

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

В. Э. Волков*

ЭЛЕКТОРАЛЬНАЯ ИДЕНТИФИКАЦИЯ: ПРЕДЕЛЫ ИНДИВИДУАЛИЗАЦИИ УЧАСТНИКОВ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА

***Аннотация.** Статья посвящена анализу проблем правового регулирования идентификации участников избирательного процесса. Вопросы электоральной идентификации изучаются в контексте реализации активного и пассивного избирательного права в условиях интенсивного развития информационных технологий. Отмечается непоследовательность правового регулирования обработки персональных данных в сфере избирательных отношений, предлагаются меры, направленные на снижение уровня информационной асимметрии. На основе исследования норм, регулирующих порядок фото- и видеозаписи в помещении для голосования формулируются предложения по совершенствованию правотворческой и правоприменительной практики. С учетом выявленных проблем идентификации субъектов пассивного избирательного права обосновываются рекомендации по гармонизации современной модели информационного обеспечения выборов. **Ключевые слова:** выборы, избирательное право, персональные данные, учет избирателей, идентификация, голосование, информационное обеспечение выборов, предвыборная агитация, информирование избирателей.*

DOI: 10.17803/1729-5920.2015.107.10.046-056

Повсеместное проникновение информационных технологий в личную и общественную жизнь человека, с одной стороны, является несомненным благом, способным привести человечество к качественно новому состоянию. В то же время технологизация нередко оказывается причиной разрушения многих традиционных социальных практик и политических институтов, укорененных в общественном сознании. Нередко трансформируемые институты играют существенную роль в определении судеб людей, больших социальных групп и целых народов. Одним из таких институтов

является избирательное право, постоянно подвергающееся переосмыслению и демонстрирующее под влиянием технологизации выборов всё новые качества и аспекты. Внимание к определенным элементам электоральных отношений является неизбежным и критически важным для нормального функционирования институтов народовластия в современном обществе. Так, сейчас никто не ставит под сомнение необходимость решения проблем защиты персональных данных в избирательном процессе, хотя еще двадцать лет назад сам правовой феномен персональных данных был экзотикой.

© Волков В. Э., 2015

* Волков Владислав Эдуардович – кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного и административного права Самарского государственного университета. [volkov@ikafedra.com]

443011, Россия, г. Самара, ул. Академика Павлова, д. 1.

Вопросы идентификации (установления тождественности неизвестного объекта известному) в избирательном праве могут быть проанализированы по крайней мере в двух аспектах.

Во-первых, в аспекте влияния технологического прогресса на реализацию активного избирательного права. Усталость общества от традиционных форм ведения избирательных кампаний требует реализации новых подходов к организации электоральных процедур, основанных на технологическом и эмоциональном сближении избирателей и кандидатов. Такое сближение возможно лишь при условии взаимной осведомленности участников избирательного процесса о качествах друг друга. Электоральные технологии, основанные на учете индивидуальных особенностей избирателей, уже применяются за рубежом и подвергнуты научному анализу¹. Они неизбежно найдут свое воплощение и в российской избирательной практике.

Во-вторых, для гармонизации электоральных отношений важна минимизация информационной асимметрии, что предопределяет необходимость анализа проблем идентификации в сфере реализации пассивного избирательного права. Его результаты могут оказаться продуктивными для формирования доктринальной основы обеспечения большей открытости кампаний кандидатов на основе объективных данных личных качествах, значимых для замещения выборных должностей.

Идентификация избирателей является необходимым условием организации и проведения современных демократических выборов. В соответствии с п. 4 ст. 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Федеральный закон «Об основных гарантиях...») каждый избиратель голосует лично, голосование за других избирателей не допускается. Это требует создания инфраструктуры регистрации (учета) избирателей, которая в настоящее время функционирует в форме государственной автоматизированной системы «Выборы» на основании Положения о государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации, утвержденного Постановлением ЦИК РФ от 06.11.1997 № 134/973-II².

¹ См., например: Issenberg S. The victory lab: the secret science of winning campaigns // Broadway books. NY, 2012. URL: <http://goo.gl/5q1onM>.

² Постановление ЦИК России от 06.11.1997 № 134 / 973-II (ред. от 19.02.2014) «О Положении о Государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации» // Вестник Центризбиркома РФ. 1997. № 9. URL: <http://goo.gl/J3iKc6>.

Указанным Положением предусмотрен сбор сведений об избирателях в следующем объеме: фамилия, имя, отчество, дата рождения, место рождения, пол, гражданство, адрес места жительства (в отношении вынужденных переселенцев — места пребывания), вид документа, удостоверяющего личность, серия и номер этого документа, наименование или код органа, выдавшего документ, дата выдачи документа. Это минимальный объем сведений, необходимых для организации избирательного процесса. В соответствии с п. 1.6 Положения они имеют статус персональных данных и включаются в Регистр избирателей (далее — Регистр). С учетом роли в организации и проведении выборов эти сведения могут быть названы первичными данными об избирателях. В ходе голосования и при определении его итогов в документах участковых избирательных комиссий неизбежно аккумулируются и иные сведения об избирателях, которые допустимо именовать производными. Например, информация, об участии избирателя в голосовании. Она может быть отражена в списке избирателей, заявлении о голосовании вне помещения для голосования и др.

