было отказано [3].

Административные истцы в административном исковом заявлении аргументировали свою позицию тем, что при проведении выборов на спорном избирательном участке использовался КОИБ, который из-за низкого качества печати не смог распознать ряд избирательных бюллетеней. В нарушение порядка проведения голосования, должностные лица вместо того, чтобы погасить выявленные бюллетени и выдать избирателям новые с составлением акта соответствующей формы, с дефектами опустили их в резервный ящик для голосования, по завершению процедуры голосования часть бюллетеней была вновь проведена через КОИБ, а 8 бюллетеней посчитаны механическим способом.

По мнению административного истца членами избирательной комиссии допущенные нарушения привели к расхождению фактических результатов голосования и результатами голосования, отраженными в итогом протоколе территориальной избирательной комиссии.

Помимо этого, вторым административным истцом в суд была заявлена копия протокола территориальной избирательной комиссии, содержание которой существенно отличались от итогового протокола, по его мнению, указанные расхождения свидетельствуют о нарушениях, допущенных при подсчете итогов голосования, в том числе, обусловленные нарушением порядка использования КОИБ.

Отказ в удовлетворении административных исковых требований был мотивирован судом следующим образом.

Во-первых, использование КОИБ в целях фиксации голосов избирателей с последующим подсчетом является правомерным и предусмотрено положениями действующего федерального законодательства.

Во-вторых, суд акцентировал свое внимание на том, что допущенные нарушения ручного подсчета голосов не влияют на расстановку сил лиц, победивших на голосование.

В-третьих, иные копии протокол об итогах голосования на избирательном участке № 983, по мнению суда, не отвечают критериям протоколов голосования на избирательном участке по форме и содержанию, как следствие, были признаны судом ненадлежащими доказательствами.

Следует обратить внимание и на вывод суда о том, что зафиксированная техническая ошибка КОИБ-2010 в формировании протокола не является бесспорным основанием для отмены итогов голосования по избирательному участку № 983, из-за того, что на правильность работы КОИБ-2010 в части подсчета голосов избирателей не повлияла.

На некорректную работу КОИБ при проведении голосования ссылаются административные истцы в ряде судебных процессов. В частности, Металлургическим районным судом города Челябинска было рассмотрено дело № 2а-238/2020 по административному исковому заявлению Мальцева О.Н. к Территориальной избирательной комиссии Металлургического района города Челябинска с требованием о признании незаконным и отмене решения территориальной избирательной комиссии Металлургического района г. Челябинска от 09.09.2019, о пересчете бюллетеней в участковых избирательных комиссиях избирательных участков № 680 и № 689, восстановлении нарушенных избирательных прав административного истца в части удовлетворения требования о пересчете зарегистрированных избирательных бюллетеней в ручном порядке [4].

В ходе судебного заседания административный истец аргументировал свою позицию тем, что он участвовал на выборах в качестве депутата по трем избирательным участкам: на двух был установлен КОИБ, на третьем – стандартная урна.

По мнению административного истца, при подсчете голосов было зафиксировано, что на избирательном участке, где была установлена стандартная урна он одержал победу, на избирательных участках с КОИБ – проиграл с отставанием в 1%. Помимо этого, на избирательном участке, расположенном по адресу: ул. Б. Хмельницкого было зафиксировано большое количество нарушений, пресечена попытка изъятия флеш-накопителя, сбой в работе КОИБ, замечен подкуп избирателей. Требования о подсчете голосов вручную были отклонены представителями избирательной комиссии в полном объеме.

Также, административным истцом отмечено, что большое количество избирательных бюллетеней было испорчено при попытке поместить их в КОИБ, в ручном режиме волеизъявления избирателей таких бюллетеней обработаны не были, как следствие, отсутствует информация о точных результатов выборов на спорном избирательном участке.

