

МИНОБРНАУКИ РОССИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра
конституционного и
муниципального права

**КОНСТИТУЦИОННО – ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В
ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

Студентки 2 курса 261 группы
по направлению 40.04.01 «Юриспруденция»
юридического факультета

Шокиной Дарьи Ивановны

Научный руководитель
доцент, к.ю.н.

_____ Д.А. Кондращенко

Заведующий кафедрой
конституционного и
муниципального права
д.ю.н., профессор

_____ Г.Н. Комкова

Саратов 2020

Актуальность темы исследования. Использование информационных технологий является неотъемлемой частью активно развивающегося информационного общества, в том числе и в сфере избирательного права и процесса Российской Федерации. Уже сегодня широкий спектр применения информационных технологий в избирательном процессе помогает сделать процесс голосования более современным, удобным и доступным всем избирателям. Используемые в настоящее время информационные технологии обеспечивают не только организационные аспекты избирательного процесса, но и применяются непосредственно при голосовании на выборах, а также при подсчете голосов избирателей.

Применение информационных технологий на выборах федерального, регионального и муниципального уровней сформировало в избирательном законодательстве такие новые понятия в сфере автоматизации избирательного процесса, как «электронное голосование», «электронный бюллетень», «комплекс для электронного голосования», «комплекс обработки избирательных бюллетеней» и др. Актуальность данного исследования подчеркивается также тем, что в настоящее время существует целый ряд проблем правоприменения в данной сфере, о чем свидетельствует наличие достаточно большого числа спорных ситуаций.

Степень научной разработанности темы исследования. Теоретико-правовые основы применения информационных технологий в избирательном процессе рассмотрены на основе трудов С.А. Авакьяна, В.А. Ахлюстина, С.А. Белова, В.П. Бетин, Р.Ф. Биктагирова, Е.В. Корчиго, Е.А. Сунцова, С.Н. Федорченко, Д.М. Худолея.

Отдельным вопросам реализации конституционного законодательства о применении информационных технологий в избирательном процессе Российской Федерации посвящены научные работы Р.В. Амелина, Е.В. Зворыкиной, М.Л. Макаревича, Т.С. Руднева и др.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе применения информационных технологий в избирательном процессе в Российской Федерации.

Предметом исследования являются нормативно-правовые акты, регламентирующие электорально-правовые отношения в Российской Федерации, научные концепции и положения, содержащиеся в юридической литературе по избранной и смежной проблематике.

Методологической основой исследования являются диалектический общенаучный метод познания, а также частно-научные методы: системно-структурный, исторический, логический, сравнительно-правовой и другие.

Цель исследования заключается в проведении комплексного анализа конституционно-правового регулирования и практики использования информационных технологий в избирательном процессе Российской Федерации. Для достижения указанной цели необходимо решение следующих **задач**:

1) рассмотрение процесса становления и развития избирательного законодательства о применении информационных технологий при проведении выборов в России;

2) исследование международного и зарубежного опыта конституционно-правового регулирования информационных технологий при проведении выборов;

3) изучение современного конституционно-правового регулирования применения информационных технологий в избирательном процессе Российской Федерации;

4) анализ проблем правового регулирования использования новых информационных технологий при проведении выборов на территории Российской Федерации;

5) выявление проблем реализации законодательства Российской Федерации о применении информационных технологий в избирательном процессе;

б) формулирование предложений по совершенствованию действующего организационно-правового механизма использования информационных технологий в избирательном процессе Российской Федерации.

Теоретическую основу исследования составили концептуальные исследования, имеющие большое значение для реализации законодательства об использовании информационных технологий в избирательном процессе, Д.М. Худолея, А.Ю. Цаплина, П.С. Чудовой, Р.В. Амелина, Т.Ю. Дьяковой, И.А. Зыряновой, Т.З. Позняк и др.

Важно отметить, что в отечественной науке существуют комплексные политические и правовые исследования, посвященные информационным технологиям в избирательном процессе. В рамках данного исследования особую значимость среди таковых имеют диссертации А.А. Махаддинаоглы на тему «Избирательный процесс в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование» (Москва, 2013), С.А. Янжинова на тему «Институционально-правовой анализ российского избирательного процесса» (Ростов-на-Дону, 2004), В.А. Ахлюстина на тему «Избирательный процесс в Российской Федерации: Проблемы теории, правового регулирования и правоприменения» (Москва, 2004). Однако, указанные диссертационные исследования были написаны более 10 лет назад, тогда как в связи с динамикой развития современного избирательного законодательства возникает необходимость исследования правового регулирования информационных технологий в избирательном процессе Российской Федерации с учетом современных реалий. Сохранила свою актуальность на наш взгляд кандидатская диссертация М.М.Кононов на тему «Современные информационные технологии в российском избирательном процессе: деструктивная составляющая» (Москва, 2014), но и в данном научном труде учтены не все последние изменения избирательного законодательства и правоприменительной практики.

