

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

Я. В. Антонов*

ЭЛЕКТРОННАЯ ДЕМОКРАТИЯ И ЭЛЕКТРОННОЕ ГОЛОСОВАНИЕ: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ ИЗМЕРЕНИЕ

Комплексно и системно исследуется конституционно-правовая природа электронной демократии. Автор обращается к зарубежным источникам, ранее не переведенным и не использованным в отечественной юридической науке. Он формулирует ряд конституционно-правовых идей, лежащих в основе понятия электронной демократии и определяющих ключевые принципы правового регулирования в данной области.

Ключевые слова: электронное голосование, система электронной демократии, информационно-коммуникационные технологии, демократические процессы, электронное управление, конституционно-правовые идеи

Понятия электронной демократии и электронного голосования как ее основного инструмента в правовой и политической науке, в том числе на международном уровне, в настоящее время не имеют единого толкования. В зависимости от каждого конкретного проекта электронной демократии и электронного голосования содержание этих понятий может радикально меняться.

Электронная демократия, как и электронное голосование, берет свое начало в конституционных идеях народовластия и выборности, в частности в идее непосредственного осуществления народом принадлежащей ему власти. При этом электронная демократия предназначена для расширения и углубления традиционных форм народовластия (референдум и свободные выборы) как посредством модернизации существующих демократических процедур (например, упрощение порядка организации референдума, организация электронного референдума и электронных выборов), так и путем внедрения принципиально новых демократических процедур (например, «электронное правительство», «электронный парламент», принятие политических решений путем электронного голосования и пр.). Однако вся политическая реформационная деятельность в данной области должна находиться в правовом русле и строго следовать букве и духу конституционных правовых предписаний.

Актуальный для власти вопрос: влияет ли электронная демократия на конституционные обязанности тех или иных должностных лиц? – не имеет однозначного ответа. Появляется ли у должностных лиц конституционная обязанность обеспе-

* Кандидат юридических наук, доцент Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, директор Центра развития механизмов электронной демократии (Санкт-Петербург).

чить реализацию решения, принятого в рамках проекта электронной демократии, и может ли она появляться? Необходимы ли для этого принципиальные конституционные изменения либо данная обязанность уже предусмотрена конституционной нормой, называющей народ источником власти и единственным обладателем (носителем) суверенитета? На данные острые вопросы каждое государство должно искать ответ самостоятельно, несмотря на все имеющиеся международные рекомендации по их разрешению.

Рекомендации построены лишь на систематизации отдельных проектов электронной демократии, большинство из которых дискуссионно и носит совещательный, консультационный характер, выступая не чем иным, как новыми способами выявления мнения населения, повышения легитимности. При этом не предполагается перераспределение каких-либо полномочий и (или) установление конституционно-правовых обязанностей. Таким образом, практики эффективного сотрудничества между гражданами и государством, по итогам которого принимается юридически значимый документ (решение), не наблюдается.

Совет Европы еще в 2009 г., пытаясь дать адекватный ответ различным утопическим концепциям «прямой» электронной (интернет-) демократии, которые, тем не менее, имеют место в современной политической науке, в том числе российской¹, указал, что электронная демократия должна стать подспорьем для демократических процессов, способствовать укреплению демократических тенденций, прозрачности и легитимности государственного управления². При этом управленческую роль государства нельзя оспаривать или подвергать сомнению.

Прямая демократия, подобная той, что была реализована в Древней Греции (концепция «афинской агоры»)³, сегодня возникнуть не может, поскольку современный уклад общества предполагает его специализацию, но не универсализацию, а система функционирования государства базируется на принципе профессионализма и компетентности. Указанные основы существования общества и государства проистекают, в том числе, из правового смысла конституции как базового учредительного документа, закрепляющего формы осуществления народом своей власти. Выборы и референдум как демократические институты имеют длинную историю и до сих пор ни в одной стране не были признаны устаревшими, неэффективными, нелегитимными. В этом смысле электронная демократия не вправе заменять традиционные демократические институты, она может способствовать их модернизации, актуализации, может и должна предлагать новые формы осуществления народом своей власти в рамках конституции при условии сохранения традиционных.

Таким образом, полагаем, что политическая риторика и политическая наука в области электронной (интернет-) демократии должны исходить из понимания конституционной основы электронной демократии, чтобы политический интерес и конституционная целесообразность были согласованы между собой. В связи с этим прямая интернет-демократия, предлагаемая некоторыми представителями российской оппозиции⁴, кажется не соответствующей Конституции РФ и лишенной научного фундамента. Практически ни в одной стране мира (за ис-

¹ URL: <http://www.liberty.ru/Themes/Pryamaya-internet-demokratiya-kak-instrument-modernizacii>.

² Recommendation CM/Rec(2009)1 of the Committee of Ministers to member states on electronic democracy (e-democracy). 18 February 2009 // URL: http://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/CAHDE/2009/RecCM2009_1_and_Accomp_Docs/Recommendation%20CM_Rec_2009_1E_FINAL_PDF.pdf.