Сами по себе первичные сведения об участии отдельных избирателей в выборах, взятые изолированно друг от друга, вряд ли представляют большую ценность для анализа электорального поля в целом. Разумеется, злонамеренное использование сведений об участии гражданина в выборах может оказаться чувствительным для него. Но опасность реализации технологий, искажающих результаты выборов в целом, на основе исследования фрагментарных данных пока отсутствует. Гораздо большие возможности для управления волеизъявлением избирателей представляют методы обработки больших объемов структурированных данных, получившие в научной литературе обозначение «большие данные» (Big Data).

Современный уровень развития информационных технологий позволяет проанализировать весь объем данных, связанных с участием граждан в избирательных кампаниях, не ограничиваясь статистической выборкой. Это делает возможным определение корреляций, на основании которых можно с недоступной ранее высокой долей вероятности прогнозировать поведение как всего электората, так и отдельных избирателей. В зарубежной практике агитационных кампаний получил применение метод микротаргетирования, т.е. вовлечения в избирательный процесс конкретных избирателей на основе данных об их предыдущем электоральном поведении. На основе сочетания открытых данных, содержащихся в списках избирателей, и сведений об электро-

ральном поведении участников предшествующих выборов, технологи делают вероятностные выводы о будущем участии граждан в голосовании. Полученные сведения имеют большую ценность для правильного определения целей кампании и могут оказаться определяющими в случае небольшого разрыва в числе голосов, поданных за кандидатов³.

Несмотря на известное технологическое отставание российской практики организации и проведения выборов, подобные методы и алгоритмы неизбежно окажутся и в арсенале отечественных специалистов. Однако при нынешнем уровне правового регулирования электронно-информационных отношений их применение вряд ли будет эффективным. Есть основания полагать, что внедрение новых технологий приведет к повышению уровня информационной асимметрии, усилению неравенства правовых возможностей участников избирательного процесса и отчуждению избирателей от выборов. Во избежание этого требуется изменение правового режима обработки персональных данных, используемых для организации и проведения выборов в России.

Во-первых, согласно ч. 5 Положения о государственной системе регистрации (учета) избирателей, доступ к сведениям об избирателях, содержащимся в Регистре, существенно ограничен. По общему правилу, эта информация доступна лишь организаторам выборов. Они, в свою очередь, обеспечивают доступ пользователей к сведениям Регистра в соответствии с федеральными законами. Однако действующие федеральные законы не содержат правил, допускающих предоставление всей совокупности информации об участии граждан в определенных выборах третьим лицам. Граждане лишь вправе получить информацию об обработке своих собственных персональных данных в ГАС «Выборы», а также о включении их в списки избирателей на конкретном избирательном участке. Таким образом, массив информации об избирателях находится в полном и практически исключительном ведении Центральной избирательной комиссии. В то же время документированная и пригодная для машинной обработки информация, содержащаяся в Регистре, может быть критически важной для кандидатов и избирательных объединений, имеющих заинтересованность в определенном исходе конкретных выборов. Учитывая существующий уровень коррупционной угрозы в Российской Федерации, допустимо предположение, что информа-

ция, содержащаяся в ГАС «Выборы», окажется доступной не только организаторам выборов. Вероятно ее предоставление определенным кандидатам и избирательным объединениям для планирования и ведения избирательных кампаний. В условиях применения современных алгоритмов обработки данных преимущество обладателей такой информации окажется существенным и может определить итоги голосования.

Во-вторых, на сегодняшний день отсутствует последовательность в правовой регламентации режима доступа к персональным данным, связанным с голосованием на выборах. С одной стороны, Центральная избирательная комиссия демонстрирует заботу о сохранности персональных данных избирателей и в п. 4 Разъяснений порядка ведения наблюдателями фото- и (или) видеосъемки в помещении для голосования⁴ требует вести съемку работы членов избирательной комиссии со списком избирателей таким образом, чтобы сохранялась конфиденциальность персональных данных, которые в нем содержатся. На практике это означает безусловный запрет на документальную фиксацию содержания списка избирателей, что существенно затрудняет доказывание избирательных правонарушений.

При этом создаются условия для фактически бесконтрольного распространения персональных данных при передаче обращений о предоставлении возможности проголосовать вне помещения для голосования через третьих лиц (п. 3 ст. 66 Федерального закона «Об основных гарантиях...»). При регистрации обращения указываются, в частности, фамилия, имя, отчество избирателя, адрес его места жительства. Кроме того, поскольку обязательно указание причины, по которой избиратель не может прибыть в помещения для голосования, вероятно распространение иных данных, например, о состоянии здоровья гражданина. То есть, с одной стороны, избирательные органы препятствуют съемке списка избирателей, а с другой — закон содержит норму, создающую условия для разглашения персональных данных при организации голосования вне помещения для голосования. На наш взгляд, причина такой непоследовательности состоит в попытке применения института персональных данных без учета существа избирательных отношений.

Персональные данные рассматриваются в конституционно-правовой доктрине как институт права на частную жизнь. Но уместно ли распространять правила о защите частной жиз-

³ См.: The Big Data Election: Political parties building detailed voter records // Ottawa Citizen. 2014. October 18. URL: <http://goo.gl/7xrTw5>.

⁴ Утверждены постановлением Центральной избирательной комиссии РФ от 03.10.2012 № 143/1085-6. URL: <http://goo.gl/2PGqhk>.

