

Правовые стандарты новых технологий голосования в избирательном процессе Эстонской Республики

Чимаров Николай Сергеевич

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Аспирант кафедры конституционного и административного права
kolomyagi4@gmail.com

РЕФЕРАТ

В статье рассматриваются инновационные подходы к внедрению в практику избирательного процесса современных технологий электронной демократии и электронного голосования. Автор анализирует правовые аспекты электронного голосования в качестве новой технологии голосования в Эстонской Республике. Наиболее подробно исследуются положения эстонского законодательства в отношении голосования посредством интернет-технологий.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

электронное голосование, избирательный процесс, электронная цифровая подпись, новые технологии голосования, правовые стандарты голосования

Chimarov N. S.

Legal Standards of New Technologies of Voting in Electoral Process of Estonia

Chimarov Nickolas Sergeyeovich

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Post-graduate student of the Chair of Constitutional and Administrative Law
kolomyagi4@gmail.com

ABSTRACT

The article deals with innovative approaches to the study and implementation of the theory and practice of the electoral process of modern technologies of e-democracy and e-voting.

The author analyzes legal aspects of e-voting as new technology of voting in Estonia. Relevant statutes of the Estonian legislation through Internet technologies are the most closely investigated.

KEYWORDS

E-voting, electoral process, digital signature; new technologies of voting; legal standards of voting

Отличительной особенностью современного избирательного процесса является его тесная сопряженность с дигитальным (цифровым) аспектом инновационных технологий XXI в. «Вместе с избирательной системой активно совершенствуется ее технологическая база и, прежде всего, автоматизация избирательных процессов... Нам необходима систематизация знаний об избирательной системе, избирательном законодательстве, а также исследования в области сравнительного правоведения», — замечает председатель ЦИК России В. Е. Чуров [5]. Апеллирование к международному опыту применения новых технологий голосования является важным условием развития национальной избирательной системы, а сами сетевые технологии и мобильная телефония составляют неотъемлемый атрибут электронной демократии и электронного голосования.

В соответствии с Федеральным законом РФ от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ¹, ЦИК России осуществляет сотрудничество в области избирательных систем с международными организациями. На пространстве ОБСЕ головным международным агентством в области электорального мониторинга является Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ). В «Руководстве БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за использованием новых технологий голосования» (2013) под термином «новые технологии голосования» (НТГ) понимается использование информационно-коммуникационных технологий при голосовании и подведении итогов: «это понятие охватывает использование систем электронного голосования, сканеров избирательных бюллетеней и интернет-голосования»². Наряду с термином НТГ, в отмеченном Руководстве применяется термин «электронное голосование»: «если не указано иное, этот термин рассматривается как синоним термина „новые технологии голосования“»³.

Несмотря на очевидную демократичность нового формата процесса голосования и подсчета голосов избирателей посредством электронных систем, к 2002 г. наметилась тенденция внутринациональной обособленности нормативно-правового регулирования избирательных процессов в части электронного голосования в странах — членах Совета Европы. «Европейским государствам был необходим единый международно-правовой документ, закрепляющий рамочные стандарты в этой области, как основной инструмент, во-первых, способный минимизировать критические ошибки, общие для государств в этой сфере, и, во-вторых, гарантирующий, что применение электронного голосования эффективно; экономически выгодно; обеспечивает доверие граждан к данному институту; направлено на обеспечение и уважение основных принципов демократических выборов; способствует дальнейшему технологическому развитию общества», — замечает О. Н. Луць [4, с. 3].

В начале 2002 г. был осуществлен запуск проекта Совета Европы — «Демократические институты в действии». В рамках указанного проекта в 2003 г. начала функционировать многопрофильная специальная экспертная рабочая группа IP1-S-EE по правовым, организационным и техническим стандартам электронного голосования. Разработанная к июлю 2004 г. группой Adhoc (от лат. «ad hoc» — по случаю) вариативная модель рекомендаций 30 сентября того же года была утверждена Комитетом министров Совета Европы под официальным названием «Рекомендация R (2004) 11 Комитета министров Совета Европы государствам-членам по правовым, организационным и техническим стандартам электронного голосования» (далее — Рекомендация)⁴.