³ Jiménez J. M., Polasek W. E-Democracy and Knowledge: A Multicriteria Framework for the New Democratic Era. Vienna, 2003. P. 2–3.

⁴ URL: <http://navalny-army.livejournal.com/2460.html>.

ключением Эстонии) до сих пор не реализована даже система общегосударственного дистанционного голосования на выборах, не говоря уже о прямом интернет-управлении¹, поэтому ссылка общемировые образцы и тенденции неверифицируема и необъективна.

Думается, что в современном демократическом государстве не может применяться принцип «Все управляют всем», поскольку вместо ответственного и конституционно обоснованного децентрализованного демократического электронного управления² мы столкнемся с анархическим, непрофессиональным, некомпетентным, неквалифицированным управлением. Следовательно, нужно прекратить дискуссии по поводу реализации научно необоснованной идеи прямой демократии и перейти к обсуждению концептов совещательной демократии³, поскольку именно они заложены в основу современного конституционно обоснованного представления об электронной демократии.

Политолог Б. Барбер еще в 1984 г. говорил о спросе на «сильную демократию» или переходе от пассивной системы голосования к активной – голосованию за конкретные предложения⁴. Установление подобной системы, безусловно, требует от избирателей устойчивой гражданской позиции и политической активности в решении социально значимых вопросов.

Электронная демократия предлагает населению новые возможности реализации своего неотъемлемого конституционного права не только на участие в политической жизни страны, но и на прямое осуществление власти теми способами, которые позволяют принять действительно легитимное решение. Такое толкование прямо вытекает из конституционного положения о признании народа единственным источником власти и закреплении форм ее непосредственного осуществления – референдума и свободных выборов.

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) называет три вида электронной демократии с точки зрения взаимодействия граждан и органов публичной власти:

- 1) одностороннее предоставление информации государством, т. е. обеспечение открытости информации;
- 2) двусторонние отношения, где граждане имеют возможность выразить свое мнение по политическим вопросам (консультации и обсуждения);
- 3) партнерские отношения, в рамках которых граждане активно участвуют в демократических процессах (реальное участие в демократическом управлении)⁵.

Электронное голосование часто определяют как голосование с использованием электронных средств на выборах. Причем во многих странах (в частности, в России) электронное голосование предусмотрено только на избирательных участках.

¹ Антонов Я. В. Международный опыт электронного голосования // Сборник конкурсных работ в области избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдумов), организаторов выборов, участников избирательных кампаний, выполненных студентами и аспирантами высших учебных заведений (юридических вузов, факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации в 2010/2011 учебном году. М., 2011. С. 44–45.

² Антонов Я. В. Конституционно-правовые основы свободы слова в контексте развития системы электронного демократического управления в современной России // Рос. юстиция. 2015. № 11. С. 52–55.

³ Антонов Я. В. Электронное голосование в системе электронной демократии: конституционно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 213.

⁴ Barber B. R. Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age. Berkeley, 1984.

⁵ Caldwell J. E-Democracy: Putting Down Global Roots. Institute for Electronic Government. Washington, 2004. P. 1–10.

Между тем, например, в рамках проекта «Российская общественная инициатива»¹ также активно применяется голосование, по всем признакам удовлетворяющее понятию дистанционного электронного голосования, поскольку для идентификации используются персональные данные гражданина, размещенные на портале «электронного правительства»² (последнее рассматривается с точки зрения не демократического правового управления, а электронного предоставления услуг гражданам). И это тоже считается проектом (формой) электронной демократии, несмотря на то что имеет к демократическому управлению и осуществлению народовластия косвенное отношение.

Таким образом, варианты реализации концепции электронной демократии очень разнообразны, и практически каждый из них по-своему уникален.

Электронное голосование в системе электронной демократии является ключевым элементом, поскольку способствует объективному выявлению и фиксации мнения населения по всем проектам, обеспечивающим демократическое правовое управление. Здесь речь идет уже не о периодических выборах, а о принятии непосредственно населением после обсуждения реальных управленческих решений, исполнением которых должны заниматься соответствующие компетентные государственные органы.

Как можно заметить, для электронного оказания услуг, внесения предложений, обязательных для рассмотрения соответствующими органами публичной власти (но не для принятия положительного решения), не требуются конституционно-правовые изменения. В крайнем случае необходимо издание общегосударственного нормативного акта, регулирующего данные вопросы. Конституционно-правовые преобразования, очевидно, нужны для реализации концепции электронной демократии, предполагающей формирование новых правовых механизмов осуществления народом своей власти.

Считаем, что в целом в рамках электронной демократии можно выделить три фундаментальные концепции, устанавливающие степень и уровень правового регулирования, а также конституционные обязанности и даже полномочия должностных лиц.

