

ЭЛЕКТРОННОЕ ГОЛОСОВАНИЕ НА ВЫБОРАХ В ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ОПЫТ ЭСТОНИИ

Ручкин А. В.

кандидат социологических наук, доцент, заместитель директора Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, alexey.ruchkin@ui.ranepa.ru

Чижов А. А.

специалист научного отдела Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, a.chizhov@ui.ranepa.ru

УДК 324:004(474.2)
ББК 66.3(4Эст),131

Цель. Анализ опыта применения IT-технологий в ходе процесса голосования в Эстонии, оценка рисков и возможности экстраполяции в Российской Федерации.

Методология и методы. В основу данной статьи положен системный и риск-ориентированный подходы. При исследовании проблемы и разработке рекомендаций применены методы анализа, синтеза, описания.

Научная новизна и практическая значимость. На основе опыта Эстонской Республики по внедрению и применению электронного голосования впервые систематизированы основные достоинства внедрения данной системы, в том числе в части привлечения электората к реализации своего активного избирательного права, определены недостатки и оценены основные условия и факторы адаптации данной системы в Российской Федерации. При анализе рисков определены основные мероприятия по нивелированию препятствий в части нормативного правового регулирования.

Ключевые слова: электронное голосование, избирательная система, активность электората, повышение явки, активное избирательное право, Эстония, Россия.

ELECTRONIC VOTING FOR ELECTIONS TO GOVERNMENT AUTHORITIES AND LOCAL GOVERNMENT: ESTONIA EXPERIENCE

Ruchkin A. V.

Candidate in Sociology, Associate Professor, Deputy Director of Ural Institute of Management – branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Russia, Yekaterinburg, March 8 str., 66, alexey.ruchkin@ui.ranepa.ru

Chizhov A. A.

Specialist of Scientific Department of Ural Institute of Management – branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Russia, Yekaterinburg, 8 March str., 66, a.chizhov@ui.ranepa.ru

Purpose. Analysis of the experience of using IT-technologies during the voting process in Estonia, risk assessment and the possibility of extrapolation in the Russian Federation.

Methodology and methods. This article is based on a systemic and risk-based approach. In the study of the problem and the development of recommendations applied methods of analysis, synthesis, description.

Scientific novelty and practical significance. Based on the experience of the Republic of Estonia in introducing and applying e-voting, the main advantages of introducing this system were systematized for the first time, including in terms

of engaging the electorate in exercising their active electoral rights, identifying weaknesses and evaluating the basic conditions and factors for adapting this system in the Russian Federation. In the risk analysis, the main measures for leveling obstacles in terms of regulatory legal regulation were identified.

