



Руководство

по наблюдению за
использованием новых
технологий голосования

Опубликовано Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека
(БДИПЧ)

Ul. Miodowa 10

00 -251 Warsaw Poland

<http://www.osce.org/odihr>

© БДИПЧ ОБСЕ, 2013

Все права защищены. Содержание настоящей публикации может бесплатно копироваться и использоваться в образовательных и других некоммерческих целях при условии, что каждое такое воспроизведение будет сопровождаться указанием БДИПЧ ОБСЕ в качестве источника.

ISBN 978-92-9234-875-5

Фотография на обложке: Nona Reuter

Оформление: Agnieszka Rembowska

Отпечатано в Польше компанией POLIGRAFUS Jacek Adamiak

Оглавление

Введение	6
Как пользоваться руководством	7
1 Основы наблюдения за использованием новых технологий голосования	9
1.1 Обзор	9
1.2 Преимущества и сложности, связанные с использованием НТГ	10
1.3 Виды НТГ	11
1.4 Обязательства ОБСЕ и международная хорошая практика	14
1.5 Основные принципы наблюдения за использованием НТГ в избирательном процессе	15
1.5.1 Тайна голосования	15
1.5.2 Достоверность результатов	16
1.5.3 Равное избирательное право	16
1.5.4 Всеобщее избирательное право	17
1.5.5 Прозрачность	18
1.5.6 Подотчетность	18
1.5.7 Общественное доверие	19
2 Роль аналитиков МНВ в наблюдении за НТГ	20
2.1 Роль миссии по оценке потребностей	21
2.2 Конкретные задачи МНВ	21
2.3 Роль различных аналитиков МНВ	23
2.3.1 Аналитик по вопросам НТГ	23
2.3.2 Правовой аналитик	24
2.3.3 Аналитик по вопросам выборов	24
2.3.4 Политический аналитик	24
2.3.5 Аналитик по вопросам СМИ	25
2.3.6 Координатор ДН	25
2.4 Кодекс поведения наблюдателей за выборами от БДИПЧ ОБСЕ	25

3	Анализ условий, в которых используются новые технологии голосования: работа наблюдателей из основного состава МНВ	26
3.1	Принятие решения о внедрении НТГ и способе этого внедрения	26
3.2	Правовой контекст	29
3.3	НТГ и избирательная система	34
3.4	Политические партии, гражданское общество и СМИ	35
4	Оценка новых технологий голосования: работа аналитика по вопросам НТГ	38
4.1	Закупка НТГ	39
4.2	Роль органов, ответственных за проведение выборов, в использовании НТГ	40
4.2.1	Реструктуризация процесса голосования	41
4.2.2	Разнообразие каналов голосования: интеграция процессов электронного и бумажного голосования	41
4.2.3	Надзор	42
4.2.4	Управление риском	43
4.2.5	Роль поставщиков	43
4.2.6	Обучение сотрудников избирательных комиссий	44
4.2.7	Просвещение избирателей	44
4.3	Безопасность, тайна голосования и достоверность результатов	46
4.4	Удобство использования системы, структура бюллетеня, доступность для избирателей и эксплуатационная надежность	50
4.4.1	Простота и удобство в использовании	50
4.4.2	Структура избирательного бюллетеня	52
4.4.3	Доступность для всех избирателей	52
4.4.4	Надежность в эксплуатации	53
4.5	Открытое тестирование	55
4.6	Оценка и сертификация	57
4.7	Методы проверки	59
4.7.1	Аудит	60
4.7.2	Проверяемый избирателем «бумажный след» и отсканированные бюллетени	60
4.7.3	Верификация результатов и Интернет-голосование	62
4.8	Доступ наблюдателей, документация и другие меры обеспечения прозрачности	63
5	Региональный ракурс: роль долгосрочных наблюдателей и региональных аналитиков	67
6	Роль краткосрочных наблюдателей	71
7	Отчетность: подготовка оценок и рекомендаций	77
8	Дальнейшие шаги по итогам наблюдения за выборами	80

Приложения	85
Приложение I. Полезные термины	86
Приложение II. Контрольный список вопросов	88
Приложение III. Кодекс поведения наблюдателей БДИПЧ ОБСЕ	90
Приложение IV. Избранные обязательства ОБСЕ, документы о хорошей практике и судебные прецеденты	91

Введение

О Руководстве БДИПЧ по наблюдению за использованием новых технологий голосования

В последние годы значительно расширилось использование информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в процессе проведения выборов. Сегодня новые технологии используются в той или иной мере почти во всех избирательных процессах – от регистрации избирателей до подведения итогов голосования. Помимо этого, в некоторых странах новые технологии используются в ходе голосования и подведения итогов голосования, и в связи с этим возникают определенные вопросы, касающиеся соответствия такого использования обязательствам Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и международной хорошей практике в области проведения демократических выборов.

В ряде государств-участников ОБСЕ новые технологии голосования (НТГ) были внедрены или опробованы в ходе состоявшихся выборов. При этом использовались устройства для электронного голосования, сканеры избирательных бюллетеней, Интернет-голосование или другие электронные средства. Некоторые из этих стран продолжают использовать НТГ, в то время как другие прекратили их использование и вернулись к методам проведения выборов, основанным на бумажных носителях. Учитывая значительное количество дискуссий, ведущихся в настоящее время по вопросу о потенциальных преимуществах, а также сложностях, связанных с использованием НТГ при проведении выборов, Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) уделяет повышенное внимание этим вопросам в рамках своей деятельности по наблюдению за выборами.