1. Электронное демократическое информирование – совокупность общественных отношений, складывающихся в сфере производства, распространения, поиска, получения и передачи информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, а также о формах и методах участия граждан в осуществлении публичной власти.

2. Электронное демократическое консультирование – совокупность общественных отношений, складывающихся в процессе взаимодействия органов публичной власти и граждан (их объединений) с целью выявления и учета мнения народа (населения муниципального образования), не имеющего юридически значимых последствий.

3. Электронное демократическое сотрудничество – совокупность общественных отношений, складывающихся в процессе взаимодействия между органами публичной власти и избирателями с целью выявления и учета политической позиции большинства членов избирательного корпуса, которая имеет юридически значимые последствия и, как правило, является обязательной для участвующих сторон³.

¹ О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»: Указ Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183 (в ред. от 23 июня 2014 г.) // СЗ РФ. 2013. № 10. Ст. 1019.

² URL: <http://www.gosuslugi.ru>.

³ Антонов Я. В. Электронное голосование в системе электронной демократии: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 8–10.

Иллюстрацией применения перечисленных концепций электронной демократии служит эстонский интернет-портал «Osale», предоставляющий всем заинтересованным лицам возможность искать нужную информацию, получать юридически необязательные консультации от государственных органов, а также возможность высказывать предложения, идеи и выдвигать инициативы при условии сбора необходимого количества подписей¹.

Электронная демократия может рассматриваться, в том числе, как информационно-коммуникационное пространство, обеспечивающее эффективное взаимодействие между властью и обществом.

По мнению Совета Европы, электронная демократия определяется как использование информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в «демократических секторах» в рамках политических процессов, местных сообществ, регионов, государств и народов². Под «демократическими секторами» можно понимать: 1) правительство; 2) выборных должностных лиц; 3) средства массовой информации (в том числе интернет-порталы); 4) политические партии и заинтересованные группы; 5) структуры гражданского общества; 6) международные неправительственные организации; 7) избирателей³.

С точки зрения ряда ученых, такое понятие, как электронное управление, возникло под влиянием ИКТ на демократические традиции, институты и процессы, которые определяют порядок осуществления власти, способы и процедуру выражения мнения населения, порядок принятия и реализации решений⁴. Таким образом, некоторые исследователи полагают, что электронное управление охватывает использование ИКТ в демократических процессах в рамках как электронного правительства, так и электронной демократии⁵.

Сегодня понятие «электронное правительство» трактуется в основном как порядок предоставления государственных услуг в электронном виде. Обычно электронные услуги характеризуются как клиент-ориентированные, т. е. значительно более удобные, позволяющие экономить время и минимизировать индивидуальное общение с государственными служащими, а следовательно, предупреждать коррупционные проявления. При этом обеспечивается прозрачность и подотчетность процесса оказания услуг, даже несмотря на то что они предоставляются в условиях свободного и поэтому потенциально уязвимого Интернета⁶. Таким образом, электронное правительство сосредоточено на электронном оказании услуг, в основе которого лежат идеи электронного управления⁷.

¹ URL: <http://osale.ee>.

² Indicative Guide № 5 to Recommendation Rec (2009) of Committee of Ministers to member states on e-democracy: evaluating e-democracy (Strasbourg, 20 January 2009) // URL: http://www.coe.int/t/dgap/democracy/Source/EDemocracy/CAHDE_IV/PDF_CAHDE%20indicative%20guide%20no%205%20E.pdf.

³ Clift S. L. E-Government and democracy – Representation and citizen engagement in the information age 2004 // URL: <http://www.publicus.net/articles/cliftegovdemocracy.pdf>.

⁴ Riley C. The Changing Role of the Citizen in the E-governance and E-democracy equation: Commonwealth Centre for e-Governance. 2003. P. 105 // URL: <http://www.electronegov.net>.

⁵ Van Gompel R., Steyaert J., Kerschot H. E-democratie in Vlaanderen. Stakeholdersanalyse. Brussel, 2007. P. 10; Tuzzi A., Padovani Cl., Nesti G. Communication and e-democracy: assessing European e-democracy discourses. Reclaiming the Media: Communication Rights and Democratic Media Roles / ed. by B. Cammaerts, N. Carpentier. Bristol, 2007. P. 33.

⁶ Bekkers V., Thaens M. E-government op een kruispunt van wegen // Bestuurskunde. 2002. № 8. P. 328–337; Van Audenhove L., Lievens B., Cammaerts B. E-democratie voor Vlaanderen. Stand van Zaken. Brussel, 2005. P. 8; См. также: URL: http://www.rcoit.ru/upload/iblock/b4f/sbornik-2011_new2.pdf.

⁷ United Nations e-Government Survey: From e-Government to Connected Governance. N. Y., 2008. P. 3.