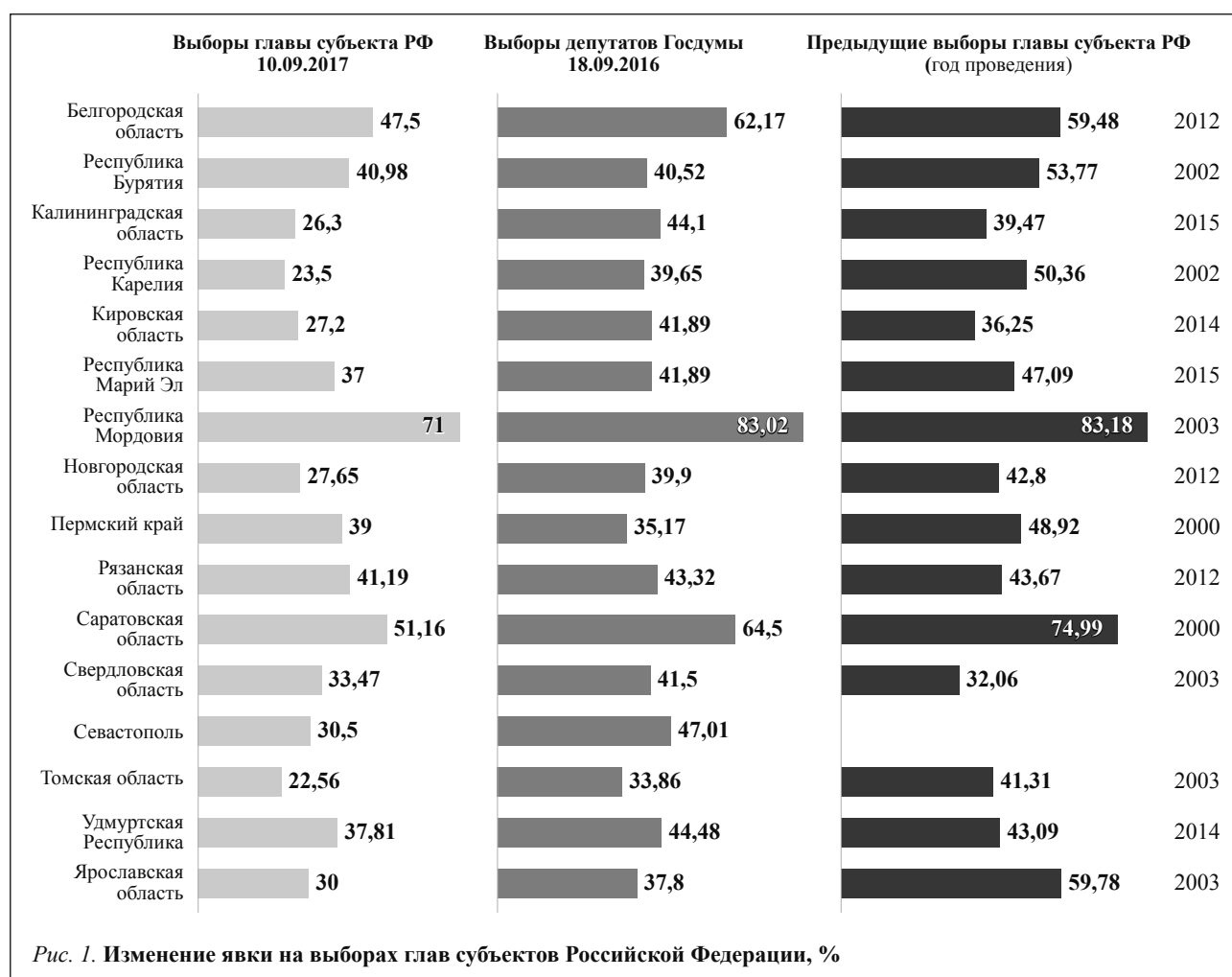
Key words: electronic voting, electoral system, electorate activity, turnout, active suffrage, Estonia, Russia.

1. Введение в проблему

Привлечение избирателей к участию в выборах является важнейшим фактором легимитизации итогов выборов. Сравнительный анализ опыта зарубежных стран в повышении избирательной активности населения, проведенный при подготовке данной статьи, показывает, что использование инструментов электронного голосования позволяет вызвать интерес граждан к выборной кампании, повышая, тем самым, явку избирателей.

Проблеме внедрения систем электронного голосования посвящены научные труды С. Ю. Белоко-

нева, И. И. Чистова, С. Д. Князева, Л. В. Черкесовой, О. В. Демушиной, Н. В. Лаврик и др. Большинство исследователей проблемы отмечает, что применение новейших технологий электронного голосования неизменно приводит к повышению электоральной активности, вызывая у избирателей, прежде всего, молодежи, значительный интерес. [1–3]. Повышение явки на выборах является важнейшей задачей для органов государственной власти и местного самоуправления, поскольку, как показывают последние результаты выборов, избирательная активность граждан в большинстве регионов Российской Федерации снижается (рис. 1).