Вобрав в себя принципиальные положения современного избирательного права и доктринальные выводы ученых в области модернизации избирательного процесса, апеллируя к инновационности технологических решений XXI в. в сфере IT-технологий электронного голосования, Рекомендация представляет собой первый, не имеющий аналога, документ в области нормативно-правового регулирования стандартов электронного голосования на международном уровне. Введя в катего-

¹ Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_174896/ (дата обращения: 12.03.2015).

² Руководство по наблюдению за использованием новых технологий голосования (БДИПЧ — Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека). Warsaw, 2013. С. 18–19; Документ Копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению ОБСЕ, 29 июня 1990 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.memo.ru/pravo/fund/900629.htm> (дата обращения: 13.03.2015).

³ Там же.

⁴ Рекомендация R (2004) 11 Комитета министров Совета Европы государствам-членам по правовым, организационным и техническим стандартам электронного голосования [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.google.com/document/d/16XLmy2AM6m1tNTRxPZNbXqICk6AtMNHovVdQpYpkMkE/preview> (дата обращения: 13.02.2014).

риальный аппарат системы электронного голосования такие дефиниции, как «канал для голосования», «аутентификация», «электронные ящики», Рекомендация дает определение электронным выборам, или электронному референдуму, электронному голосованию и дистанционному электронному голосованию:

- 1) «*электронные выборы, или электронный референдум*» — политические выборы или референдум, в которых на одной или более стадиях используются электронные средства;
- 2) «*электронное голосование*» — электронные выборы или электронный референдум, включающие использование электронных средств как минимум при подаче голосов;
- 3) «*дистанционное электронное голосование*» — электронное голосование, при котором подача голосов осуществляется посредством устройства, неподконтрольного сотруднику избирательных органов.

Правовые стандарты Рекомендации включают в себя методологические основы электронного голосования, сущностную сторону которых представляют фундаментальные принципы избирательного права, такие как всеобщее избирательное право, равное избирательное право, свободное избирательное право, тайна голосования. Важный компонент правовых стандартов Рекомендации составляют «процедурные защитные механизмы», в число которых включены прозрачность, контроль и подотчетность, устойчивость и защищенность. При этом свод процедурных гарантий европейской модели электронного голосования представлен следующими позициями:

- 1) понимание избирателями особенностей функционирования системы электронного голосования и доверие к ней;
- 2) открытость доступа информации о работе системы электронного голосования;
- 3) возможность заблаговременного получения избирателями практических навыков в применении новых способов электронного голосования до момента проведения самого электронного голосования;
- 4) возможность присутствия наблюдателей и реализации их полномочий в процессе электронного голосования;
- 5) контроль и аккредитация компетентными избирательными органами компонентов системы электронного голосования;
- 6) периодичность проверки корректности работы системы электронного голосования со стороны независимого органа, уполномоченного избирательными органами;
- 7) возможность проведения пересчета голосов, проведения частичного или полного повторного проведения выборов;
- 8) обеспечение надежности и безопасности системы электронного голосования со стороны государственных органов стран — членов Совета Европы (включая меры по предотвращению возможности фальсификации данных или несанкционированного вмешательства в работу системы на протяжении всего процесса голосования).

Российские и зарубежные исследования в области международной практики новых технологий голосования термином «электронное голосование» объединяют совокупность процедурных аспектов избирательного процесса посредством любых электронных средств¹. Среди государств — членов Совета Европы электронное голосование как важнейший элемент новых технологий голосования впервые было применено в Эстонской Республике в 2005 г., произошло это на выборах в органы

¹ Дистанционное электронное голосование: российские и зарубежные исследования [Электронный ресурс]. URL: http://www.cikrf.ru/exp_cik/elektr_opros12glava.pdf (дата обращения: 15.03.2015).

местного самоуправления: в электронном голосовании приняло участие 10 тыс. чел., или 11% от общего числа избирателей¹. На парламентских и президентских выборах 2007 г. в Эстонской Республике посредством Интернета проголосовало более 30 тыс. чел., или 3,4% избирателей. «При введении интернет-голосования в Эстонии учитывался тот факт, что Интернетом пользуются более 63% граждан в возрасте от 25 до 40 лет» [2]. На муниципальных выборах 2009 г. в электронном голосовании приняло участие свыше 104 тыс. чел., или 9,5% от общего числа эстонских избирателей².