Председатель ТИК с требованиями административного искового заявления не согласился, аргументировал свою позицию тем, что в течение дня технического сбоя КОИБов не было, сведений о подкупе избирателей не было, перед подведением итогов территориальной избирательной комиссией истец не присутствовал. По

избирательному участку № 680 никаких обращений не было, все поступившие жалобы участковой избирательной комиссией регистрируются и их количество указывается в итоговом протоколе в обязательном порядке. И те, которые до подведения итогов голосования не были рассмотрены, соответственно, рассматриваются при проведении итогового заседания. По поводу контрольного ручного пересчета, в соответствии с законом и инструкцией при использовании КОИБов, жеребьевкой определяется не менее 5% от общего количества избирательных участков, задействованных в выборах для определения контрольного ручного пересчета голосов. И в случае, если контрольный ручной пересчет показывает правильность результатов этих участков, то результаты и протоколы, которые выдаются КОИБами, остаются, если идет расхождение хотя бы по одной позиции больше, чем на два бюллетеня при подсчете, то ручной подсчет осуществляется на всех избирательных участках, задействованных в выборах. В районе работало 60 избирательных участков, КОИБы использовались на 56 участках, по жеребьевке было отобрано 3 избирательных участка, избирательные комиссии которых в обязательном порядке провели ручной пересчет, все остальные избирательные комиссии ждали их результаты. Если бы при ручном подсчете было какое-то расхождение, все избирательные комиссии проводили бы в этот день ручной пересчет в обязательном порядке. В день голосования в КОИБы было опущено 79 600 бюллетеней, на трех участках прошел ручной пересчет, всего было пересчитано 4 765 бюллетеней, т.е. примерно 6% от всех бюллетеней, которые были опущены в КОИБ, считали по 43 позициям. Все эти бюллетени при ручном пересчете совпали с теми данными, которые дали КОИБы.

По итогу административного процесса суд принял решение об отказе в удовлетворении исковых требований административного истца. Мотивировочная часть судебного решения содержит указание на том, что Порядок организации работы участковой комиссии по составлению протокола об итогах голосования для подписания членами участковой комиссии регламентирован Инструкцией о порядке использования технических средств подсчета голосов - комплексов обработки избирательных бюллетеней 2010 (КОИБ-2010) на выборах и референдумах, проводимых в Российской Федерации (далее – Инструкция), утвержденной Постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 6 июля 2011 г. № 19/204-6.

Согласно протоколам заседания участковых избирательных комиссий №680 и №689 от 08 сентября 2019 г., жалоб и заявлений, поступивших в участковые избирательные комиссии №680 и №689 в день голосования и до окончания подсчетов голосов избирателей, не было (л.д. 54-61).

В соответствии с пунктом 6 Инструкции, после подписания всех протоколов об итогах голосования участковая комиссия извлекает бюллетени из накопителей для бюллетеней КОИБ-2010 и упаковывает их в мешки или коробки без сортировки. Мешки или коробки опечатываются и могут быть вскрыты только по решению вышестоящей комиссии или суда.

Как следует из пояснений представителей участковых избирательных комиссий №680 и 689, данных в судебном заседании, на момент поступления от административного истца Мальцева О.Н. требования о ручном пересчете голосов, итоговый протокол был уже распечатан, бюллетени упакованы и опечатаны.

При таких обстоятельствах, учитывая, что Мальцев О.Н. не присутствовал при подсчете голосов, обратился с жалобами лишь 09 сентября 2019 г., уже после подведения итогов голосования, оснований для ручного пересчета голосов не имелось.

Вместе с тем, имеется практика удовлетворения требований о признании недействительными решения участковых избирательных комиссий об итогах голосования при повторном ручном подсчете голосов на избирательных участках с использованием КОИБ. Так, решением Василеостровского районного суда Санкт-Петербурга от 20 декабря 2019 г. (№ 2а-4140/2019) признано недействительным решение внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга от 10 сентября 2019 г. № 160 о проведении повторного подсчета голосов избирателей при голосовании по выборам депутатов муниципального совета внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга муниципальный округ О. шестого созыва по избирательному округу № 22 (подсчет бюллетеней, извлеченных из КОИБ-2017) в части участковых избирательных комиссий №№ 170, 171, 172, 173, 175, 179 и на окружную избирательную комиссию возложена обязанность определить результаты выборов с учетом первоначальных протоколов вышеуказанных избирательных комиссий с составлением нового протокола о результатах выборов [5].

Разрешая спор и отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд, установив, что тестирование КОИБ-2017 на избирательных участках перед началом голосования показало надлежащую качественную работу технического средства для голосования, нарушений и ошибок при подсчете голосов избирателей, производимом при помощи КОИБ-2017, а также при протоколов об итогах голосования на указанных избирательных участках установлено не было, и исходя из того, что выявление типографского брака в избирательных бюллетенях на избирательных на рассматриваемые правоотношения не влияет, пришел к выводу о правильности первичного подсчета голосов избирателей на избирательных участках техническим средством для голосования и об отсутствии законных оснований для повторного подсчета голосов избирателей, в связи с чем признал недействительными такое решение избирательной комиссии.