2. История вопроса

Возникновение системы электронного голосования, разработка которой началась с конца XX века, обуславливается несколькими причинами. Во-первых, началось стремительное развитие информационно-коммуникационных технологий, появилась возможность доступа граждан к системе Интернет. Во-вторых, обозначился запрос гражданского общества к дальнейшему развитию демократии, в том числе посредством повышения доступности и прозрачности процедуры выборов. Как пишет Н. Керстинг, «Интернет в состоянии обеспечить и более высокий уровень прозрачности, и новые способы политической коммуникации. Предполагается, что интерактивные выборы способны сделать электоральный процесс более простым и дешевым, а подсчет голосов – более быстрым и достоверным». [4]

Впервые термин «электронное голосование» был введен в 60-е годы 20 века в США. Тогда для голосования применялись специальные перфокарты, позволяющие компьютерной системе при помощи оптического сканирования считывать информацию о волеизъявлении избирателя. [5]

В Российской Федерации под электронным голосованием понимается голосование с использованием комплексов для электронного голосования на выборах, проводимых в Российской Федерации, без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе [6]. Таким образом, к формам электронного голосования в Российской Федерации следует отнести системы *голосования с прямой записью* (сбор голосов с помощью механических или электрооптических компонентов, информация о голосах накапливается на специальных носителях, после чего сводится в таблицы и может быть распечатана) и *голосования, использующие публичные сети* (сбор голосов с помощью открытых информационно-телекоммуникационных сетей, подсчет голосов может производиться как на месте голосования, так и централизованно).

Первым государством в мире, применившим систему голосования, используемую публичные сети, в выборах в органы государственной власти и местного самоуправления, стала Эстонская Республика.

3. Результаты исследования и их анализ

Стоит отметить, что в Эстонии практикуется несколько способов голосования. В частности, помимо традиционного голосования с помощью бюллетеня в бумажной форме по месту жительства, используется голосование по месту фактического пребывания. Гражданин, по той или иной причине желающий про-

голосовать не по месту жительства, должен уведомить избирательную комиссию о своем желании. Для этого с десятого по седьмой день до дня выборов во всех уездных центрах есть, по крайней мере, один избирательный участок, где избиратели могут проголосовать не по своему месту жительства. Выборы производятся с помощью бюллетеня и т.н. «двойного конверта». После заполнения бюллетень помещается во внутренний конверт, который не содержит идентификационных обозначений. Внешний конверт содержит идентификационную информацию избирателя. При обработке результатов информация на внешнем конверте используется для проверки права избирателя на голосование, в случае подтверждения, внутренний конверт будет отделен от внешнего конверта и помещен в поле для подсчета голосов [7, ст. 42].

В 2005 году Законодательным органом власти Эстонии – Рийгикогу – был принят акт о внедрении I-голосования. I-голосование предполагает возможность голосования в режиме онлайн в дополнение к другим методам голосования. Согласно Акту о выборах в Рийгикогу, Избиратель может избирать электронным способом с помощью системы электронного голосования. Электронное голосование должно основываться на современной электронной системе голосования, управляемой Государственной Избирательной Комиссией [7, ст. 44].

Организация I-голосования стала возможной с появлением ID-карты каждого гражданина Эстонии. ID-карта – это удостоверение личности, используемое в Эстонии. Для граждан Эстонии и граждан Евросоюза, проживающих в Эстонии, ID-карта является обязательным документом, удостоверяющим личность. С помощью ID-карты гражданин подтверждает свою личность в органах государственной власти и местного самоуправления, магазинах, банках и т.д. Каждая ID-карта имеет два пароля (PIN1 и PIN2) в целях обеспечения безопасности персональных данных. В 2018 году 98 % населения Эстонии имеют ID-карту.

Помимо ID-карты, также необходим компьютер с Интернет-соединением, считыватель ID-карты, драйвер для использования ID-карты на компьютере, а также приложение избирателя. Стоит отметить, что граждане могут получать доступ к электронному голосованию в публичных библиотеках и общественных центрах. Для того, чтобы отдать свой голос, избиратель должен сначала ввести PIN1, сделать свой выбор из появившегося списка кандидатов, затем ввести PIN2 для закрепления выбора.