Правовые стандарты электронного голосования в Эстонской Республике закреплены в следующих нормативно-правовых актах: Акте о Референдуме (Rahs), § 37 (13.03.2002)³; Акте о выборах в местные органы государственной власти (LGCEA), § 50 (27.03.2002)⁴; Акте о выборах в Рийгикогу (REA), § 44 (12.06.2002)⁵; Акте о выборах в Европейский парламент (EPVS), § 43 (18.12.2002)⁶. Правовая сторона алгоритма электронного голосования в вышеозначенные органы власти предполагает строгую регламентацию следующих опций избирательного процесса:

- 1) персональное голосование избирателя в электронном виде на веб-странице Республиканской избирательной комиссии (РИК) Эстонии: в соответствии с имеющимся сертификатом для цифровой подписи на право электронного голосования и строго в указанный временной период;
- 2) идентификация личности избирателя подтверждается посредством его цифровой подписи;
- 3) гражданин Эстонской Республики, идентифицируемый в качестве избирателя, получает текст избирательного бюллетеня на своей веб-странице;
- 4) ответ избирателя фиксируется в цифровой форме в графе «jah» (да) или «ei» (нет) избирательного бюллетеня и выступает подтверждающим фактором участия гражданина в электронном голосовании;
- 5) информирование избирателя об учете его голоса осуществляется на сайте РИК Эстонии⁷.

Наиболее подробно процедура организации электронного голосования нашла свое закрепление в «Регламенте электронного голосования в Эстонской Республике» (21.05.2013)⁸. Механизм электронного голосования в избирательном процессе Эстонской Республики основан на применении эстонской идентификационной карты (ID-карты), хранящей информацию об имени и поле ее владельца, его национальном идентификационном номере, криптографических ключах и сертификатах. Эстонская ID-карта предоставляет ее владельцу право использования эстонских государственных электронных сервисов, удостоверяет личность граждан Эстонии и граждан других государств — членов Евросоюза (получившим в Эстонской Республике ID-карту на правах резидента Эстонии) при перемещении по

¹ Там же.

² E-hääletamine on lõppenud [Отчет об электронном голосовании] [Электронный ресурс]. URL: <http://www.valimised.ee/> (дата обращения: 14.03.2015).

³ Rahvahääletuse seadus. Vastu võetud 13. Märtsil 2002 (RT I 2002, 30, 176) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.legaltext.ee/> (дата обращения: 14.03.2015).

⁴ Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus. Vastu võetud 27.03.2002. A seadusega (RT I 2003, 4, 22) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.legaltext.ee/> (дата обращения: 14.03.2015).

⁵ Riigikogu valimise seadus. Vastu võetud 12. Juunil 2002 (RT I 2002, 57, 355) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.legaltext.ee/> (дата обращения: 14.03.2015).

⁶ Euroopa Parlamendi valimise seadus. Vastu võetud 18.12.2002. a seadusega (RT I 2003, 4, 22). [Электронный ресурс]. URL: <http://www.legaltext.ee/> (дата обращения: 14.03.2015).

⁷ Rahvahääletuse seadus. Vastu võetud 13. Märtsil 2002 (RT I 2002, 30, 176) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.legaltext.ee/> (дата обращения: 14.03.2015).

⁸ Регламент электронного голосования в Эстонской Республике [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rigiteataja.ee/akt/109122014004> (дата обращения: 15.03.2015).

территории Евросоюза, а также способствует идентификации эстонского избирателя при интернет-голосовании.

Ключевым реквизитом ID-карты является электронная цифровая подпись (ЭЦП), представляющая собой криптографическое преобразование подлинной подписи владельца электронного документа и удостоверяющая истинную принадлежность подписи владельцу сертификата ключа электронной подписи. Правовой статус ЭЦП в Эстонской Республике закреплен в § 3 Акта о цифровой подписи, принятого 8 марта 2000 г. и вступившего в силу 15 декабря 2000 г.: «Цифровая подпись имеет равносильные правовые последствия с рукописной подписью, в случае, если данные последствия не ограничены законом»¹.