ни на отношения, связанные с осуществлением публичной власти? Тем более что тайна частной жизни — весьма широкое понятие, не получившее формально определенного нормативного закрепления. Конституционный Суд в определении от 09.06.2005 № 248-О⁵ включил в понятие «частная жизнь» область жизнедеятельности человека, которая относится к отдельному лицу, касается только его и не подлежит контролю со стороны общества и государства, если она носит не противоправный характер. Но даже такое самое общее определение свидетельствует о несопоставимости участия в осуществлении публичной власти и абсолютизации тайны частной жизни. Нужно согласиться с И. Л. Бачило в том, что «социальная активность индивида теснейшим образом связана с информационной открытостью личности перед обществом и государством»⁶. Участие гражданина в голосовании на выборах выводит его за пределы личных отношений и делает членом публичного сообщества избирателей — субъекта конституционно-правовых отношений и источника власти в государстве. Представляя ценность для гражданина, оно имеет значение и для общества, обретающего в результате выборов политическое единство и демократическую государственную организацию.

Несмотря на то что активное избирательное право является всеобщим и индивидуальным, оно не является частным⁷. Участие в выборах может быть и должно быть предметом общественного и государственного контроля, сферой публично-правового регулирования, имеющего целью удовлетворение общественных интересов. Соответствующие сведения также не могут оставаться в сугубо личном, частном ведении. Как отмечает В. В. Полянский, демократия в механизме ее коллективного осуществления требует взаимных обязанностей, ответственности участников политического процесса. В числе таких взаимных обязанностей находится обязанность участвовать в выборах своих представителей в целях обеспечения должной легитимности представительной власти, адекватности выражения воли народа, в конечном счете — гармонизации публичных

и частных интересов на максимальной социальной базе⁸. Выражение политической воли в процессе открытого голосования невозможно в условиях информационной изоляции избирателя и представляет собой необходимое исключение из принципа автономии индивида.

В этом контексте заслуживает изучения зарубежная практика предоставления персональных данных для целей, связанных с реализацией избирательных прав. Открытость сведений об участии конкретного избирателя в выборах является нормой для стран с развитыми демократическими традициями. Распространение персональных данных зарегистрированных избирателей является широко распространенной практикой в США. Так, ст. 201.091 Статута штата Миннесота 2014 г. предусматривает предоставление сводных сведений обо всех зарегистрированных в штате избирателях на машиночитаемых носителях. Предоставляются следующие сведения: фамилия, имя, адрес, год рождения, сведения о голосовании на предыдущих выборах. По желанию избирателя может быть дополнительно указан номер его телефона. Эта информация предоставляется в электронной структурированной форме любому зарегистрированному на территории штата избирателю за доступную плату (\$ 46 за электронный носитель и \$ 5 за доставку) с единственным условием — использовать информацию в целях, связанных с выборами, политической и правоприменительной деятельностью⁹. Сходные правила существуют и в других штатах.

Полагаем, что такая практика заслуживает внимания и ее элементы могут быть внедрены в отечественный избирательный процесс. В частности, целесообразно предоставить участникам электоральных отношений доступ к некоторым сведениям Регистра (фамилия, имя, отчество, год рождения, пол, гражданство, адрес места жительства) с оговоркой о возможности использования соответствующих данных исключительно в целях, связанных с организацией и проведением выборов. Предоставление информации в виде, пригодном для машинной обработки, будет способствовать развитию современных избирательных технологий, применению методов и алгоритмов обработки электоральной информации, адекватных уровню развития общества. Доступ к данным о социально-демографических характеристиках электората смогут получить все участники политиче-

⁵ Определение Конституционного Суда РФ от 09.06.2005 № 248-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Захаркина Валерия Алексеевича и Захаркиной Ирины Николаевны на нарушение их конституционных прав пунктом «б» части третьей статьи 125 и частью третьей статьи 127 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации». URL: <http://goo.gl/LcZYXh>.

⁶ Информационное право: актуальные проблемы теории и практики : колл. монография / под общ. ред. И. Л. Бачило. М. : Юрайт, 2009. С. 63.

⁷ Malkopoulou A. The history of compulsory voting in Europe: democracy's duty? / Routledge. 2015. P. 127. URL: <http://goo.gl/wIEtnQ>.

⁸ Полянский В. В. Современный политический процесс и выборы: проблемы гармонизации публичных и частных интересов // Вестник Самарского государственного университета. Гуманитарная серия. 2014. № 11/1 (122). С. 150. URL: <http://goo.gl/xTrLx5>.

⁹ 2014 Minnesota Statutes. 201.091 Registered voter lists; reports; registration places. URL: <http://goo.gl/OeP94u>.

ского процесса, а не только приближенные к организаторам выборов. Предложенная степень открытости информации об избирателях не должна абсолютизироваться и может стать предметом научной дискуссии. Например, в случае неприемлемости раскрытия информации об адресе месте жительства, допустимо предоставление сведений о проживании избирателя в границах определенного избирательного участка.

Также нет причин для распространения тайны голосования на сведения об участии избирателей в голосовании. В условиях свободного участия в выборах активный избиратель фактически раскрывает сведения о своем отношении к голосованию по своему желанию и под своим контролем, а абсентеистское поведение оказывается поводом для заслуженного общественного осуждения. Сведения об участии в выборах могут быть переведены в электронную форму и объединены с открытыми данными Регистра. Реализация этого предложения потребует исключения избирательных отношений из сферы действия Федерального закона «О персональных данных» от 27.07.2006 № 152-ФЗ¹⁰. С учетом описанных особенностей избирательных отношений правила доступа к такой информации следует предусмотреть в Федеральном законе «Об основных гарантиях...».

