

УДК 32.324

ИНСТИТУТ ВЫБОРОВ: ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ В ЭПОХУ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

© 2015

Д.А. Леви, кандидат политических наук, доцент, кафедра Европейских Исследований
Санкт-Петербургский государственный университет, Санкт-Петербург (Россия)

Аннотация. Развитие информационных технологий, систем авторизации и безопасной передачи критически значимых данных привнесло актуальность к проблеме организации и развития электорального процесса и выборов. Каковы возможности использования электронного голосования, обоснованы ли опасения утечки информации и злонамеренного искажения данных? Автор с политологической точки зрения предлагает взглянуть на современное состояние проблемы и предлагает преодолеть основные угрозы и риски современных выборов, а заодно и решить вопрос недоверия к власти, участвующей в подсчете голосов. Автор ставит вопрос о целесообразности сохранения тайны голосования и делает вывод о потере актуальности института прописки или географической регистрации при организации общенациональных выборов.

Ключевые слова: выборы, электронное голосование, политическая система, инновационная деятельность, тайна выборов, информационные технологии, политическая воля, нетократия, глобальное развитие.

Институт выборов представляет собой сложный механизм выявления воли граждан, предполагающий огромный объем предварительных и подготовительных работ. Внедрение информационных технологий и средств автоматизации может позволить решить целый спектр проблем, среди которых проблема доверия населения к электоральному процессу и институту национальной и наднациональной власти занимает не последнее место. Решение этих проблем, как отмечают различные исследователи (Заславская Н.Г.[1], Акимов Ю.Г., Костюк Р.В., Чернов И.В.[2], Ланко Д.А.[3] и др.), может означать пересмотр для общества ценности тайны политического выбора, что в свою очередь окажет существенное влияние на политический ландшафт будущего.

Основным свойством современных избирательных органов является их высокая степень обособленности от прочих государственных органов. Системы избирательных органов чрезвычайно различны, могут включать в себя судебные органы, специализирующиеся на избирательных делах, как в Бразилии или Перу, а избирательные комиссии в Польше на уровне государства или областей формируются только из членов судов [4, с.41]. С другой стороны, верховные избирательные органы в разных странах могут различаться по объему полномочий – от значительных, как у Центральной избирательной комиссии в России, так и менее полномочных – как Федеральная избирательная комиссия США, где значительная часть важных организационных вопросов передана полномочным представителям в штатах. Избирательные комиссии также различаются по количеству членов, по характеру деятельности – постоянной или временной в период общегосударственных избирательных кампаний.

Подобное многообразие подчеркивает схожесть принципов работы избирательных комиссий и схожесть выполняемых избирательными органами функций, среди которых с аналитической точки зрения можно выделить обеспечение прозрачной и доступной выборной процедуры, подготовку профессиональных специалистов для работы в избирательных органах, создание и обновление актуального списка избирателей, обеспечение или имитацию гласности в ходе выборного процесса, как со стороны избирательно органа, так и со стороны участников и, что наиболее значимо, организацию вызывающей доверие системы подсчета голосов, характеризующейся оперативностью и достоверностью.

Таким образом, в рамках подготовки к выборам любая национальная центральная избирательная комиссия должна огласить и максимально разъяснить суть выборного законодательства, предоставить подробную, доступную и прозрачную выборную процедуру, дать возможность всем участникам выборного процесса контролировать ход кампании.

Послерегистрации кандидатов или партий для участия в выборах или после принятия решения о проведении референдума перед избирательной комиссией ставится задача доведения максимально подробной информации обо всех участниках выборной кампании или о формулировках, вынесенных на голосование вопросов. На этом этапе не менее важным оказывается и печать избирательных бюллетеней, контроль над их тиражом, качеством печати, предполагающем невозможность копирования и прочее.