Электронное управление одни ученые определяют как использование ИКТ на различных уровнях государственной власти, в государственном секторе и за его пределами с целью повышения эффективности управления¹. Другие считают его совокупностью процессов и институтов, причем как официальных, так и неофициальных. Управление необязательно осуществляется только правительством. Частные фирмы (организации), ассоциации фирм, неправительственные организации и их объединения также участвуют в управлении, по большей части взаимодействуя с органами государственной власти, а иногда и самостоятельно². Следовательно, понятие электронного управления включает в себя и такое понятие, как «электронное участие граждан и организаций», и рассматривается в совокупности с понятием электронной демократии³.

М. Бакус 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»⁴.

Исходя из изложенного под электронным управлением понимается система взаимоотношений между органами публичной власти, гражданами и организациями на основе информационно-коммуникационных связей по поводу реализации демократии⁵.

Государственная власть должна по собственной инициативе принять необходимые меры для обеспечения доступа широкого круга граждан и иных заинтересованных лиц к информации, которая предоставляется в целях содействия прозрачности государственного управления и его эффективности, осознанному участию граждан и иных заинтересованных лиц в решении вопросов, представляющих общественный интерес⁶.

Прозрачность является неотъемлемой частью электронной демократии. Очень важно сделать информацию доступной для общественности, причем не только официальные документы («пассивная прозрачность»), но и сведения о процедурах и предстоящих событиях в демократической жизни государства («активная прозрачность»). Защита секретной информации, иной охраняемой законом тайны и информации, прямо влияющей на обеспечение государственной безопасности, а также информации с ограниченным доступом регламентируется отдельными правовыми актами, и «активная прозрачность» на эту область не распространяется.

Основные регуляторы электронной демократии – государственные, муниципальные и гражданские институты, включая инфраструктуру поставщиков

¹ *Holmes D.* eGov: eBusiness Strategies for Government. L., 2001; *Okot-Uma R. W.* Electronic Governance: Re-inventing Good Governance. L., 2000.

² *Keohane R. O., Nye J. S.* Introduction // *Governance in a Globalization World* / ed. by J. S. Nye, J. D. Donahue. Washington, 2000.

³ *Антонов Я. В.* Электронная демократия как инструмент развития гражданского общества в России // *Гражданское общество в России и за рубежом.* 2012. № 3. С. 2–3; *Овчинников В. А., Антонов Я. В.* Теоретико-практические аспекты электронной демократии и электронного голосования // *Юрид. мир.* 2013. № 4. С. 18–21.

⁴ *Backus M.* E-Governance and Developing Countries, Introduction and examples // *Research Report.* 2001. № 3.

⁵ *Овчинников В. А., Антонов Я. В.* Теоретико-практические аспекты электронной демократии и электронного голосования. С. 18–21.

⁶ Recommendation Rec(2002)2 of the Committee of Ministers to member states on access to official documents. 21 February 2002 // URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804c6fcc.

и пользователей на всех уровнях, – должны взаимодействовать и сотрудничать при составлении и уточнении правил и введении правовых ограничений, касающихся вопросов электронной демократии. Это необходимо для определения типа, уровня и содержания правового регулирования, которое будет наиболее эффективно в каждом конкретном случае¹.

Считаем, что правотворческая деятельность в данном случае не должна быть прерогативой органов государственной власти: всем заинтересованным сторонам следует предоставить возможность участвовать в разработке законов. Правила могут быть введены как посредством «формализованного законодательства», так и на основе коллективных соглашений между всеми заинтересованными сторонами либо отдельными участниками².

Ж. Линц и А. Степан выделяют четыре критерия, имеющие центральное значение для характеристики любого демократического правового режима: 1) верховенство закона; 2) институты гражданского общества; 3) свободные и справедливые выборы; 4) степень ответственности правительства³. Свободные и справедливые выборы свидетельствуют о реальной политической конкуренции. Подотчетность определяет степень и объем ответственности правительства перед населением за свои политические действия⁴.

Главное условие демократии – реализация всеобщего избирательного права. Многие ученые и политики используют этот принцип как критерий для определения уровня развития демократической системы в государствах. Так, С. П. Хантингтон⁵ утверждает, что первая волна перехода к демократии началось еще в 1828 г., хотя в конце XIX в. была только одна страна, обеспечившая всеобщее избирательное право, т. е. равное право голоса как для мужчин и женщин, так и для большинства и меньшинства, – Новая Зеландия. Тем не менее до 1919 г. женщины в этой стране не имели права быть кандидатами на государственную должность в нарушение еще одного важного демократического критерия – права не только голосовать, но и быть избранными. А значит, демократические системы, отвечающие критерию всеобщего избирательного права, появились лишь в XX в.⁶ В XXI в. демократическим критерием постепенно становится голосование, причем уже не только на выборах.

По мере совершенствования системы электронной демократии возникают новые возможности для участия в ней и новые вызовы. И современные технологии вынуждают нас переходить к новым системам оценки состояния развития демократических процессов⁷. На необходимость разработки новых концепций такой оценки прямо указывает Парламентская ассамблея Совета Европы⁸, а Комитет министров Совета Европы в своей рекомендации перечисляет правовые инстру-

¹ Recommendation CM/Rec(2009)1 of the Committee of Ministers to member states on electronic democracy (e-democracy).