Также граждане могут идентифицировать себя с помощью так называемого MOBIID-ID, приложения для мобильного телефона, действующего как цифровой идентификатор личности. Но, как показывает опыт проведения выборов в различные органы власти Эсто-

нии, идентификация личности с помощью ID-карты является наиболее популярным методом электронного голосования.

I-голосование возможно только в течение 7 дней предварительных опросов – с 10-го дня до 4-го дня до дня выборов. Данное ограничение действует с целью обеспечения ликвидации двойных голосов к концу Дня выборов. При этом, избиратель может неограниченное количество раз менять свою волю либо прийти на избирательный участок и отдать свой голос. Так, если избиратель меняет свое электронное голосование, отдав свой голос на избирательном участке, учитываться будет последний голос. Так осуществляется гарантия принципа «один избиратель – один голос», поэтому все избирательные участки информируются о I-избирателях в своем списке избирателей после окончания предварительных опросов и до дня выборов в воскресенье. В случае, если на избирательном участке обнаружено, что избиратель проголосовал в бумажном бюллетене, так и в электронном виде, информация отправляется в избирательную комиссию, и электронный голос отменяется.

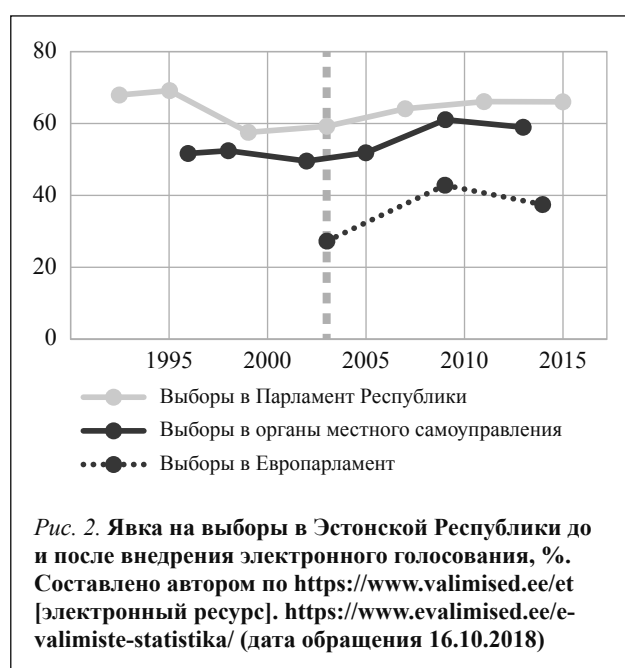
Тайность электронного голосования обеспечивается аналогично почтовому голосованию. Загруженное приложение электронного голосования шифрует голосование (PIN1). Зашифрованное голосование можно рассматривать как голосование, содержащееся во внутреннем анонимном конверте. После этого избиратель дает цифровую подпись, чтобы подтвердить свой выбор (PIN2), что рассматривается как внешний конверт.

Эстонское правительство главной целью внедрения I-голосования ставило повышение удобства и доступности голосования для граждан. Сегодня I-голосование с обязательными результатами было проведено восемь раз в Эстонии:

- на местных выборах в октябре 2005 года, октябре 2009 года и в октябре 2013 года;
- на парламентских выборах в марте 2007 года, марте 2011 года и марте 2015 года;
- на выборах в Европейский парламент в июне 2009 года и в мае 2014 года (рис. 2);

Из рис. 2 можно сделать вывод о том, что явка на выборы в Парламент Республики с 2003 года неуклонно растет. В 2003 году явка составила 59 %, в 2007 – уже 64 %, в 2015 – 66 %. Явка на выборах в органы местного самоуправления в 2005 году составила 52 %, в 2009 – 61 %, в 2013 – 60 %. Явка на выборы в Европарламент также повысилась с внедрением системы электронного голосования: если в 2003 году явка была 28 %, то в 2009 уже 43 %. При этом, необходимо соблюдать осторожность при интерпретации данных выводов, поскольку неясно, модернизация технологий голосования или какого-либо другого соответствующего события или общественного процесса привело к повышению уровня явки.

