

Волков Владислав Эдуардович*,
*доцент кафедры государственного
и административного права ФГБОУ ВПО
«Самарский государственный университет»,
кандидат юридических наук
(г. Самара)*

СВЕДЕНИЯ ОБ ИЗБИРАТЕЛЯХ В СИСТЕМЕ ЭЛЕКТОРАЛЬНО-ИНФОРМАЦИОННЫХ ОТНОШЕНИЙ: ПРЕДЕЛЫ КОНФИДЕНЦИАЛЬНОСТИ

Идентификация избирателей является необходимым условием организации и проведения современных демократических выборов. В соответствии с пунктом 4 статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», каждый избиратель голосует лично, голосование за других избирателей не допускается. Это требует формирования 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 6 ноября 1997 г. № 134/973-П¹. 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. С учетом роли в организации и проведении выборов, перечисленные сведения можно обозначить как первичные данные об избирателях. В ходе голосования и определения его ито-

* © Волков В.Э., 2014

гов 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 ряде документов: списке избирателей, заявлении о голосовании вне помещения для голосования и др.

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

Современный уровень развития технологий обработки данных позволяет проанализировать весь объем данных, связанных с участием граждан в избирательных кампаниях в течение длительного времени, 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 частности, в зарубежной практике агитационных кампаний получил применение метод микротаргетирования, то есть вовлечения в избирательный процесс конкретных избирателей на основе данных о его предыдущем электоральном поведении. На основе сочетания открытых данных, содержащихся в списках избирателей и сведений об электоральном поведении участников предшествующих выборов, технологи делают 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 кандидатов².

Несмотря на известное технологическое отставание российской практики организации и проведения выборов, подобные методы и алгоритмы неизбежно окажутся и в арсенале отечественных специалистов. Однако их применение вряд ли будет эффективным при нынешнем уровне правового регулирования электорально-информационных отношений. Скорее их внедрение приведет к повышению уровня информационной асимметрии, усилению неравенства правовых возможностей по участию в избирательном процессе 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 части 5 Положения о государственной системе регистрации (учета) избирателей, доступ к сведениям об избирателях, содержащиеся в Регистре, существенно ограничен. По общему правилу, эта информация доступна лишь организаторам выборов. Они, в свою очередь, обеспечивают доступ пользователей в сведения Регистра, в соответствии с федеральными законами. Однако, действующие федеральные законы не содержат правил, допускающих предоставление всей совокупности информации об участии граждан в определенных выборах. 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, содержащиеся 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, нельзя исключать того, что информация, 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 информационное преимущество игроков, получивших такие сведения, 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 заботится о сохранности персональных данных избирателей и в пункте 4 Разъяснений порядка ведения наблюдателями фото- и (или) видеосъемки в помещении для голосования³ требует от наблюдателей 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 содержимого списка избирателей, что существенно затрудняет доказывание избирательных правонарушений. С другой стороны, в соответствии с пунктом 3 статьи 66 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» допускается возможность фактически бесконтрольного распространения персональных данных при передаче через третьих лиц обращения о предоставлении возможности проголосовать вне помещения для голосования. При регистрации такого 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, недопустимо фотографирование списка избирателей, а с другой – фактически создаются условия для разглашения персональных данных при организации голосования вне помещения для голосования. На наш взгляд, причина такой непоследовательности со-

стоит в попытке применения института персональных данных без учета существа избирательных отношений.

Это приводит к необходимости определения пределов конфиденциальности данных об участии избирателей в голосовании на выборах. Персональные данные в конституционно-правовой доктрине рассматриваются как институт права на частную жизнь. Но уместно ли распространять правила о защите частной жизни на отношения, связанные с осуществлении публичной власти? Тем более, что тайна частной жизни – весьма широкое понятие, не получившее формально определённого нормативного закрепления. Конституционный суд, в Определении от 9 июня 2005 г. №248-О 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. Даже такое самое общее определение свидетельствует о несопоставимости участия в осуществлении публичной власти и абсолютизации тайны частной жизни. Нельзя не согласиться с И.Л. Бачило в том, что «социальная активность индивида теснейшим образом связаны с информационной открытостью личности перед обществом и государством»⁴. 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. Участие в выборах может быть и должно быть предметом общественного и государственного контроля, сферой публично-правового регулирования, имеющего целью удовлетворение общественных интересов. Соответствующие сведения 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 – гармонизация публичных и частных интересов на максимальной социальной базе». Выражение политической воли в процессе открытого голосования невозможно в условиях информационной изоляции избирателя и представляет собой необходимое исключение из принципа информационной автономии индивида.

В этом контексте заслуживает изучения зарубежная практика предоставления персональных данных избирателей для целей, связанных с выборами, политической и правоприменительной деятельностью. Она свидетельствует о том, что открытость сведений об участии конкретного избирателя в выборах укоренена в демократических традициях развитых государств. Так, статьей 201.091 Статута штата Миннесота 2014 г. предусмотрено предоставление сводных сведений об всех зарегистрированных избирателях на машиночитаемых носителях. Предоставляются следующие сведения: фамилия, имя, адрес, год рождения, сведения об участии в предыдущих выборах. По желанию избирателя может быть дополнительно указан номер его телефона. Эта информация предоставляется в электронной структурированной форме любому лицу за доступную плату (\$46 за электронный носитель и \$5 за доставку) с единственным условием – использовать информацию в целях, связанных с выборами, политической и правоприменительной деятельностью⁵.

Полагаем, что подобная 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 избирателей (фамилия, имя, отчество, год рождения, пол, гражданство, адрес места жительства) оговорив возможность использования соответствующих данных исключительно в целях, связанных с организацией и проведением

выборов. Их открытость будет способствовать развитию современных избирательных технологий, применению новых методов и алгоритмов обработки электоральной информации, снижению уровня информационной асимметрии. Открытые данные о социально-демографических характеристиках электората станут доступны всем участникам политического процесса, а не только приближенным к организаторам выборов.

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. Эти сведения могут быть переведены в электронную форму и объединены с открытыми данными Регистра. Для этого целесообразно исключить избирательные отношения из сферы действия Федерального закона «О персональных данных» и предусмотреть соответствующие нормы в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации».

¹ <http://goo.gl/J3iKc6>

² The Big Data Election: Political parties building detailed voter records // Ottawa Citizen, 2014. October 18 // <http://goo.gl/7xrTw5>

³ Утверждены Постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 03.10.2012 № 143/1085-6 // <http://goo.gl/2PGqhk>

⁴ Информационное право: актуальные проблемы теории и практики: Колл. монография / Под общ. ред. И.Л. Бачило. М.: Юрайт, 2009. - С. 63.

⁵ <http://goo.gl/OeP94u>