² Ibid.

³ Linz J. J., Alfred St. Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe. Baltimore, 1996. P. 3–37.

⁴ Ishiyama J. T. Comparative Politics Principles of Democracy and Democratization. Hoboken, 2012. P. 29.

⁵ Huntington S. P. The Third Wave. Norman, 1991. P. 3–45.

⁶ Emerson P. Defining Democracy: Voting Procedures in Decision-Making, Elections and Governance. Berlin; Heidelberg, 2012. P. 9–10.

⁷ Recommendation CM/Rec(2009)1 of the Committee of Ministers to member states on electronic democracy (e-democracy).

⁸ New concepts to evaluate the state of democratic development: Recommendation 1680 (2004) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe. 8 October 2004 // URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=17270&lang=en>.

менты и принципы электронной демократии, которые должны служить основанием для определения ее конституционности¹.

Для подтверждения конституционности электронного голосования как части электронной демократии, помимо указанных международных документов, используется Кодекс надлежащей практики в сфере выборов². Кодекс, на наш взгляд, не носит декларативного или идеализированного характера, а является реальным консультативным стандартом проведения демократических выборов.

Электронное голосование в широком понимании – это комплексное, информационно обусловленное направление развития электронной демократии, отражающее ее подлинное содержание в том смысле, в каком демократия зависит от мнения граждан. Электронное голосование по мере технологического и концептуального совершенствования становится не столько формой реализации электронной демократии, сколько основным способом ее осуществления. Демократия в исходном смысле слова есть власть народа, а власть воплощается в жизнь посредством выбора того или иного варианта поведения, одобренного большинством. В таком срезе перед электронным голосованием открываются перспективы выражения материального (действительного), а не формального мнения населения путем использования значительно более сложных, смешанных, избирательных систем, обращение к которым в рамках «традиционного» голосования экономически и технически невыгодно и неэффективно.

По мнению Комитета министров Совета Европы, в системе электронного голосования нужно соблюдать принципы демократических выборов и референдумов, а надежность и безопасность должны обеспечиваться так же, как и в традиционной системе голосования. Примечательно, что эта основополагающая идея охватывает все вопросы, имеющие отношение к системе электронного голосования³. Также следует соблюдать требования прозрачности, подотчетности и проверяемости системы электронного голосования, международные стандарты и рекомендации⁴.

Думается, что ряд основных идей, в частности о прозрачности, информационной безопасности, надежности и доступности, не могут быть реализованы в полном объеме по объективным причинам – техническим и правовым, причем касается это как электронного голосования на избирательном участке, так и дистанционного электронного голосования. Поэтому решающим фактором остается доверие или недоверие избирателей к той или иной системе голосования. Как показывает практика, в случае изначального недоверия избирателей к системе голосования поводов сохранять свое негативное отношение к ней после подведе-

¹ Recommendation Rec(2002)2 of the Committee of Ministers to member states on access to official documents 21 February 2002.

² Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report (Venice, 18–19 October 2002) // URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-e).

В России этот документ известен как Кодекс наилучшей избирательной практики, но, на наш взгляд, перевод не совсем корректный, поскольку Кодекс разъясняет положения Конвенции о защите прав человека, определяя их надлежащее значение и правильное толкование, но не наилучшую практику (подробнее см.: Court of Human Rights Grand Chamber. Judgment in the Case of *Hirst v. The United Kingdom* (№ 2), June 2005; *Grabenwarter Ch.* Briefwahl und E-Voting // Journal für Rechtspolitik. 2004. Heft 2. P. 70–77).

³ Recommendation Rec(2004)11 of the Committee of Ministers to member states on legal, operational and technical standards for e-voting. 30 September 2004 // URL: http://www.eods.eu/library/CoE_Recommendation%20on%20Legal,%20Operational%20and%20Technical%20Standards%20for%20E-voting_2004_EN.pdf.

⁴ Political message from the Committee of Ministers to the World Summit on the Information Society (WSIS) (Geneva, 10–12 December 2003) // URL: http://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/Public_participation_internet_governance/70CM_Polit_Message_en.asp#TopOfPage.

ния итогов выборов становится значительно больше (даже если выборы прошли без единого нарушения и на каждом избирательном участке требования закона были соблюдены, как говорится, «до последней запятой»). Представляется, что противоречие между формальными правовыми требованиями к электронному голосованию и их реализацией неизбежно приводит к необходимости выявления не столько формального, сколько материального их смысла. При этом важно понимать, что конституционные принципы проведения выборов должны соблюдаться вне зависимости от применяемой системы голосования. Однако их соблюдение невозможно без определения их правового содержания в этой системе, для чего нужно обращаться к дополнительным правовым требованиям, закрепленным в международных источниках.