Не меньшую озабоченность вызывают проблемы электоральной идентификации, связанные с противодействием съемке избирателей и членов избирательных комиссий при проведении голосования. Основанием для него являются нормы уже упомянутых Разъяснений о порядке ведения наблюдателями фото- и (или) видеосъемки в помещении для голосования. Согласно п. 4 этого акта наблюдатели могут вести съемку в помещении для голосования, соблюдая положения ст. 152.1 Гражданского кодекса РФ¹¹, иные положения законодательства Российской Федерации, устанавливающие ограничения доступа к информации. Эта формулировка вызывает возражения.

Статья 152.1 Гражданского кодекса не регулирует вопросы фото- и видеосъемки, а касается лишь обнародования и дальнейшего использования изображения гражданина, которые по общему правилу допускаются только с его согласия. Сама по себе съемка не считается ни обнародованием, ни дальнейшим использованием изображения, а является элементом реализации конституционного права на поиск и получение информации. Обнародование изоб-

ражения может быть по аналогии с обнародованием произведения (ст. 1268 ГК РФ) определено как осуществление действия, которое впервые делает изображение доступным для всеобщего сведения путем его опубликования, публичного показа, публичного исполнения, сообщения в эфир или по кабелю либо любым другим способом¹². Очевидно, что сама по себе съемка, т.е. использование технических устройств для получения изображения не создает перечисленных последствий.

Кроме того, съемка в помещении для голосования обычно осуществляется для контроля за законностью организации и проведения выборов. Как правило, распространяются те материалы, которые содержат свидетельства нарушения порядка голосования, работы с избирательными документами, определения итогов голосования. Как уже отмечалось, гражданин оказывается в помещении для голосования не случайно, а со специальной целью — принять участие в выборах для формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица. Его законное участие в избирательных процедурах означает пользование ресурсами непосредственной демократии и значимо для обеспечения публичных интересов. Полагаем, что этот случай подпадает под действие п. 1 ч. 1 ст. 152.1 ГК РФ, которым предусмотрено, что использование изображения в государственных, общественных и иных публичных интересах может быть осуществлено без согласия гражданина. То есть и в данных условиях норма ст. 152.1 ГК РФ вряд ли применима.

Также нельзя не отметить, что изображения граждан, находящихся в помещении для голосования, обычно оказывается полученным в результате съемки в обстановке публичного мероприятия. Согласно ст. 30 Федерального закона «Об основных гарантиях...» в помещениях для голосования могут находиться наблюдатели и представители средств массовой информации. Пунктом 11 указанной статьи предусмотрено право представителей СМИ производить фото- и видеосъемку в целях обеспечения гласности в деятельности избирательных комиссий. Граждане, находящиеся в день голосования на избирательных участках, должны осознавать возможность получения и последующего распространения их изображений. Голосование на выборах является публичным мероприятием в том смысле, который придается этому процессу гражданским законодательст-

¹⁰ Собрание законодательства РФ. 2006. №31 (1 ч.). Ст. 3451. URL: <http://goo.gl/tsdmWd>.

¹¹ Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301. URL: <http://goo.gl/dDuuvD>.

¹² Постатейный комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой / под ред. П. В. Крашенинникова. М.: Статут, 2011. С. 363.

вом, и изображение гражданина, полученное при голосовании, может быть использовано без его согласия на основании п. 2 ч. 152.1. ГК РФ.

Возможно, отсылка в Рекомендациях касается содержания п. 2 ст. 152.1 ГК РФ. Она предусматривает, что изготовленные экземпляры материальных носителей, содержащих изображение гражданина, полученные с нарушением процитированных выше правил, подлежат изъятию из оборота и уничтожению. Но это происходит лишь в случае их введения в гражданский оборот и только на основании судебного решения. Поэтому указанный пункт также вряд ли может быть применен к отношениям, складывающимся во время непосредственного наблюдения на избирательном участке в день голосования.

Как видим, обстоятельства фото- и видеосъемки в помещении для голосования вряд ли способствуют применению положений ст. 152.1 ГК РФ. В действительности, если они и применимы, то лишь в той части, которая устанавливает исключения из правил этой статьи. При этом сам по себе факт наличия ссылки на ст. 152.1 ГК РФ в Рекомендациях Центральной избирательной комиссии часто играет негативную роль в реализации права на получение информации. Он оборачивается противодействием законной деятельности наблюдателей и представителей СМИ со стороны членов участковых комиссий под флагом борьбы за соблюдение указаний вышестоящих избирательных органов. Положения Рекомендаций обычно воспринимаются членами участковых избирательных комиссий как руководство к действию без детального анализа содержания гражданско-правовых норм. В условиях реального избирательного процесса доводы о реализации публичных интересов в гражданско-правовых отношениях, связанных с установлением пределов защиты нематериальных благ, воспринимаются членами избирательных органов как весьма слабый аргумент. А сам факт его представления — как создание препятствий в деятельности комиссии. Члены УИК зачастую ограничиваются цитированием первого абзаца ст. 152.1. ГК РФ, запрещающего распространение и дальнейшее использование изображения гражданина с последующим удалением наблюдателя из помещения избирательной комиссии. Доводы о неприменимости указанной статьи к электоральным отношениям предлагается приводить в вышестоящей избирательной комиссии или суде при обжаловании решения об удалении. Велико желание объяснить происходящее перегибами на местах, последствия которых могут быть легко преодолены вмешательством вышесто-

ящих комиссий и восстановлением наблюдателей в их правах. Но суть избирательного процесса такова, что критически важна позиция избирательных органов именно на местах — там, где проходит голосование. Вышестоящие комиссии могут успешно восстанавливать полномочия наблюдателей и представителей СМИ, но создание даже кратковременных перерывов в их работе исключает эффективное наблюдение.