На парламентских выборах 2007 года около 30 000 избирателей использовали этот метод голосования (примерно 5 % участвующих избирателей). На выборах в Европейский парламент в 2009 году число I-избирателей почти удвоилось – более 58 000 избирателей использовали этот метод (примерно 15 % всех





Ручкин А. В., Чижов А. А.

участвующих в голосовании избирателей). На местных выборах, которые состоялись 18 октября 2009 года, голосование в голосовании использовалось в качестве метода голосования в четвертый раз, и было около 104 000 I-избирателей (около 16 % всех участвующих в голосовании избирателей). 140 846 I-избирателей использовали этот метод голосования на парламентских выборах 2011 года. В 2013 году на местных выборах в голосовании приняло участие более 133 000 избирателей. Это число соответствует примерно 22 % участвующих в голосовании избирателей. На выборах в Европейский парламент в 2014 году более 103 000 избирателей использовали голосование за голосование – это 31 % всех избирателей.

Стоит отметить, что Эстония в 2017 году впервые в своей истории провела электронные муниципальные выборы, в которых приняли участие 16-летние граждане, которые составили 57 % от всех проголосовавших с помощью I-голосования.

Успешный опыт использования систем голосования, использующих публичные сети, не остался незамеченным в мире. В частности, организаторы Международного экономического форума в Давосе предложили опыт Эстонии в сфере электронного голосования в качестве примера для всей Европы [9].

Вместе с тем, существует ряд негативных факторов, которые могут повлиять на ход и результаты голосования. Так, одним из главных рисков является нарушение принципа равенства при интернет-голосовании. В частности, Президент Эстонской Республики обратился с запросом в Конституционную коллегию Верховного суда, утверждая, что положения законодательства, позволяющие гражданам, которые голосуют через Интернет, изменять свой голос неограниченное количество раз, нарушают принцип равенства. Однако, по мнению Конституционной коллегии, данный принцип не нарушается. Одним из принципов защиты голосования является запрет на передачу идентификационной карты третьим лицам. Такое деяние влечет за собой наступление уголовной ответственности.

Еще одним риском является уязвимость ID-карт. В 2017 году экспертами было выяснено, что риск кражи персональных данных оказался в разы выше, чем предполагалось ранее. В группу риска попали около 800 тысяч документов, а также возможность взлома карты и голосования с помощью нее на выборах [8]. При этом, значимой проблемой остается угроза хакерских атак на серверы Государственной Избирательной Комиссии Эстонии.

Исходя из вышесказанного, избирательным законодательством Эстонии предусмотрена возможность электронного голосования посредством сети Интернет или телефонного голосования. Однако электронное голосование имеет значительные ограничения

(сроки голосования, необходимость двойного шифрования). Анализ практики его применения свидетельствует о значительных рисках, связанных с ненадлежащим обеспечением тайны голосования, возможностью вмешательства в систему обработки голосов избирателей и сложностью обеспечения контроля за процедурой проведения электронного голосования.

4. Возможности и необходимые условия применения в России

Результаты исследования показали, что применение достижений зарубежного опыта электронного голосования в Российской Федерации с целью повышения интереса населения к избирательному процессу и гражданской активности остается вопросом для дискуссии. С одной стороны, возможность электронного голосования вызывает несомненный интерес у граждан, главным образом, молодежи, значительно упрощает процедуру голосования, повышая тем самым избирательную активность населения. С другой стороны, сеть Интернет, выступая как прообраз электронной демократии с возможностью голосования, до сих пор полностью не урегулирована законодательством, что приводит к отсутствию прозрачности осуществления электронной демократии. Также следует отметить проблему безопасности электронного голосования.