Таким образом, оценивать конституционность электронного голосования в системе электронной демократии¹ следует с позиции конституционно-правового соответствия как основным принципам выборов, так и ключевым правовым требованиям, вытекающим из особенностей системы электронного голосования². В основе конституционности электронного голосования и электронной демократии лежат ключевые демократические принципы³, т. е. идеи о представительстве, заключающиеся в фундаментальных принципах избирательного права⁴.

Необходимость соблюдения конституционных принципов выборов создает большие технические трудности при реализации интернет-голосования. Следует обращать особое внимание на уязвимость, связанную с проблемой безопасности в Интернете⁵, а также на процедурные вопросы обеспечения прозрачности голосования и его результатов, на которые указывал, в частности, Совет Европы⁶. Дополнительные риски, касающиеся наличия недостатков в системе электронного голосования, возникают из-за множества ее элементов (компьютеры, серверы, сети), задействованных в процедуре голосования, что также может серьезно повлиять на легитимность голосования⁷.

По мнению М. МакГали, природа компьютеров такова, что его внутренние процессы – тайна для человека, поскольку операции и расчеты происходят на электронном уровне и физически невозможно наблюдать за тем, что компьютер делает⁸. И это не говоря о требованиях к техническим знаниям наблюдателя, уровень которых должен быть значительно выше уровня знаний среднестатистиче-

¹ Овчинников В. А., Антонов Я. В. Некоторые аспекты обеспечения требования конституционности электронного голосования // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 10. С. 45–47.

² Cybervote Project, Report on electronic democracy projects, legal issues of Internet voting and users requirements analysis, European Commission, IST Programme, 2000; Digital Voting Group (Harvard University), Legal issues // URL: <http://www.ksg.harvard.edu/stp-307/group8/legal.htm>; Green P. The Politics of the Future: The Internet and Democracy in Australia (October 2000) // URL: <http://www.elections.act.gov.au/adobe/PolFut.pdf>; Mitrou L., Gritzalis D., Katsikas S. Revisiting legal and regulatory requirements for e-voting // Proceedings of the 17th IFIP International Information Security Conference (SEC-2002) / ed. by M. E. Hadidi. Deventer, 2002. P. 469–480.

³ Овчинников В. А., Антонов Я. В. Некоторые аспекты обеспечения конституционного соответствия электронного голосования как части электронной демократии // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 1. С. 40–44.

⁴ Овчинников В. А., Антонов Я. В. Некоторые аспекты обеспечения требования конституционности электронного голосования. С. 45–47.

⁵ Hanßmann A. Möglichkeiten und Grenzen von Internetwahlen. Baden-Baden, 2004. P. 66.

⁶ Legal, operational and technical standards for e-voting: Recommendation Rec(2004)11 of the Council of Europe. P. 35 // URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=778189>.

⁷ Xenakis A., Macintosh A. Trust Analysis of the U.K. e-voting Pilots // Social Science Computer Review. 2005. Vol. 23. P. 312–325.

⁸ McGaley M., McCarthy J. Transparency and e-voting – Democratic vs. commercial interests // Electronic Voting in Europe – Technology, Law, Politics and Society / A. Prosser, R. Krimmer (Hrsg). 2004. P. 47. P. 153–163; URL: <http://www.e-voting.cc/files/E-Voting-in-Europe-Proceedings>.

ского пользователя персонального компьютера. К. Энгехард вообще не видит возможности удовлетворить требования проверяемости, если речь идет о заочном голосовании в Интернете¹.

В любом случае для реализации системы дистанционного электронного голосования в масштабах государства необходимы фундаментальные конституционные изменения, возможно, даже вплоть до коренного пересмотра основных конституционных принципов выборов и принятия впоследствии принципиально новых правовых актов.

Считаем, что проблему безопасности в Интернете помогло бы решить введение индивидуальной идентификации каждого пользователя в сети или ее части. Ведь участие в демократических процессах не может быть анонимным, тем более что в нормальном демократическом государстве все или, по крайней мере, большинство граждан должны быть заинтересованы в участии в демократических процессах и не должны бояться выражать свое мнение, если оно не является противоправным, аморальным или порочащим честь и достоинство других граждан. Анонимное участие граждан в демократических процессах можно признать безответственным, поскольку такие граждане не чувствуют меру как моральной, так и правовой ответственности за свое мнение в виртуальном пространстве. Тайное голосование тоже не во всех случаях оптимально. Общеизвестно, что на родине прямой демократии – в древнегреческом полисе Афины – голосование было практически всегда общественным и никто не стремился сделать его тайным, чтобы уменьшить степень ответственности или скрыть свои взгляды от других². Более того, с исторической точки зрения введение тайного голосования не повысило уровень участия в выборах. А. Теубер указывал, что «в XIX веке, до введения тайного голосования, сам день выборов был праздничным, шумным, свирепым, фанатичным, пробивным, и так же, как на торжествах, всегда было очень хорошее участие... В 1890-х годах явка избирателей в Америке начала резко падать с введением тайного голосования. Единственным объяснением этой тенденции является то, что голосование перестало быть общественным событием, но стало „решением для одного человека“»³.