Наконец, важнейшим оказывается организация самого выборного дня. И в современных условиях организация быстрой, эффективной, прозрачной системы подсчета голосов является ключевой для оценки работы избирательного органа в ходе всего выборного процесса.

Таким образом, функции избирательного органа предполагают выполнение этим органом значительного числа процедур, требующих значительных бюрократических усилий, классификации и контроля. Очевидно, что современные информационные технологии должны приходить на помощь в решении этого вопроса. Отметим, что именно избирательные комиссии многих демократических государств первыми внедряют новейшие информационные технологии, ищут новые способы проведения эффективных и дружественных избирательных выборов. Самыми главными в этой ситуации оказываются два вопроса – создание базы данных избирателей, внедрение новых способов голосования и новых систем подсчета голосов [5, с. 150].

На сегодняшний день можно отметить несколько попыток внедрения информационных технологий в процесс голосования, информация по которым раскрыта для общедоступности, а запас времени позволяет подвести первые итоги.

Казалось бы, сложно представить более простое и абсолютно контролируемое действие, чем заполнение бумажного бюллетеня. У этого традиционного способа есть несколько несомненных достоинств. Во-первых, это традиционный способ, он прост для избирателя. Во-вторых, при наличии минимальной политической воли общее число бюллетеней легко поддается контролю. Возможно также сопоставление с числом голосовавших, наконец, в спорной ситуации есть возможность пересчета бюллетеней. В-третьих, важнейшим оказывается степень «абсолютной идентификации» бюллетеня – избирателя и его голоса в протоколе. Бюллетень оказывается важным доказательством того, что избиратель действительно пришел и проголосовал на участке, есть реальная гарантия того, что этот голос будет учтен.

С другой стороны, очевидным недостатком является трудоемкость выдачи бюллетеней, практическая возможность вброса и некоторые иные способы фальсификации как то – «запрограммированный бюллетень» со специфическим текстовым

оформлением, «бюллетень с браком» и прочие. Российская политическая жизнь последних нескольких лет, как и в крупных городах, так и в провинции богата количеством примеров и не слишком хитроумных методов обеспечения «правильного» голосования. А политическая апатия населения и отсутствие связи между политическим выбором сегодня и политическим будущим завтра только блокирует возможности контроля и устранения нарушений.

Другим важнейшим вопросом оказывается подсчет бюллетеней после окончания выборов. Наиболее очевидный недостаток этого этапа выборной кампании является его трудоемкость и длительность. Сегодня, в условиях, когда победителя и проигравшего зачастую разделяют доли процента, заминка при подсчете голосов может привести к потере избирательной комиссией или системой в целом легитимности. С другой стороны, подсчет бюллетеней открывает широчайшие возможности для фальсификации, львиная доля которых приходится на фальсификации с протоколами. К примеру, речь может идти о технологии «переписывания» протоколов, которая оказывается «менее трудоемка, чем например, вбрасывание или подмена бюллетеней».

На сегодня речь идет о нескольких основных способах небумажного голосования и автоматизированного подсчета голосов. Самым известным из них является проект создания новой избирательной урны, осуществляющей сканирование бюллетеня и широко применяемый в США проект терминала для голосования, где ввод данных происходит через компьютерный терминал без бумажного бюллетеня-посредника.

10-11 декабря 2004 года Национальный институт стандартизации США провел второй ежегодный симпозиум, посвященный проблемам роста доверия и защищенности информации в избирательных системах. Столь внимательно отношение к проблеме использования новым технологиям в выборах не случайно и во многом объясняется, что в избирательной системе США незначительный перевес одного кандидата над другим в ключевом штате может принести ему общую победу в президентских выборах, что и подтвердили первые выборы Джорджа Буша младшего в 2000 году. Диспозицию сил по отношению к новой избирательной системе очень точно описана авторским коллективом журнала «Computerга» в книге «Гигабайты Власти» - «Чиновники избирательных комиссий штатов, ответственные представители федерального правительства и руководство фирм-изготовителей техники для голосования – почти все дружно выступали за скорейшее и повсеместное внедрение нового компьютерного оборудования, облегчающего как саму процедуру выборов, так и итоговый подсчет голосов. Оппозиционной же группой, настойчиво и всерьез выступавшей против этих намерений, оказались компьютерные специалисты и эксперты в сфере защиты информации» [6, с. 352].