Вызывает возражения и правило п. 3 Рекомендаций о том, что изображение избирателя не должно занимать большую часть кадра (экрана). Эта мера может быть оценена как направленная на защиту от использования изображения гражданина в качестве основного объекта воспроизведения. Действительно, нельзя исключить того, что изображение избирателя будет использовано вне связи с его пребыванием в помещении избирательной комиссии и голосованием на выборах. Но запретительный потенциал указанного подзаконного правила существенно шире ограничений, предусмотренных Гражданским кодексом. Во-первых, в очередной раз запрет основан на смешении понятий «получение» и «распространение» изображений. Закон ограничивает лишь «распространение и дальнейшее использование», тогда как Рекомендации касаются самого процесса съемки. Во-вторых, согласно правилам ст. 152.1, использование изображения гражданина в качестве основного объекта воспроизведения запрещено только в случае отсутствия его согласия. Но ЦИК запрещает съемку избирателя крупным планом в любом случае, независимо от согласия самого избирателя.

Полагаем, что проанализированные положения Разъяснений являются избыточными в условиях действия текущей редакции ст. 152.1 ГК РФ и могут быть исключены без ущерба для организации наблюдения на выборах. С доктринальной точки зрения они вряд ли способствуют формированию системного представления о правилах получения, распространения и дальнейшего использования изображений избирателей. А на практике создают необоснованные затруднения для реализации конституционных прав на поиск и получение информации.

Одним из аргументов против раскрытия информации об участии гражданина в голосовании является угроза использования открытых данных для реализации недобросовестных избирательных технологий. Пользуясь сведениями об электоральном поведении гражданина, можно эффективно принуждать его к участию в голосовании, контролировать явку на выборах. К сожалению, поводы для таких опасений есть. Примером использования информационной открытости избирателей в це-

лях стимулирования явки и достижения определенного результата на выборах может быть акция «#ВыборыСелфи», проведенная в ходе кампании по выборам губернатора Самарской области 2014 г. По условиям конкурса, организованного структурами, близкими региональным и местным властям¹³, избиратель должен был создать и распространить в социальной сети «Инстаграм» автопортрет, сделанный на избирательном участке. Акция дополнила ряд мер, предпринятых для обеспечения высокой явки избирателей.

Согласно п. 4.2 Положения о конкурсе, его участником мог быть гражданин в возрасте от 18 до 30 лет, постоянно проживающий на территории избирательного округа, обладающий активным избирательным правом и принимающий участие в выборах губернатора Самарской области. Пункт 4.7 Положения содержал требование, чтобы на снимке был четко виден избирательный участок, на котором участник конкурса сделал фотографию. Победителям конкурса были обещаны поездки на молодежный фестиваль в Китайскую народную республику, фотоаппарат, смартфон, абонемент в фитнес-клуб. В коллективной номинации «ИнстаВУЗ» учреждение-победитель должно быть бесплатно оснащено необходимым оборудованием для коворкинг-центра.

Таким образом, под предлогом проведения конкурса была создана изолированная организационная и информационная инфраструктура для сбора сведений о голосовании молодых избирателей на региональных выборах. Специальные номинации «ИнстаВУЗ» и «Массовое селфи» применялись для контроля участия в голосовании студентов определенного учебного заведения (и эффективности работы его администрации по выполнению пожеланий о максимальной явке избирателей) и расширения охвата контролируемой аудитории избирателей.

В конкурсе, проведенном при поддержке региональной избирательной комиссии, приняло участие около 3 500 тыс. молодых избирателей, добровольно распространивших сведения о своем участии в выборах на определенном избирательном участке для всеобщего сведения и контроля со стороны прогосударственных организаций.

Разделяя опасения в потенциальном вреде, который может быть нанесен массовой информатизацией и технологизацией выборов, тем не менее нельзя не заметить того, что эти процессы предоставляют новые возможности

и для контроля за деятельностью организаторов выборов. Технический прогресс имеет объективные основания и неизбежно повысит уровень прозрачности избирательных отношений. Полагаем, что контроль на основе информационной открытости избирательных отношений в долгосрочной перспективе имеет неизмеримо большее значение для обеспечения законности и честности выборов, чем ситуационная борьба с негативными избирательными технологиями, ведущаяся по правилам, продиктованным самими технологами. Так, в случае с конкурсом «#ВыборыСелфи» доступность сведений о его правилах обеспечивает потенциальную возможность проведения государственного и общественного контроля соблюдения закона при его организации. А сохраненные при помощи современных технологий сведения об организаторах делают возможным оценку их добросовестности задолго после проведения этой далеко не однозначной акции.

Не менее значимые проблемы идентификации участников избирательного процесса возникают и в сфере реализации пассивного избирательного права. Их решение имеет большую актуальность: если вопросы идентификации избирателей прежде всего имеют значение для них самих, то ошибки в индивидуализации кандидатов могут иметь негативные последствия для всего избирательного корпуса. Заблуждение в качествах кандидатов особенно опасно в условиях современных медиатизированных выборов, когда сознание избирателей находится под постоянным и интенсивным воздействием средств массовой информации. Результаты практически всех исследований структуры медиапотребления свидетельствуют о преобладающей роли телевидения и радио в формировании самосознания современного российского избирателя. Несмотря на бурное развитие новых технологий освещение кампании в традиционных СМИ по-прежнему имеет критическое значение для итогов голосования на федеральных и региональных выборах.