Итак, обеспечение тайны голосования не гарантирует высокой явки избирателей, не способствует повышению их доверия к избирательной системе и осознанию своей ответственности за принятое решение, тем более что мнение, согласно которому один голос ничего не значит, а результат известен заранее, сейчас значительно распространено. Думается, что решение данной проблемы лежит в плоскости образования. Вполне обоснованным в этом смысле выглядят утверждения ряда авторов о том, что «нет демократии без свободы, нет свободы без знаний»⁴.

Очевидно, что для открытого голосования необходимо обеспечить достаточно высокий уровень правовой и демократической культуры в обществе, которое состояло бы из сознательных и активных граждан, способных принимать ответственные решения, определяющие судьбу государства. Не претендуя на истинность, полагаем, что в большинстве «развитых демократий» уровень правовой и демократической культуры недостаточно высок, отчего возникает потребность в обеспечении тайны голосования.

¹ Enguehard C. Transparency in Electronic Voting: the Great Challenge // IPSA International Political Science Association RC 10 on Electronic Democracy. Conference on «E-democracy – State of the art and future agenda». Stellenbosch, 2008; URL: <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00409465/en>.

² Jiménez J. M., Polasek W. Op. cit. P. 2–3.

³ Teuber A. Exit, Voice and the Secret Ballot. Annual Public Choice Meetings. San Francisco, 1980.

⁴ Jiménez J. M., Polasek W. Op. cit. P. 1.

Думается, что если речь заходит о создании открытой и понятной системы электронной демократии, о прозрачных выборах, то необходимо говорить и об обеспечении в перспективе прозрачности осуществления демократии, об адекватном и открытом выражении своих мыслей и предпочтений, а также о постепенном переходе к ответственному общественному голосованию с тем, чтобы каждый гражданин мог видеть, как проголосовали его сосед и родственник, и уважать чужой выбор, чтобы каждый был способен доверять системе голосования, а главное – выполнять решения, принятые большинством голосов¹.

Список литературы

Backus M. E-Governance and Developing Countries, Introduction and examples // Research Report. 2001. № 3.

Barber B. R. Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age. Berkeley, 1984.

Bekkers V., Thaens M. E-government op een kruispunt van wegen // Bestuurskunde. 2002. № 8.

Caldow J. E-Democracy: Putting Down Global Roots. Institute for Electronic Government. Washington, 2004.

Clift S. L. E-Government and democracy – Representation and citizen engagement in the information age 2004 // URL: <http://www.publicus.net/articles/cliftegovdemocracy.pdf>.

Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report (Venice, 18–19 October 2002) // URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-e).

Court of Human Rights Grand Chamber. Judgment in the Case of *Hirst v. The United Kingdom* (№ 2), June 2005.

Cybervote Project, Report on electronic democracy projects, legal issues of Internet voting and users requirements analysis, European Commission, IST Programme, 2000.

Digital Voting Group (Harvard University), Legal issues // URL: <http://www.ksg.harvard.edu/stp-307/group8/legal.htm>.

Emerson P. Defining Democracy: Voting Procedures in Decision-Making, Elections and Governance. Berlin; Heidelberg, 2012.

Enguehard C. Transparency in Electronic Voting: the Great Challenge // IPSA International Political Science Association RC 10 on Electronic Democracy. Conference on «E-democracy – State of the art and future agenda». Stellenbosch, 2008; URL: <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00409465/en>.

Grabewarter Ch. Briefwahl und E-Voting // Journal für Rechtspolitik. 2004. Heft 2.

Green P. The Politics of the Future: The Internet and Democracy in Australia (October 2000) // URL: <http://www.elections.act.gov.au/adobe/PolFut.pdf>.

Hanßmann A. Möglichkeiten und Grenzen von Internetwahlen. Baden-Baden, 2004.

Holmes D. eGov: eBusiness Strategies for Government. L., 2001

Huntington S. P. The Third Wave. Norman, 1991.

Indicative Guide № 5 to Recommendation Rec (2009) of Committee of Ministers to member states on e-democracy: evaluating e-democracy (Strasbourg, 20 January 2009) // URL: http://www.coe.int/t/dgap/democracy/Source/EDemocracy/CAHDE_IV/PDF_CAHDE%20indicative%20guide%20no%205%20E.pdf.

Ishiyama J. T. Comparative Politics Principles of Democracy and Democratization. Hoboken, 2012.

Jiménez J. M., Polasek W. E-Democracy and Knowledge: A Multicriteria Framework for the New Democratic Era. Vienna, 2003.

Keohane R. O., Nye J. S. Introduction // Governance in a Globalization World / ed. by J. S. Nye, J. D. Donahue. Washington, 2000.