В пользу привлекательности процедуры электронного голосования для эстонских граждан свидетельствуют изменения в области расширения числа сторонников новой технологии голосования. Более того, по оценке экспертов, инновационность электронного голосования является для граждан привлекательным моментом в процессе выборов вообще: «Наибольший всплеск активности наблюдается в ходе проведения пилотных проектов, когда избиратели, привлеченные новизной, стремятся опробовать интернет-голосование в качестве одного из альтернативных способов. Так, в 2005 г. на муниципальных выборах в Эстонии, когда впервые было разрешено голосовать через Интернет, рост явки в сравнении с аналогичными выборами составил около 16%»². Процедура электронного голосования в Эстонской Республике способствует нарастанию электоральной активности ее граждан и порождает у избирателей веру в транспарентность избирательного процесса и легитимность итогов голосования.

К примеру, если на эстонских муниципальных выборах в процедуре электронного голосования в 2005 г. приняло участие 10 тыс. (1,1%) избирателей, то в 2009 г. их число составило уже 104 тыс. (9,5%) чел. На выборах в эстонский парламент Рийгикогу, состоявшихся 1 марта 2015 г., в электронном голосовании, по данным РИК Эстонской Республики, приняло участие рекордное число избирателей — 176,4 тыс. чел. (16,6% от всего числа избирателей). «Электронное голосование, которое дает возможность избирателю проголосовать в любое время суток, не приходя на избирательный участок, началось утром 19 февраля и завершилось 25 февраля в 20.00 по местному времени. За это время проголосовали 176,4 тысячи человек», — отмечается в сообщении РИК Эстонской Республики [1]. Для сравнения, в ходе эстонских парламентских выборов 2011 г. посредством интернет-технологий проголосовало 140,7 тыс. избирателей (24,5%). В период электронного голосования (эст. E-haaletamine valimised.ee) в Рийгикогу Эстонской Республики и в соответствии с правовыми нормами § 44 Акта о выборах в Рийгикогу от 12.06.2002 г., с 9.00. 19 февраля до 20.00 25 февраля 2015 г. предусмотрены следующие электоральные процедуры: изменение электронного голоса, учет и подсчет электронных голосов.

Изменение электронного голоса. Гражданин Эстонии вправе изменить свое волеизъявление (свой электронный голос) посредством голосования электронным образом до 18.00 25 февраля. В случае, если избиратель одновременно проголосовал в период досрочного голосования на избирательном участке, то его электронный голос аннулируется и учитывается только «бумажный вариант» волеизъявления. В день выборов в эстонский парламент (1 марта 2015 г.) голосовать разрешается

¹ Digital Signatures Act [Акт о цифровой подписи]. Passed 8 March 2000, entered into force 15 December 2000 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.legaltext.ee/andmebaas> (дата обращения: 14.03.2015).

² Дистанционное электронное голосование: российские и зарубежные исследования [Электронный ресурс]. URL: http://www.cikrf.ru/exp_cik/elektr_opros12glava.pdf (дата обращения: 15.03.2015).

только на избирательном участке по месту проживания гражданина, с одновременным запретом на изменение электронного голоса.

Учет электронных голосов. В случае изменения волеизъявления избирателя посредством электронного голосования, учитывается только последний голос. В случае дополнительного голосования к голосованию посредством Интернета и каким-либо иным способом, РИК Эстонской Республики аннулирует электронный вариант волеизъявления эстонского гражданина. При этом аннулирование электронного голоса избирателя сопровождается процедурой засекречивания самого голоса. Фактор учета электронного голоса верифицируется посредством смартфона или в день выборов согласно списку избирателей на избирательном участке по месту проживания гражданина.

Подсчет электронных голосов осуществляется комиссией по электронному голосованию после 20.00, в день официально объявленной даты выборов¹.

Свод основных процедурных требований, относящихся к области электронного голосования в Эстонской Республике, включает в себя следующие положения:

1. Для голосования в Интернете избиратель должен обладать: ID-картой (запрашивается в Бюро гражданства и миграции Департамента полиции и погранохраны); PIN-кодами, выдаваемыми вместе с ID-картой; действительными сертификатами; компьютером с интернет-соединением; устройством для считывания с карт; программным обеспечением ID-карты.
2. Для мобильной идентификации при голосовании в Интернете избирателю необходимы: SIM-карты с мобильной идентификацией; PIN-коды, выдаваемые вместе с SIM-картой мобильной идентификации; активированная мобильная идентификация; компьютер с интернет-соединением.