С учетом роли телевидения, радио и печатной прессы в жизни российского избирателя законодательство о выборах наполнено весьма сложными правилами, направленными на обеспечение равных правовых возможностей кандидатов по использованию СМИ. И тем не менее даже самое общее изучение вопросов предвыборной агитации показывает, что далеко не все кандидаты имеют равные возможности доступа к ресурсам СМИ.

Традицией российских избирательных кампаний последних лет стало повышение медийной активности должностных лиц, считающихся на избрание или переизбрание.

¹³ Положение о конкурсе утверждено заместителем председателя Молодежного правительства Самарской области и директором муниципального бюджетного учреждения городского округа Самара «Самарский Дом молодежи». URL: <http://goo.gl/kc9N5d>.

Запускаются проекты социальной рекламы с их участием, усиливаются программы рабочих визитов в регионы, появляются специальные акции, направленные на взаимодействие должностных лиц и будущих избирателей¹⁴. Эти события находят свое отражение на страницах печатной прессы и в эфирах телерадиокомпаний. Широкою известность во время кампании по выборам Президента РФ 2012 г. приобрели предвыборные статьи под авторством лица, замещающего должность Председателя Правительства РФ. Опубликованные в газетах «Известия», «Независимая газета» и «Ведомости», они содержали программу действий одного из кандидатов в случае его избрания. Заметным элементом кампаний по выборам глав субъектов Российской Федерации 2014 г. стало существенное увеличение тиража областных печатных СМИ. Значительный объем печатной площади этих изданий уделялся позитивному освещению деятельности должностных лиц, совмещающих свой статус с соисканием выборных должностей. Однако вопреки здравому смыслу, информационные материалы, в которых освещается деятельность должностных лиц, обычно не признаются ни агитационными, ни вообще как бы то ни было связанными с выборами.

С позиции избирательных комиссий агитационное воздействие таких материалов оказывается возможным только в случае заблуждения избирателя относительно тождества лиц, их распространивших. Организаторы выборов обычно исходят из гипотезы о том, что с выборами может быть связан лишь материал, исходящий от кандидата или избирательного объединения. Тогда как аналогичная информация, распространенная тем же лицом без указания на его кандидатский статус, обычно не признается агитационной. Практика рассмотрения жалоб на использование должностного положения при осуществлении предвыборной агитации, как правило, состоит в разъяснении заявителю ошибочности его в целом здравого суждения о том, что должностное лицо и кандидат на выборах — это один и тот же человек. Как ни парадоксально, законодательство о выборах дает правоприменителям основания для такого вывода.

Российское избирательное право не содержит требований о приостановлении должностного статуса для участия в избирательной кампании. Равно и не требует отказа должностных лиц от ведения агитационной кампании в СМИ. Согласно ч. 8 ст. 48 Федерального закона «Об основных гарантиях...» кандидаты, замещающие государственные и выборные муниципальные

должности (в отличие от государственных и муниципальных служащих), вправе проводить агитацию на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях. Ограничения для должностных лиц существуют лишь в форме запрета на использование преимуществ должностного положения и распространяются только на предвыборную агитацию (п. «в» ч. 5 ст. 40 Федерального закона «Об основных гарантиях...»). Ни законодатели, ни правоприменители не считают повышенный уровень информационной активности кандидатов — должностных лиц противоправной аномалией. Основанием для этого является предположение, что сведения о деятельности должностного лица не влияют на отношение избирателей к этому же гражданину, выдвинутому в качестве кандидата. В итоге на практике не признаются агитационными даже сюжеты, в которых целенаправленно созданы положительные образы должностных лиц, одновременно являющихся кандидатами на выборах¹⁵.

Полагаем, что такая презумпция заслуживает критики. Количество и качество информации об определенном лице находятся в системном единстве. Они являются свойствами единого явления, эффект которого состоит в воздействии на сознание избирателя. Для достижения электорального эффекта зачастую не важно, является ли распространение информации волевым актом, направленным на достижение определенного результата на выборах, или нет. Воздействие на сознание избирателя не исключено и в том случае, когда формальные признаки материала не позволяют говорить о его агитационном статусе.

Хорошей иллюстрацией закономерностей потребления информации о выборах может служить нейропсихологический механизм восприятия черт лица кандидатов. Восприятие человеческого лица является древнейшей социальной практикой, влияние которой выразилось в том числе в адаптации человеческого мозга. Важность интеллектуальной функции распознавания лиц связана с необходимостью решения значительной части повседневных задач в общении с другими людьми. Лица признаются особыми для восприятия объектами как с точки зрения их значения для жизни в обществе, так и с точки зрения своеобразных механизмов их восприятия и дальнейшего сохранения в памяти¹⁶. Результаты современных исследований в области нейропсихологии сви-

¹⁴ См.: Губернаторы агитируют вполголоса // Коммерсантъ. 2014. № 141. С. 3. URL: <http://goo.gl/3QKFBN>.

¹⁵ См.: определение Верховного Суда РФ от 21.03.2007 № 2-Г07-6. URL: <http://goo.gl/hNxn9d>.

¹⁶ См.: Ющенкова Д. В., Мещеряков Б. Г. Распознавание отдельных черт лица как основа узнавания целого лица // Экспериментальная психология. 2000. Т. 3. № 3. С. 84. URL: <http://goo.gl/fY22tC>.