Таким образом, необходимо разработать юридические требования к информационному пространству и предоставляемой информации в целях повышения ее качества и достоверности. Основными приоритетами для дальнейшего развития и совершенствования современной электронной демократии должны стать процесс модернизации, технический прогресс и просвещение населения в области новых технологий. Введение электронного голосования должно представлять собой альтернативный классическим избирательным урнам и бюллетеням способ голосования, поэтому законодательно в первую очередь необходимо обратить внимание на обеспечение безопасности данных, а также профилактику сбоев в системе электронного голосования. В связи с этим необходим более жесткий контроль обработки, передачи и хранения информации для обеспечения реализации принципов избирательного права.

Обеспечение безопасности электронного голосования может быть осуществлено с помощью криптографии с открытым ключом E2E. Система E2E предполагает анонимность корешка бюллетеня, оставляемый у избирателя (с помощью анонимности третьему лицу нельзя установить или доказать, за кого именно был отдан голос), и в то же время избиратели могут гарантированно убедиться, что их бюллетень правильно учтен при подсчетах в финальных итогах голосования.



Ручкин А. В., Чижов А. А.

Вместе с тем, стоит отметить, что внедрение электронного голосования может и должно стать следующим шагом после реализации планов Правительства России по внедрению электронного паспорта. В частности, в 2013 году была утверждена Концепция введения в Российской Федерации удостоверения личности гражданина Российской Федерации, оформляемого в виде пластиковой карты с электронным носителем информации. Как следует из указанной Концепции, выдача удостоверения личности, оформленного в виде пластиковой карты с электронным носителем информации, предполагалось с 01 января 2016 года, с 01 января 2025 года предполагается окончание выпуска паспорта гражданина РФ на бумажном носителе [10]. Постановлением Правительства РФ МВД России предписано отложить на период после 15 марта 2018 года мероприятия по введению на территории РФ удостоверения личности, оформленного в виде пластиковой карты с электронным носителем информации, в качестве основного документа, удостоверяющего личность гражданина РФ. Однако в настоящее время нет возможности получения электронного паспорта гражданина РФ. Получение электронного паспорта гражданином, а также надлежащее обеспечение безопасности пользования данным паспортом, позволит обеспечить безопасность электронного голосования в Российской Федерации.

При правовом урегулировании сети Интернет, обеспечении безопасности электронного голосования, применение достижений зарубежного опыта электронного голосования в Российской Федерации, несомненно, будет способствовать повышению интереса населения к избирательному процессу и гражданской активности, реализации активного избирательного права некоторыми незащищенными социальными группами, сокращению расходов на организацию голосования в труднодоступных и отдаленных местностях России и за пределами территории государства и повышению эффективности электорального процесса.

Литература:

1. Лаврик Н. В. Электронная демократия: мировой опыт // Вестник ЗабГУ. 2017. № 2. [электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/elektronnaya-demokratiya-mirovoy-opyt> (дата обращения 17.10.2018)
2. Грачев М. Н. Электронное голосование: «За» и «Против» // Известия ТулГУ. Гуманитарные науки. 2016. № 1. [электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/elektronnnoe-golosovanie-za-i-protiv> (дата обращения 17.10.2018)
3. Белоконев С. Ю., Чистов И. И. Электронное голосование как перспектива политического процесса: возможности и ограничения «Цифровой политики» //

Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. 2017. № 5 (29). [электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/elektronnnoe-golosovanie-kak-perspektiva-politicheskogo-protssessa-vozmozhnosti-i-ogranicheniya-tsifrovoy-politiki> (дата обращения 17.10.2018)