Такая поляризация мнений обоснована. К ключевым недостаткам безбумажной технологии голосования можно отнести отсутствием обратной связи. Избиратель, приходит на избирательный участок, в той или иной форме получает доступ к машине для голосования, голосует, однако не получает формального подтверждения, что его голос был учтен. Более того, засекреченность технической начинки терминала не позволяет проверить факт учтенности голоса. С другой стороны, «черный ящик» оставляет возможность фиксировать не только факт голосования тем или иным избирателем, но и то, за кого проголосовал кандидат, что угрожает фундаментальному принципу демократических выборов – сохранению тайны выбора.

Другая важнейшая проблема использования информационных технологий в сфере выборов состоит в поступенном отходе от концепции предельной

идентификации голосующего. В древности выборы или любые другие способы принятия решений, где речь шла о голосовании, проходили открыто, что позволяло однозначно соотнести человека и его голос – голосующий поднимал руку или кидал шар на чашу весов. В США способ голосования с помощью бюллетеней был впервые использован на выборах церковного пастора в 1629 году, а первые выборы, где использовались стандартизированные бюллетени, определенной формы, напечатанные под контролем государства, прошли в Австралии [7, с. 24]. Очевидно, что изобретение бюллетеня для голосования сделало невозможным определить однозначно, как голосовал избиратель, но сохранило связь между избирателем и избирателем органом – бюллетень.

Многочисленные машинные способы обработки голосов, внедрявшиеся в США с конца девятнадцатого века по сути дела занимались подсчетом голосов, но при этом бюллетень как документ удостоверяющий выбор был сохранен. И только создание «Direct Recording Electronic» в конце прошлого века упразднило бюллетень, что можно считать революцией информационных технологий в выборном процессе. Логичным видится и то, что «электронные машины голосования на избирательных участках – вынужденная полумера. <...> намного более заманчивой выглядит идея непосредственного голосования населения через сеть прямо из дома» [8, с.151].

Сегодняшние машины для голосования, теоретически, при использовании национальных электронных документов и национальных порталов государственных услуг со сложной системой идентификации могут обеспечить имперсонализацию электорального поведения. Построение прозрачной карты результатов голосования при законодательном и реально работающем в обществе инструменте защиты прав меньшинств, в т.ч. политических, могло бы быть интересным решением по «снятию» с повестки дня вопроса о фальсификации при подсчетах.

4 марта 2007 года на парламентских выборах в Эстонии была впервые проведены полноценные Интернет-выборы. Это стало возможным благодаря внедрению в стране единых идентификационных карточек, которые «используются повсеместно – от банков до офисов государственного аппарата» [9, с. 4]. Эта система предполагает использование шифрованного канала, добавления электронной подписи и окончательно делает идентификацию человека невозможной. Фактически, избирательная комиссия более не может контролировать, что проголосовавший является именно тем, кто имеет на это право. Ко всему прочему, как и в США механизм голосования оказывается «черным ящиком», а значит - «до тех пор пока гражданам Эстонии, а еще лучше членам Еврокомиссии публично не предъявлен механизм, с одной стороны, обеспечивающий анонимность голосования, а с другой, четко засчитывающий голос избирателя, никакой уверенности в результатах голосования быть не может» [10, с. 1]. Тем не менее, подобным образом в стране проголосовало около 35 тысяч человек. [11, с.17]

Стоит также отметить, что смена способа голосования на электронное тесным образом связана с созданием единого электронного списка избирателей, своеобразного единого каталога пользователей, национального аналога корпоративного Active Directory. И это гипотетически возможно в масштабах Финляндии или Швеции, но очень не просто в масштабах Франции, США или России. От точности составления списков избирателей во многом зависит реализуемость целого ряда способов фальсификации, - это один из основных тезисов, необходимых для понимания роли единой базы данных в обеспечении прозрачного избирательного процесса.