детельствуют о том, что изображения лиц обрабатываются мозгом значительно эффективнее другой социальной информации¹⁷. Правильная идентификация лица возможна при существенной деградации разрешающей способности изображения и, как правило, происходит быстрее, чем обработка других видов социально значимой информации. Люди сохраняют точность узнавания знакомых лиц на изображениях, сглаженных до размера 16×16 блоков. Точность узнавания свыше 50% сохраняется при сглаживании до эквивалентного размера 7×10 пикселей и становится практически равной максимально возможному значению при разрешении 19×27 пикселей¹⁸. Это происходит благодаря наличию специального механизма, ответственного за процесс опознавания лиц, в котором участвуют определенные отделы головного мозга¹⁹.

Понимание значения изображения лица для идентификации кандидата повлияло на традиционные формы предвыборной агитации. Редкая кампания обходится без выпуска материалов с изображением лица кандидата. В политологическом лексиконе даже появился оборот «говорящая голова» для обозначения традиционной формы телевизионного взаимодействия кандидатов и избирателей. Однако на «говорящей голове» нет обозначения того статуса, в котором выступает ее обладатель. Как нет и специальных зон мозга, приспособленных для скоростного разграничения агитационных выступлений и информации о повседневной деятельности должностных лиц. По крайней мере современный уровень нейробиологической науки пока не позволяет сделать вывод об их существовании. В сознании избирателя изображение лица кандидата неизбежно занимает более значимое место, нежели дополнительная и часто невостребованная информация о том, в каком именно статусе — должностном или электоральном — он выступает в данный момент избирательной кампании. Само по себе изображение никак не позволяет дифференцировать электоральный или должностной статус изображенного ли-

ца — под любым углом зрения на избирателя будет смотреть один и тот же человек.

Объективная связь должностного и электорального статуса личности, отвергаемая правилами информационного обеспечения выборов, вполне естественно проявляется в других положениях выборного законодательства. Согласно ч. 5 ст. 63 Федерального закона «Об основных гарантиях...» обязательным элементом любого избирательного бюллетеня является информация о должностном статусе кандидата. Изображение кандидата, возможно ставшего известным в результате обнародования отчетов о деятельности должностного лица, избиратель увидит и в помещении участковой избирательной комиссии перед голосованием — на информационном стенде, размещенном на основании ч. 3 ст. 61 Федерального закона «Об основных гарантиях...».

Искусственные юридические механизмы, направленные на разделение сведений об одном и том же лице на предвыборную агитацию и нейтральную с точки зрения избирательного права информацию о деятельности должностного лица не имеют прочных объективных оснований. Согласно закону перехода количественных изменений в качественные, при превышении меры количественные изменения с необходимостью влекут качественное преобразование. Многочисленные сообщения в средствах массовой информации, направленные на формирование позитивного образа должностного лица, одновременно являющегося соискателем выборной должности, не могут не оказывать воздействие на сознание избирателей и неизбежно отражаются на электоральных предпочтениях.

Сказанное свидетельствует о существенных ограничениях, присущих современной модели разделения информации о публичной деятельности должностного лица на агитационную и иную. Они не позволяют ни учесть все многообразие возможностей, которые представляют современные информационные технологии, ни обеспечить их применение на основе принципа равенства избирательных прав. Более того, действующий закон допускает возможность «раздвоения» личности кандидата, облеченного публичными полномочиями, на электоральный и должностной элементы, один из которых искусственно выводится за пределы нормативного регулирования, а следовательно, и публично-правового контроля.

Преодоление электорально-правовой диссоциации личности потребует переосмысления концепции нормативного регулирования предвыборной агитации. Методологическим принципом оздоровления информационно-

¹⁷ Barragan-Jason G., Lachat F. and Barbeau E. J. How fast is famous face recognition? // *Frontiers in psychology*. 2012. October 30. URL: <http://goo.gl/vG8Cqn>; Thorpe S., Fize D., Marlot C. Speed of processing in the human visual system // *Nature*. 1996. Jun. 6. URL: <http://goo.gl/GNxdwS>.

¹⁸ Распознавание лиц человеческим мозгом: 19 фактов, о которых должны знать исследователи компьютерного зрения. URL: <http://goo.gl/gxFonH>.

¹⁹ Височная и затылочно-височная кора, фузиформная извилина, префронтальная кора, мозжечок, таламус, поясная извилина, островок и гиппокамп. См.: Дубынин И. А. Узнавание и опознавание лиц: психологические и психофизиологические механизмы : автореф. дис. ... канд. псих. наук. М., 2007. С. 23. URL: <http://goo.gl/tzC58y>.

электоральных отношений может стать использование понятия политической деятельности, уже известного в сфере регулирования статуса некоммерческих организаций. Согласно ч. 6 ст. 2 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»²⁰, деятельность признается политической, если она осуществляется в целях воздействия на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики, а также для формирования общественного мнения в указанных целях. Полагаем, что ограничения, установленные для предвыборной агитации, могут быть распространены на информацию

о любой политической деятельности кандидата в период избирательной кампании, независимо от ее соответствия формальным признакам агитации. Это избавит избирателей от необходимости юридической дифференциации разных аспектов публичной деятельности одного и того же лица, которая требует специальных правовых знаний. В стратегической перспективе такая мера может способствовать решению и других проблем информационного обеспечения выборов. В частности, возможно применение аналогичного методологического принципа для совершенствования правового механизма разграничения предвыборной агитации и информирования избирателей.

²⁰ Собрание законодательства РФ. 1996. 15 января. № 3. Ст. 145. URL: <http://goo.gl/yfBK8c>.