Нормативную основу исследования составили Конституция РФ, федеральное законодательство, подзаконные нормативные правовые акты,

региональное законодательство, акты органов местного самоуправления и зарубежное законодательство по вопросам избирательного права и процесса.

Эмпирическую основу исследования составили правовые позиции статистические данные; сведения, содержащиеся на официальных сайтах органов государственной власти, а также соответствующие материалы периодической печати и информация, размещенная в сети «Интернет».

Научная новизна работы заключается в том, что она является комплексным исследованием конституционно-правового регулирования информационных технологий в избирательном процессе Российской Федерации. Научное исследование содержит авторские предложения по изменениям избирательного законодательства с целью совершенствования правового закрепления новых информационных технологий в избирательном законодательстве Российской Федерации.

На защиту выносятся следующие **положения и выводы, обладающие элементами научной новизны:**

1. На основе проведенного анализа следует выделить следующие этапы развития избирательного законодательства о применении информационных технологий при проведении выборов в России:

1) 1993 – 2002 гг. – несмотря на отсутствие правового закрепления возможностей применения информационных технологий в избирательном процессе, на практике используются средства автоматизации, обработки информации и технической поддержки избирательных комиссий при проведении и организации выборов всех уровней в РФ. Формируется ГАС «Выборы», которая становится фундаментом применения информационных технологий и их правового регулирования в российском избирательном законодательстве.

2) 2002 – 2012 гг. – развиваются правовые основы применения информационных технологий в избирательном процессе. На участках для голосования появляются новые технические средства – КОИБы и КЭГи, способствовавшие упрощению процесса подсчета голосов избирателей. В

избирательном законодательстве формируются новые правовые понятия «информационная технология», «информационная система», «информационно-телекоммуникационная сеть», порождающие применение дистанционного электронного голосования в экспериментальном формате.

3) 2013 г. – н.в. – создаются принципиально новые технологии в избирательном процессе РФ, позволяющие не только упростить организацию и проведение избирательных кампаний, но также обеспечить гражданам широкий доступ к информации, связанной с ними. Применение средств видеонаблюдения на избирательных участках, позволило продемонстрировать прозрачность проведения выборов и повысить интерес граждан к выборам. В экспериментальном формате используется технология блокчейн-голосования.

2. Международные избирательные стандарты, действующие в настоящее время, фрагментарно регламентируют отдельные аспекты использования информационных технологий в избирательном процессе, что обусловлено отсутствием единого подхода к данным механизмам во внутригосударственном праве многих стран. Информационные технологии применяются в большинстве современных государств, однако существенно отличается их правовая регламентация. Так, одни государства регулируют использование информационных технологий при проведении выборов отдельным нормативно-правовым актом (например: Бельгия, Бразилия, Испания и др.), другие более детально регламентируют указанные процессы и приняли несколько документов по заявленной проблематике (например: Франция, Норвегия, Эстония и др.), третьи – несмотря на активную практику использования информационных технологий в избирательном процессе, до сих пор частично закрепляют в избирательном законодательстве нормативные положения об их применении (например: Швейцария, США и др.). На основе проведенного анализа представляется целесообразным обобщить опыт зарубежных государств и на базе международных организаций разработать подробные рекомендации по использованию информационных технологий при проведении выборов.

3. В настоящее время в законодательстве Российской Федерации закреплена возможность применения электронного голосования, однако она не регламентирована полноценно. Внимание уделено лишь некоторым его видам, а именно стационарному голосованию, в то время, как правовая регламентация дистанционного электронного голосования, механизмы его проведения в избирательном законодательстве не сформулированы. Учитывая динамичное развитие современных информационных технологий и активное их внедрение в различных сферах жизнедеятельности общества и государства, представляется необходимым закрепить правовые основы проведения голосования в дистанционной форме в российском избирательном законодательстве. Современная электоральная практика не готова к всестороннему внедрению указанных технологий в настоящее время, в связи с чем следует регламентировать их в качестве альтернативного способа голосования на выборах в России.