Legal, operational and technical standards for e-voting: Recommendation Rec(2004)11 of the Council of Europe // URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=778189>.

¹ Антонов Я. В. Электронное голосование в системе электронной демократии: конституционно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. С. 213.

Linz J. J., Alfred St. Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe. Baltimore, 1996.

McGaley M., McCarthy J. Transparency and e-voting – Democratic vs. commercial interests // Electronic Voting in Europe – Technology, Law, Politics and Society / A. Prosser, R. Krimmer (Hrsg). 2004. P-47; URL: <http://www.e-voting.cc/files/E-Voting-in-Europe-Proceedings>.

Mitrou L., Grizalis D., Katsikas S. Revisiting legal and regulatory requirements for evoting // Proceedings of the 17th IFIP International Information Security Conference (SEC-2002) / ed. by M. E. Hadidi. Deventer, 2002.

New concepts to evaluate the state of democratic development: Recommendation 1680 (2004) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe. 8 October 2004 // URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=17270&lang=en>.

Okot-Uma R. W. Electronic Governance: Re-inventing Good Governance. L., 2000.

Political message from the Committee of Ministers to the World Summit on the Information Society (WSIS) (Geneva, 10–12 December 2003) // URL: http://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/Public_participation_internet_governance/70CM_Polit_Message_en.asp#TopOfPage.

Recommendation CM/Rec(2009)1 of the Committee of Ministers to member states on electronic democracy (e-democracy). 18 February 2009 // URL: http://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/CAHDE/2009/RecCM2009_1_and_Accomp_Docs/Recommendation%20CM_Rec_2009_1E_FINAL_PDF.pdf.

Recommendation Rec(2002)2 of the Committee of Ministers to member states on access to official documents. 21 February 2002 // URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804c6fcc.

Recommendation Rec(2004)11 of the Committee of Ministers to member states on legal, operational and technical standards for e-voting. 30 September 2004 // URL: http://www.eods.eu/library/CoE_Recommendaion%20on%20Legal,%20Operational%20and%20Technical%20Standards%20for%20E-voting_2004_EN.pdf.

Riley C. The Changing Role of the Citizen in the E-governance and E-democracy equation: Commonwealth Centre for e-Governance. 2003 // URL: <http://www.electronegov.net>.

Teuber A. Exit, Voice and the Secret Ballot. Annual Public Choice Meetings. San Francisco, 1980.

Tuzzi A., Padovani Cl., Nesti G. Communication and e-democracy: assessing European e-democracy discourses. Reclaiming the Media: Communication Rights and Democratic Media Roles / ed. by B. Cammaerts, N. Carpentier. Bristol, 2007.

United Nations e-Government Survey: From e-Government to Connected Governance. N. Y., 2008.

Van Audenhove L., Lievens B., Cammaerts B. E-democratie voor Vlaanderen. Stand van Zaken. Brussel, 2005.

Van Gompel R., Steyaert J., Kerschot H. E-democratie in Vlaanderen. Stakeholdersanalyse. Brussel, 2007.

Xenakis A., Macintosh A. Trust Analysis of the U.K. e-voting Pilots // Social Science Computer Review. 2005. Vol. 23.

Антонов Я. В. Конституционно-правовые основы свободы слова в контексте развития системы электронного демократического управления в современной России // Рос. юстиция. 2015. № 11.

Антонов Я. В. Международный опыт электронного голосования // Сборник конкурсных работ в области избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдумов), организаторов выборов, участников избирательных кампаний, выполненных студентами и аспирантами высших учебных заведений (юридических вузов, факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации в 2010/2011 учебном году. М., 2011.

Антонов Я. В. Электронная демократия как инструмент развития гражданского общества в России // Гражданское общество в России и за рубежом. 2012. № 3.

Антонов Я. В. Электронное голосование в системе электронной демократии: конституционно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015.

Антонов Я. В. Электронное голосование в системе электронной демократии: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015.

Интернет-портал «Osale»: URL: <http://osale.ee>.

О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»: Указ Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183 (в ред. от 23 июня 2014 г.) // СЗ РФ. 2013. № 10. Ст. 1019.

Овчинников В. А., Антонов Я. В. Некоторые аспекты обеспечения конституционного соответствия электронного голосования как части электронной демократии // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 1.

Овчинников В. А., Антонов Я. В. Некоторые аспекты обеспечения требования конституционности электронного голосования // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 10.

Овчинников В. А., Антонов Я. В. Теоретико-практические аспекты электронной демократии и электронного голосования // Юрид. мир. 2013. № 4.

Официальный интернет-портал государственных услуг: URL: <http://www.gosuslugi.ru>.

Прямая интернет-демократия в России // URL: <http://navalny-army.livejournal.com/2460.html>.

Прямая интернет-демократия как инструмент модернизации // URL: <http://www.liberty.ru/Themes/Pryamaya-internet-demokratiya-kak-instrument-modernizacii>.