Создание единой базы данных избирателей в

демократических странах является объективно необходимым процессом. Всеобщее избирательное право, демографический взрыв и урбанизация во многом усложнили процесс учета избирателей по месту жительства, сделали трудоемким и обеспечение прав лиц, часто меняющих место проживания или вовсе без жилья. В условиях многомиллионного мегаполиса избирательные комиссии лишены возможности оперативно отслеживать все перемещения имеющих право голоса на подотчетной территории. Привязка к месту жительства человека оказывается неэффективной, но участки для голосования создаются именно по территориальному признаку и избавиться от этой привязки становится практически невозможным именно с практической точки зрения. В этой связи можно привести аналогии с логикой организации публичной дипломатии и работой государств в социальных сетях. [12, с. 121; 13]

Именно манипуляции со списками голосующих, с границами избирательных участков оказываются самыми действенными способами для манипуляции результатами выборов, в особенности со стороны власти. Примеров подобных манипуляций чрезвычайно много – это и «перекраивание участков», и приписки под всевозможными предлогами: предварительное голосование и работа с «мертвыми душами».

В условиях информационного общества способом, позволяющим решить, по крайней мере, часть этих проблем и упростить задачу учета избирателей, является создание цифрового удостоверения, смарт-карты или другого цифрового носителя информации о гражданине. В конечном счете, речь идет о внедрении цифрового паспорта.

Естественно, что внедрение подобного документа имеет смысл при одновременном создании базы данных всех граждан. На сегодняшний день элементом такого решения является внедрение специальных избирательных удостоверений, по которым избиратель может проголосовать на выборах. В США, во Франции гражданин обязан заявить о своем желании участвовать в предстоящих выборах, зарегистрироваться и в этом случае он имеет право в день выборов прийти на избирательный участок. В этом случае одновременно решается несколько проблем: во-первых, оказываются невозможными ситуации, когда избирателя нет в избирательном списке, во-вторых, становится излишней система предварительного голосования, так как избиратель имеет возможность при наличии удостоверения избирателя в ближайшем к месту его нахождения избирательном участке, в-третьих, со временем наличие такого удостоверения сделает возможным голосование на дому, как и произошло в этом году в Эстонии.

Но эта система имеет ряд существенных проблем. Во-первых, вопрос состоит в том, будет ли интегрирована избирательная карточка в некую единую смарт-карту гражданина. В случае, если таковое произойдет, возникает ряд важных угроз, которые необходимо будет предотвратить.

Первейшая из этих угроз – угроза приватности гражданина. В середине 1960-х годов Бюджетное Бюро выступило с предложением о создании Национального Информационного Центра США, который должен был стать базой данной всей информации о гражданине всех министерств и ведомств. В конце 1960-х от этого проекта пришлось отказаться по двум веским причинам: такой массив информации оказывался слишком сильным инструментом давления в руках узкой группы лиц и такое количество информации о человеке угрожало его приватности. Сегодня технологии ушли далеко вперед по сравнению с серединой прошлого века, однако вопрос о целесообразности создания подобной базы остается открытым.

Если аргументы противников интегрированной базы

данных граждан признать обоснованными, то в этом случае привлекательность идеи создания электронного документа избирателя резко падает, так как у избирательных органов власти больше нет возможности пользоваться информацией других ведомств о реальном местонахождении человека. И, тем не менее, и в этом случае возникает ряд важных аспектов, о которых стоит упомянуть.