4. Современное российское избирательное законодательство не предусматривает обязательного видеонаблюдения на выборах в различные органы государственной власти, решение о применении средств видеонаблюдения принимается избирательной комиссией, организующей каждый конкретный электоральный процесс. Из-за экономических проблем в последние годы региональные власти все чаще отказывались включать в бюджеты выборов средства для организации видеонаблюдения. Учитывая важную практическую значимость использования системы видеонаблюдения на выборах в Российской Федерации, в целях предотвращения нарушений и обеспечения прозрачности и открытости электоральных процессов представляется необходимым закрепить обязательность использования указанных средств на выборах всех уровней. Требования к оснащению избирательных участков средствами видеонаблюдения, а также особенности их функционирования следует закрепить в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

5. В настоящее время происходит активная разработка блокчейн-технологий, применение которых в экспериментальном формате осуществлялось в отдельных российских регионах. Использование указанных технологий при проведении выборов в России имеет целый ряд преимуществ: доступность голосования, существенное сокращение расходов, связанных с работой избирательных участков, снижение нагрузки для членов избирательных комиссий, автоматизация процесса подведения итогов голосования и др. Проведенные в России эксперименты по использованию блокчейн-технологий в избирательном процессе продемонстрировали серьезные технические проблемы, которые нуждаются в решении для дальнейшего применения указанных технологий. После устранения проблем технического характера представляется необходимым закрепить правовые основы применения блокчейн-технологий в избирательном процессе Российской Федерации.

Практическая значимость исследования заключается в сформулированных в работе теоретических положениях и практических рекомендациях по изменению действующего избирательного законодательства Российской Федерации. Предложенные в исследовании рекомендации носят практический характер, их применение позволит разрешить имеющиеся правоприменительные проблемы в электоральной сфере.

Апробация результатов исследования. Основные положения исследования обсуждались на следующих научно-практических конференциях, круглых столах и конкурсах:

1. XI Международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России» (Саратов, Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского, 26 апреля 2018 года). Доклад на тему «Формы и методы повышения электоральной активности молодых избирателей (на примере студентов СГУ имени Н.Г. Чернышевского);

2. IV Всероссийская очно-заочная научно-практическая конференция студентов-стипендиатов Оксфордского Российского Фонда в рамках Международной недели науки и мира СГУ – 2018: «Наука и общество: проблемы современных гуманитарных исследований» (Саратов, Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского, 17 ноября, 2018 года). Доклад на тему: «Информационные технологии в избирательном процессе РФ: современное состояние и перспективы развития»;

3. X Международный Конституционный Форум «Российский конституционализм: научное осмысление и реальность», посвященный: 100-летию Конституции РСФСР 1918 г., 25-летию Конституции РФ 1993 г., 70-летию Всеобщей декларации прав человека (Саратов, Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского, 5 декабря 2018 года). Доклад на тему: «Правовое регулирование информационных технологий в избирательном процессе РФ: проблемы и перспективы развития»;

4. XII Международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы правового социального и политического развития России» (Саратов, Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского, юридический факультет, 25 апреля 2019 г.). Доклад на тему: «Современное конституционно-правовое регулирование применения информационных технологий в избирательном процессе РФ»;

5. Областной конкурс на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса, истории становления и развития избирательного права и избирательной системы Российской Федерации (Саратов, Избирательная комиссия Саратовской области, апрель 2019 г.). Тема конкурсной работы: «Информационные технологии в избирательном процессе Российской Федерации»;

6. X Международная научно-практическая конференция студентов, магистрантов, аспирантов, преподавателей, практических работников, посвященная 110-летию Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского (Саратов, Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского, юридический факультет, 31 октября 2019 г.). Доклад на тему: «Электронное голосование в странах ЕАЭС»;

7. XI Международный конституционный форум «Система конституционного права современной России: ценности, принципы, институты и нормы» (Саратов, Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского, юридический факультет, 10-12 декабря 2019 г.). Доклад на тему: «Применение технологии блокчейн-голосования в Российской Федерации: проблемы и перспективы развития».

По теме магистерской работы были опубликованы следующие статьи:

1. Шокина Д.И. Формы и методы повышения электоральной активности молодых избирателей // Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России: Материалы XI Международной научно-практической конференции студентов, магистрантов, аспирантов, соискателей: сборник научных статей (26 апреля 2018 г.): сборник статей. Саратов: Издательство «Саратовский источник», 2018. С. 276-280.