Библиография:

1. Issenberg S. The victory lab: the secret science of winning campaigns // Broadway books. — NY, 2012. — URL: <http://goo.gl/5q1onM>.
2. The Big Data Election: Political parties building detailed voter records // Ottawa Citizen. — 2014. — October 18. — URL: <http://goo.gl/7xrTw5>.
3. Информационное право: актуальные проблемы теории и практики : колл. монография / под общ. ред. И. Л. Бачило. — . : Юрайт, 2009.
4. Malkopoulou A. The history of compulsory voting in Europe: democracy's duty? // Routledge. — 2015. — P. 127. — URL: <http://goo.gl/wlEtnQ>.
5. Полянский В. В. Современный политический процесс и выборы: проблемы гармонизации публичных и частных интересов // Вестник Самарского государственного университета. Гуманитарная серия. — 2014. — № 11/1 (122).
6. 2014 Minnesota Statutes. 201.091 Registered voter lists; reports; registration places. — URL: <http://goo.gl/OeP94u>.
7. Постатейный комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой / под ред. П. В. Крашенинникова. — М. : Статут, 2011.
8. Губернаторы агитируют вполголоса // Коммерсантъ. — 2014. — № 141.
9. Ющенкова Д. В., Мещеряков Б. Г. Распознавание отдельных черт лица как основа узнавания целого лица // Экспериментальная психология. — 2000. — Т. 3. — № 3. — С. 84. — URL: <http://goo.gl/fY22tC>.
10. Barragan-Jason G., Lachat F. and Barbeau E. J. How fast is famous face recognition? // Frontiers in psychology. — 2012. — October 30. — URL: <http://goo.gl/vG8Cqn>
11. Thorpe S., Fize D., Marlot C. Speed of processing in the human visual system // Nature. — 1996. — Jun. 6. — URL: <http://goo.gl/GNxdwS>.

Материал поступил в редакцию 29 марта 2015 г.

ELECTORAL IDENTIFICATION: THE LIMITS OF INDIVIDUALIZATION OF THE PARTICIPANTS OF THE ELECTION PROCESS

Vladislav E.Volkov – Candidate of Legal Sciences, Assistant Professor, Department of Public and Administrative Law, Samara State University.

[volkov@ikafedra.com]

443011, Russia, Samara, Akademika Pavlova Street, 1.

Abstract: *This article analyzes the problems of legal regulation of identifying the participants of the electoral process. The issue of electoral identification is studied in the context of eligibility and voting rights in conditions of intensive development of information technologies. The author notes*

the inconsistency of legal regulation of personal data processing in the field of electoral relations and proposes measures aimed at reducing information asymmetry. Based on the study of rules governing the procedure for photo and video recording at polling stations the author formulates some proposals for improving the lawmaking and law enforcement practice. Given the problems of identification of eligible persons, justified recommendations on the harmonization of the modern model of information support of elections are given.

Keywords: *election, suffrage, personal data, record of voters, identification, voting, information support of elections, election campaign, informing of voters.*

References:

1. The victory lab: the secret science of winning campaigns. Sasha Issenberg. Broadway books. NY, 2012. <http://goo.gl/5q1onM>.
2. The Big Data Election: Political parties building detailed voter records. Ottawa Citizen. 2014. October 18. <http://goo.gl/7xrTw5>.
3. Bachilo I.L. (ed.) Informacionnoe pravo: aktual'nye problemy teorii i praktiki: Koll. monografija. [Information Law: Current Issues of theory and practice: Coll. monograph], Moscow: Yurayt, 2009.
4. The history of compulsory voting in Europe: democracy's duty? Anthoula Malkopoulou. Routledge. 2015. P. 127. <http://goo.gl/wlEtnQ>
5. Polyansky V.V. Sovremennyj politicheskij process i vybory: problemy garmonizacii publicnyh i chastnyh interesov. [Modern political process and elections: the problem of harmonization of public and private interests]. Vestnik Samarskogo gosudarstvennogo universiteta. Gumanitarnaja serija. [Bulletin of the Samara State University. The Humanities series], 2014. №11 / 1 (122).
6. 2014 Minnesota Statutes. 201.091 Registered voter lists; reports; registration places. <http://goo.gl/OeP94u>
7. Krashennikov P.V. (ed.) Postatejnyj kommentarij k Grazhdanskomu kodeksu Rossijskoj Federacii, chasti pervoj [Commentaries to the Civil Code of the Russian Federation, part one], Moscow: «Statut», 2011.
8. Gubernatory agitirujut vpolgolosa. [Governors agitate softly]. "Kommersant", 2014. № 141.
9. Yuschenkova D.V., Meshcheryakov B.G. Raspoznavanie ot del'nyh chert lica kak osnova uznavanija celogo lica. [Recognition of individual facial features as a basis for recognition of a person]. Jeksperimental'naja psihologija. [Experimental Psychology], 2000. Volume 3. №3. p.84. <http://goo.gl/fY22tC>.
10. Gladys Barragan-Jason, Fanny Lachat and Emmanuel J. Barbeau. How fast is famous face recognition?. Frontiers in psychology. 2012. October 30. <http://goo.gl/vG8Cqn>. Thorpe S, Fize D, Marlot C. Speed of processing in the human visual system // Nature. 1996. Jun. 6. <http://goo.gl/GNxdwS>.
11. Thorpe S., Fize D., Marlot C. Speed of processing in the human visual system // Nature. — 1996. — Jun. 6. — URL: <http://goo.gl/GNxdwS>.