Внедрение возможности дистанционного голосования требует открытия подробной информации о том, как технически проводятся выборы. Этот вопрос имеет ключевое значение, ведь в том случае, если электронные терминалы останутся черными ящиками, то не может быть уверенности в том, что машина, сопоставляющая уникальный код избирателя и его выбор, не архивирует эти данные. Иначе говоря, создается опасность того, что выборы могут перестать быть тайными и что информация о том, кого выбирает гражданин, может архивироваться и анализироваться в течение многих лет. Это приведет к созданию базы данных предпочтений тех или иных избирателей, которая естественно может стать желанной для политиков в ходе выборов, а при пессимистическом развитии событий может стать списком политических репрессий.

Сегодня страны, вступающие в эру «информационного общества» обладают преимуществом перед теми, кто вступил на этот путь полвека назад. Государства внедряющие информационные технологии «с нуля» имеют возможность взять самое лучшее, самые прогрессивные технологии, самые эффективные технологические решения. Сегодня государство создает более интегрированную базу данных граждан имеет возможность в сравнительно короткий срок реализовать концепцию «электронного правительства», выдать гражданину уникальный идентификационный номер, эффективно контролировать оплату налогов, выборную активность, страховые выплаты, организацию и контроль за, например ДТП при расчетах возмещения по страхованию ОСАГО/«Зеленых карт» [14] и его аналогов и прочее. Но при этом государство оказывается лишено важнейшего опыта стран-пионеров, где технологический прогресс привел к возникновению техносферы, появлению нетократического восприятия [15, с. 58], сделал возможным обсуждение многочисленных нюансов внедрения систем электронного правительства повсеместно.

Одним из лучших примеров подобного проанализированного опыта является «билль о правах в компьютерную эпоху» - «Кодекс справедливости использования информации», подготовленный Департаментом здравоохранения, образования и социального обеспечения США в 1973 году в связи с многочисленными скандалами из-за ошибок в закрытых кредитных историях граждан США. Принципы этого Кодекса немногочисленны и просты. Во-первых, в накопление информации о гражданах не может быть секретным, во-вторых, гражданин должен иметь возможность обращаться к информации в базе данных и исправлять ложную информацию, в-третьих, государство и гражданин должны не допускать нецелевое использование информации из баз данных.

Подводя итог, следует отметить, что информатизация и автоматизация обеспечения выборного процесса, без сомнений, является трендом развития избирательных комиссий. Однако при выборе такого пути развития на первых порах обществу следует дать ответы на некоторые вопросы и, возможно, пересмотреть некоторые ценности и правовые императивы:

Нивелировать минусы значительной базы данных с информацией об избирателях возможно, при условии публичной открытости данной базы, а лучше, путем объединения этой базы с базой паспортов, национальных идентификационных удостоверений, водительских прав и, возможно, банковских карт. В конце концов, банки

справляются с однозначной идентификацией своих клиентов при совершении платежей, акт голосования является аналогией данной «транзакции».

Отказаться от тайны голосования и допустить публичную демонстрацию результатов голосования каждого гражданина - это может быть интересным инструментом обеспечения прозрачности выборов. Гражданам набраться мужества и принять ответственность за публично доступные результаты их политического выбора, а обществу научиться толерантности в части уважения прав политических меньшинств. Переход к открытости голосования с составлением карты результатов голосования может быть решением для снятия вопроса о подтасовках при голосовании, но не решает вопрос о зависимости граждан от местных политических элит, например, в моно-городах.

Отказаться от территориальной привязки граждан при организации общенациональных выборов.