2. Шокина Д.И. Правовое регулирование информационных технологий в избирательном процессе РФ: проблемы и перспективы развития // Российский конституционализм: научное осмысление и реальность: Материалы X Международного Конституционного Форума, посвященного 100-летию Конституции РСФСР 1918 г., 25-летию Конституции РФ 1993 г., 70-летию Всеобщей декларации прав человека (5 декабря 2018 г.): сборник статей. Саратов: Издательство «Саратовский источник», 2019. С. 289-293.

Структура магистерской работы обусловлена целью и задачами исследования и состоит из введения, двух глав, включающих пять параграфов, заключения и списка использованных источников.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Глава 1 магистерской работы посвящена теоретико-правовой основе применения информационных технологий в избирательном процессе РФ. Избирательная система Российской Федерации является достаточно молодой и динамично развивающейся системой. С самого начала своего становления избирательная система была неотделима от информационных технологий.

Основополагающим шагом в формировании избирательного законодательства о применении информационных технологий в Российской Федерации стало создание государственной автоматизированной системы «Выборы». Практика применения ГАС «Выборы» дала возможность формированию правовой основы применения информационных технологий и возможность для дальнейшего создания и совершенствования устройств, таких как КОИБы, КЭГи и средства аудио- и видеонаблюдения.

Конституция Российской Федерации закладывает правовые основы права на информацию и правовые основы избирательных прав граждан Российской Федерации. Несмотря на отсутствие прямых указаний в Основном законе РФ о применении информационных технологий в отдельных сферах жизнедеятельности российского общества и государства, Конституция Российской Федерации является важнейшей правовой основой.

Правовыми основами применения информационных технологий в РФ являются: Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации», Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», Федеральный закон «Об

общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Проанализированы международный и зарубежный опыт правовой регламентации информационных технологий, особенности их реализации и возможности применения в нашем государстве. На основе анализа современного законодательства некоторых зарубежных стран формируется вывод о необходимости обобщения опыта правоприменительной практики для детальной разработки рекомендаций по использованию информационных технологий при организации и проведении выборов на территории Российской Федерации.

Глава 2 посвящена реализации конституционного законодательства о применении информационных технологий в избирательном процессе РФ.

Используемые информационные технологии в Российской Федерации, на сегодняшний день, обеспечивают не только организацию самого избирательного процесса, но и непосредственно сам процесс голосования, а также подсчет голосов избирателей.

Современный опыт применения электронных средств в избирательном процессе позволяет выделить два основных вида электронного голосования: стационарное электронное голосование и дистанционное электронное голосование.

Стационарное электронное голосование представляет собой волеизъявление избирателя непосредственно на избирательном участке в оборудованном для тайного голосования месте и осуществляется при помощи специальных электронных устройств: Комплексов обработки избирательных бюллетеней (КОИБ) – системы оптического сканирования, автоматически считывающие информацию с бумажного бюллетеня, и Комплексов электронного голосования (КЭГ) – системы прямой записи через сенсорный экран (без использования бумажного бюллетеня).

Применение средств видеонаблюдения и трансляции изображения является неотъемлемой частью развития информационных технологий. Для

более масштабного применения указанных средств на избирательных участках, требуется полноценное закрепление в ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

В настоящее время актуальным является обсуждение вопроса возможности применения на выборах технологии блокчейн в качестве одного из способов дистанционного электронного голосования. Блокчейн — это технология распределенной информации. К настоящему моменту, поэтапный эксперимент по внедрению технологии блокчейн в избирательный процесс уже произошел. Данная технология имеет огромные перспективы применения, в том числе и в избирательном процессе. Однако, данное внедрение возможно лишь с учётом всех технических, правовых и практических проблем, которые были выявлены в ходе проведённых экспериментов.

На основе анализа действующего избирательного законодательства представляется необходимым внести ряд изменений, способствующих наиболее четкой регламентации процесса организации и проведения выборов при помощи дистанционного электронного голосования, и иных новейших информационных технологий. Такие изменения позволят сделать процесс выборов наименее затратным, а также увеличит уровень доверия избирателей к выборам и приведет к положительной динамике увеличения явки на избирательные участки.

В заключении подведены итоги исследования, представлены выводы по основным теоретическим и практическим результатам.