Основные положения, касающиеся этапов электронного голосования: процедур скачивания приложения избирателя, идентификации личности, выбора кандидата, подтверждения выбора с помощью цифровой подписи, проверки голосования и повторного голосования подробно представлены на сайте Valimised.ee (эст. «Выборы») РИК Эстонской Республики².

Размышляя о перспективах электронного голосования, отдельные эксперты на примере опыта Эстонской Республики вполне аргументированно возводят рассмотренную выше новую технологию голосования в разряд эффективных средств борьбы с электоральными нарушениями. «Способна ли электронная демократия улучшить состояние дел в плане точности определения воли избирателя? Безусловно. Например, в сегодняшней Эстонии избиратель вправе неоднократно изменить свое решение в течение всего процесса электронного голосования. Таким образом, подкуп или принуждение к голосованию практически теряют смысл — пока день голосования не закончился, избиратель может просто проголосовать так, как ему подсказывает совесть... Электронные голосования более эффективны в борьбе не только с подкупом, но и с многими иными видами электоральных махинаций. Массив протоколов, в которых в обезличенной форме содержится информация о ходе голосования, позволяет автоматизировано находить статистические закономерности, свидетельствующие, например, об «организованном нагоне» избирателей, о региональных и культурных особенностях выборов», — констатируют Л. Волков и Ф. Крашенинников, авторы монографии «Облачная демократия» [3].

¹ Электронное голосование на выборах 2015 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.valimised.ee/ru/juhis> (дата обращения: 17.03.2015).

² Регламент электронного голосования в Эстонской Республике [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rigiteataja.ee/akt/109122014004> (дата обращения: 15.03.2015).

Литература

1. Адашкевич Н. Рекордное число граждан на выборах в Эстонии голосовало через Интернет [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ria.ru/world/20150225/1049648538.html> (дата обращения: 17.03.2015).
2. Борисов И., Журавлев В. Модернизация избирательного процесса в мире [Электронный ресурс]. URL: http://www.civilcontrol.ru/uploadfiles/doc/doklad4_Layout%201.pdf (дата обращения: 15.03.2015).
3. Волков Л., Крашенинников Ф. Облачная демократия [Электронная ресурс] URL: <http://www.sidenotes.ru.Book/view/18?skip=0> (дата обращения: 17.03.2015).
4. Луць О. Н. Инновационные правовые стандарты Совета Европы в области электронного голосования // Евразийский юридический журнал. 2011. № 3(34).
5. Чуров В. Е. Избирательный процесс: теория, практика, научное сотрудничество [Электронный ресурс] URL: <https://www.ras.ru/FStorage/Download.aspx?id=2dfd5ae5-320c-96b8-9374> (дата обращения: 12.03.2015).

References

1. Adashkevich N. *A record number of citizens in the elections in Estonia voted via the Internet* [Rekordnoe chislo grazhdan na vyborah v Estonii golosovalo cherez internet] [Electronic resource]. URL: <http://www.ria.ru/world/20150225/1049648538.html> (date of application: 17.03.2015);
2. Borisov I., Zhuravlev V. *Modernization of the electoral process in the world* [Modernizatsiya izbiratel'nogo protsessa v mire] [Electronic resource]. URL: http://www.civilcontrol.ru/uploadfiles/doc/doklad4_Layout%201.pdf (date of application: 15.03.2015);
3. Volkov L., Krashennnikov, F. *Cloud democracy* [Oblachnaya demokratiya] [Electronic resource] URL: <http://www.sidenotes.ru.Book/view/18?skip=0>. (date of application: 17.03.2015).;
4. Luts O. N. *Innovative legal standards of the Council of Europe in the field of e-voting* [Innovatsionnye pravovye standarty Soveta Evropy v oblasti elektronного golosovaniya] // Eurasian law journal [Evraziiskii yuridicheskii zhurnal]. 2011. N 3(34).
5. Churov V. E. *Electoral process: theory, practice, research, cooperation in the world* [Izbiratel'nyi protsess: teoriya, praktika, nauchnoe sotrudnichestvo] [Electronic resource] URL: <https://www.ras.ru/FStorage/Download.aspx?id=2dfd5ae5-320c-96b8-9374> (date of application: 12.03.2015).