Обсуждаемые выводы, разумеется, не очень применимы для Российской Федерации сегодняшнего дня в первую очередь из-за особенностей электорального процесса в национальных республиках, незаинтересованности федерального центра в оздоровлении и развитии политических элит и яркой выраженной агрессивности общества по отношению к любым меньшинствам. Поэтому в отношении России они носят скорее характер потенциальных направлений развития, чем характер непосредственной схемы для реализации. Однако, сформулированные проблемы требуют решения и, по мнению автора, от формирования этих решений будет зависеть доверие общества к институту выборов в частности, а в урбанизированных городах – и к доверию к институтам власти вообще.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Заславская Н.Г. Эволюция институционального баланса в ЕС в контексте европейской интеграции // Клио. 2015. № 3 (99). С. 155-160.
2. Акимов Ю.Г., Костюк Р.В., Чернов И.В. Франция в мировом порядке начала XXI века. СПб: Изд-во С.-Петербургского университета, 2007. 197 с.
3. Ланко Д.А. Популизм и политическое участие: уличные беспорядки в странах балтийского региона в 2007-2009 гг // Политическая экспертиза:

ПОЛИТЭКС. 2009. Т. 5. № 2. С. 209-230.

4. Автономов А.С. Избирательная власть. Ин-т развития избират. систем (ИРИС). – М.: Права человека, 2002. с. 41
5. Леви Д.А. Глобализация в мировой политике и бизнесе: эпоха информационно-коммуникационных технологий. Аналитический обзор. — СПб.: Сезам, 2009. — 150 с.
6. Бёрд Киви. Гигабайты власти. Информационные технологии между свободой и тоталитаризмом. — М.: Бестселлер, 2004. — С. 352.
7. Douglas W. Jones. A Brief Illustrated History of Voting. The university of Iowa Press, 2001.
8. Киви Б. Гигабайты власти. Информационные технологии между свободой и тоталитаризмом. — М.: Бестселлер, 2004. — С. 352.
9. Эстонская республика. Парламентские выборы. 4 марта 2007 года. Отчет Миссии БДИПЧ/ОБСЕ по оценке выборов. Варшава. 28 июня 2007
10. Выборы через интернет в Эстонии могли нарушить принципы тайного голосования: интервью Максима Каневского. ИА REGNUM. 7 марта 2007.
11. Калмыков А.А. Интернет-журналистика в системе СМИ: становление, развитие, профессионализация: Автореф. дис. . д-ра филол. наук. М. 2009. С.17
12. Цветкова Н.А., Ярыгин Г.О. Политизация «цифровой дипломатии»: публичная дипломатия Германии, Ирана, США и России в социальных сетях // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 6: Философия. Культурология. Политология. Право. Международные отношения. 2013. № 1. С. 119-124.
13. Цветкова Н.А., Ярыгин Г.О. Публичная дипломатия ведущих государств: традиционные и цифровые методы. Санкт-Петербург, 2014.
14. Гиленко Е.В., Перебейнос О.А. Анализ клиентского портфеля по ОСАГО: современные проблемы и методы классификации // Применение математики в экономике. Санкт-Петербургский государственный университет; под ред. Д. Н. Колесова. Санкт-Петербург, 2012. С. 63-95.
15. Леви Д.А. О призраке «революции нетократов»: эволюция отношений информационных технологий, медиа-пространства и государства. // Научная перспектива. 2014. № 4. С. 57-62.

POLITICAL ELECTIONS: INFORMATION TECHNOLOGIES ERA PERSPECTIVES FOR DEVELOPMENT

© 2015

D.A. Levi, PHD in Political Science, associate professor of the «European Studies» Chair
St. Petersburg State University, St. Petersburg (Russia)

Abstract. Rapid development of information technologies, authorization algorithms and safe data delivery protocols has brought forward the very idea of electronic election logic. What are the key features of electronic and non-electronic voting and are the risks of information loss or damage crucial or fictional? Thinking in the field of political science, Author suggests to take a look at modern situation and suggests ways to overcome risks and threats of a modern campaign and provide a solution for government distrust. Author questions benefits of secrecy of ballot and comes to a conclusion, that the logic of territorial registration is useless for national election campaigns.

Keywords: election, electronic voting, political system, innovation, secrecy of voting, information technologies, political will, netocracy, global development.