4. Кёрстинг Н. Электронное голосование и демократия в Европе // Политическая наука. 2007. № 4. С. 123–144
5. Фонд развития электронной демократии. Стандарты совета Европы в области электронного голосования [электронный ресурс] // URL: idemocracy.ru/projects/articles/43-стандарты-совета-европы-в-области-электронного-голосования (дата обращения 17.10.2018)
6. О Порядке электронного голосования с использованием комплексов для электронного голосования на выборах, проводимых в Российской Федерации: Постановление ЦИК России от 07 сентября 2011 года № 31/276-6 (ред. от 12.08.2015). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»
7. Riigikogu valimise seadus. [электронный ресурс]. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/104072017092> (дата обращения 16.10.2018).
8. Свенда П. ID-kaardi kaasuse õppetunnid. Таллин, 2018. [электронный ресурс]. URL: https://www.ria.ee/sites/default/files/content-editors/EID/id-kaardi_õppetunnid.pdf (дата обращения 16.10.2018)
9. Renew Europe. [электронный ресурс]. URL: http://www3.weforum.org/docs/Renew_Europe_report_2018.pdf?utm_source=sfmc&utm_medium=email&utm_campaign=2638130_Report-Standard&utm_term=&emailType= (дата обращения 16.10.2018)
10. Об утверждении Концепции введения в Российской Федерации удостоверения личности гражданина Российской Федерации, оформляемого в виде пластиковой карты с электронным носителем информации, и плана мероприятий по реализации Концепции (вместе с «Концепцией введения в Российской Федерации удостоверения личности гражданина Российской Федерации, оформляемого в виде пластиковой карты с электронным носителем информации, в качестве основного документа, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации»): Распоряжение Правительства РФ от 19 сентября 2013 года № 1699-р (ред. от 22.05.2018). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

References:

1. Lavrik N. V. E-democracy: world experience // Bulletin of ZabGU. 2017. № 2. [e-resource]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/elektronnaya-demokratiya-mirovoy-opyt> (date of reference 17.10.2018)



Ручкин А. В., Чижов А. А.

2. Grachev M. N. Electronic voting: “For” and “Against” // News of TSU. Humanitarian sciences. 2016. № 1. [e-resource]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/elektronnoe-golosovanie-za-i-protiv> (date of reference 17.10.2018)
3. Belokonev S. Yu., Chistov I. I. Electronic voting as a perspective of the political process: the possibilities and limitations of the Digital Policy // Humanities. Bulletin of the Financial University. 2017. № 5 (29). [e-resource]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/elektronnoe-golosovanie-kak-perspektiva-politicheskogo-protsesssa-vozmozhnosti-i-ogranicheniya-tsifrovoy-politiki> (date of reference 17.10.2018)
4. Kersting N. Electronic voting and democracy in Europe // Political science. 2007. № 4. P. 123–144
5. Foundation for the development of e-democracy. Council of Europe standards in the field of electronic voting [e-resource] // URL: idemocracy.ru/projects/articles/43-standards-council-europe-in-the-field-of-electronic-voting (date of reference 17.10.2018)
6. On the procedure for electronic voting using electronic voting complexes for elections held in the Russian Federation: Resolution of the CEC of Russia of 07 September 2011 № 31/276-6 (as amended on 12 August 2015). Access from the ref.-legal system “Consultant Plus”.
7. Riigikogu valimise seadus. [e-resource]. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/104072017092> (date of reference 16.10.2018).
8. Svenda P. ID-kaardi kaasuse õppetunnid. Tallinn, 2018. [e-resource]. URL: https://www.ria.ee/sites/default/files/content-editors/EID/id-kaardi_oppetunnid.pdf (date of reference 16.10.2018)
9. Renew Europe. [e-resource]. URL: http://www3.weforum.org/docs/Renew_Europe_report_2018.pdf?utm_source=sfmc&utm_medium=email&utm_campaign=2638130_Report-Standard&utm_term=&emailType= (date of reference 16.10.2018)
10. On approval of the Concept of introducing in the Russian Federation an identity card of a citizen of the Russian Federation drawn up in the form of a plastic card with an electronic data carrier, and an action plan for implementing the Concept (together with the “Concept of introducing an identity card of a citizen of the Russian Federation in the Russian Federation issued in the form of plastic cards with electronic data carrier, as the main identity document of a citizen of the Russian Federation on the territory of the Russian Federation era tio”): Order of the RF Government of 19 September 2013 № 1699-p (amended on 05.22.2018). Access from the ref.-legal system “ConsultantPlus”.