На основании анализа научных работ, а также судебной практики, сложившейся по результатам рассмотрения жалоб на работу КОИБ можно сделать вывод о низкой информированности населения о стабильности и прозрачности работы КОИБ, о необходимости улучшения механизмов распознавания бюллетеней и разработки современных методик, позволяющих ускорять процессы обобщения информации об итогах проведенного голосования. Все эти усовершенствования системы позволят сократить сроки определения и оглашения результатов выборов после завершения процесса голосования и подсчета голосов.

Список литературы:

1. Recommendation CM/Rec (2017) 5 of the Committee of Ministers to member States on standards for e-voting (Adopted by the Committee of Ministers on 14 June 2017 at the 1289th meeting of the Ministers' Deputies) // <https://rm.coe.int/0900001680726f6f>
2. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. N 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // «СЗ РФ», 17.06.2002, № 24, ст. 2253.
3. Решение Красногвардейского районного суда города Санкт-Петербурга по административному делу № 2а-596/2020 // СПС «Консультант Плюс».
4. Решение Metallургического районного суда г. Челябинска по административному делу № 2а-238/2020 // СПС «Консультант Плюс».
5. Решение Василеостровского районного суда Санкт-Петербурга по административному делу № 2а-4140/2019 // СПС «Консультант Плюс».

6. Трыканова, С. А. Цифровые технологии в избирательном процессе : учебное пособие / С. А. Трыканова, Н. Н. Кулешова. – Москва : Знание-М, 2021. – 72 с.
7. Байханов, И. Б. Демократия, избирательные системы и избирательные технологии / И.Б. Байханов. – Москва: Проспект, 2019. – 160 с.
8. Головин, А. Г. Избирательное право и избирательный процесс в РФ. Курс лекций / А.Г. Головин. – Москва : Норма, 2019. – 378 с.

Orlova Maria. Legal regulation of technologization and digitalization of the electoral process: theory and practice // Scientific notes of V. I. Vernadsky Crimean Federal University. Juridical science. – 2023. – Т. 9 (75). № 3. – P. 121–127.

This article provides a theoretical analysis of the features and types of application of digital technologies in the electoral process. The problems arising in connection with the use of technologies, electronic voting in elections are considered, judicial practice on the research topic is analyzed, and ways to solve the identified problems are proposed. It is concluded that it is necessary to digitalize the electoral system as a whole and the electoral process itself in order to ensure democratic elections and protect the electoral rights of citizens.

Key words: ballot processing complexes, election commissions, judicial practice, electoral process, electoral rights.

Spisok literatury:

1. Recommendation CM/Rec (2017) 5 of the Committee of Ministers to member States on standards for e-voting (Adopted by the Committee of Ministers on 14 June 2017 at the 1289th meeting of the Ministers' Deputies) // <https://rm.coe.int/0900001680726f6f>
2. Federal'nyj zakon ot 12 iyunya 2002 g. N 67-FZ «Ob osnovnyh garantiyah izbiratel'nyh prav i prava na uchastie v referendumе grazhdan Rossijskoj Federacii» // «SZ RF», 17.06.2002, № 24, st. 2253.
3. Reshenie Krasnogvardejskogo rajonnogo suda goroda Sankt-Peterburga po administrativnomu delu № 2a-596/2020 // SPS «Konsul'tant Plyus».
4. Reshenie Metallurgicheskogo rajonnogo suda g. CHelyabinska po administrativnomu delu № 2a-238/2020 // SPS «Konsul'tant Plyus».
5. Reshenie Vasileostrovskogo rajonnogo suda Sankt-Peterburga po administrativnomu delu № 2a-4140/2019 // SPS «Konsul'tant Plyus».
6. Трыканова, С. А. Цифровые технологии в избирательном процессе : учебное пособие / С. А. Трыканова, Н. Н. Кулешова. – Москва : Знание-М, 2021. – 72 с.
7. Байханов, И. Б. Демократия, избирательные системы и избирательные технологии / И.Б. Байханов. – Москва: Проспект, 2019. – 160 с.
8. Головин, А. Г. Избирательное право и избирательный процесс в РФ. Курс лекций / А.Г. Головин. – Москва : Норма, 2019. – 378 с.