При этом, использование НТГ создает определенные проблемы при наблюдении за выборами. Новые технологии часто реализованы так, что это затрудняет непосредственное физическое наблюдение за важными процедурами голосования. Дополнительная сложность заключается в том, что эти технологии могут быть не очень понятны широкому кругу обычных наблюдателей. Таким образом, существует сфера для совершенствования принятой БДИПЧ методики наблюдения, поскольку необходимо учитывать развитие технологий в области выборов.

Настоящее руководство представляет собой сборник основных рекомендаций для миссий БДИПЧ по наблюдению за выборами (МНВ) по вопросу о том, как проводить наблюдение за использованием НТГ в избирательных процессах¹. Руководство было разработано в рамках постоянных усилий Бюро по совершенствованию своей методики и повышению профессионализма в области наблюдения за конкретными аспектами выборов. В нем изложены практические рекомендации для МНВ, касающиеся включения наблюдения за НТГ в работу миссий. Данное руководство дополняет «Руководство БДИПЧ по наблюдению за выборами» (6-е издание) и другие публикации Бюро и поэтому должно рассматриваться вместе с этими изданиями².

Для решения многих вопросов, связанных с НТГ, часто требуются специальные технические знания и экспертный опыт, и главная ответственность за решение таких вопросов должна лежать на аналитике по вопросам новых технологий голосования, работающем в составе МНВ. При этом вопросы НТГ также тесно связаны с правовыми, политическими и административными аспектами избирательного процесса. Поэтому для получения точных выводов необходимы знания и участие всех членов миссии. Таким образом, наблюдение за использованием НТГ в избирательном процессе – это обязанность аналитика по вопросам НТГ, которая выполняется в тесном сотрудничестве и взаимодействии с другими членами МНВ, включая основной состав миссии, а также долгосрочных наблюдателей (ДН) и краткосрочных наблюдателей (КН), если они входят в состав МНВ.

Как пользоваться руководством

Настоящее руководство представляет собой рабочий инструмент для миссий по наблюдению за выборами. Оно должно помочь всем МНВ в деле определения и оценки различных компонентов НТГ, которые могут влиять на проведение демократических выборов. Структура данной публикации позволяет членам МНВ быстро обратиться к материалу, имеющему наибольшее отношение к их конкретным обязанностям.

- Первая глава содержит обзор темы и общее описание НТГ, включая знакомство с различными формами технологий, обычно используемых в процессе голосования, подведения итогов голосования.
- Во второй главе рассматривается роль миссии по наблюдению за выборами в наблюдении за использованием НТГ, а также задачи различных аналитиков, работающих в составе миссии. Помимо этого, в главе описываются такие важные аспекты, как, например, задачи миссии по оценке потребностей в сфере НТГ и Кодекс поведения наблюдателей.

¹ Здесь и далее, если не указано иное, термин «МНВ» также означает другие виды миссий БДИПЧ по наблюдению за выборами, в том числе миссии по ограниченному наблюдению за выборами, миссии по оценке выборов и группы экспертов в области выборов.

² См. также: <http://www.osce.org/odihr/elections/75352>. В 2008 г. БДИПЧ представило документ для обсуждения по теме НТГ (см. <http://www.osce.org/odihr/elections/34725>). Настоящее руководство рассматривает поставленные в этом документе вопросы и заменяет его.

- Третья глава посвящена анализу условий, в которых используются НТГ, а также вопросам, которые необходимо рассмотреть аналитикам основного состава МНВ в своей совместной работе. К ним относится вопрос о принятии решений, касающихся внедрения НТГ; правовая база в данной области; возможные последствия внедрения НТГ для избирательной системы в целом и общественное обсуждение использования НТГ, в котором участвуют политические партии, гражданское общество и СМИ.
- В четвертой главе речь идет о роли аналитика по вопросам НТГ в работе МНВ, а также о конкретных моментах в избирательном процессе, которые должны быть предметом наблюдения, систематического анализа и оценки.
- В пятой и шестой главах рассматриваются те аспекты НТГ, за которыми могут целенаправленно наблюдать долгосрочные и краткосрочные наблюдатели, с тем чтобы МНВ смогла собрать информацию о внедрении новых технологий на уровне региональных избирательных органов и на уровне избирательных участков.
- В седьмой главе обсуждается составление отчетов МНВ и те моменты, которые миссии по наблюдению должны принимать во внимание при проведении оценки, подготовке выводов и представлении рекомендаций, касающихся использования НТГ в процессе выборов.
- В заключительной главе представлены возможные способы оказания поддержки со стороны БДИПЧ государствам-участникам в выполнении ими рекомендаций в области НТГ по итогам наблюдения за выборами.
- В приложениях содержится глоссарий терминов, стандартный список контрольных вопросов и Кодекс поведения наблюдателей БДИПЧ, а также тексты основных обязательств ОБСЕ и ссылки на международную хорошую практику и на избранные судебные прецеденты, имеющие отношение к использованию НТГ на выборах.

В тексте руководства приводится ряд списков контрольных вопросов, которые помогут наблюдателям различных уровней быстро приступить к изучению ситуации с НТГ. Эти списки также служат памятками, содержащими вопросы, на которые каждый член команды должен обратить внимание в ходе работы миссии. Не все вопросы будут обязательно важны для каждой МНВ – причиной тому является разнообразие практик НТГ (речь об этом пойдет в следующей главе).

Поскольку любые выборы уникальны, не все вопросы, рассматриваемые в настоящем руководстве, будут иметь значение для всех выборов, в ходе которых используются НТГ. Новые технологии могут широко использоваться на одних выборах и лишь тестироваться в ограниченном объеме на других. В свою очередь, различные МНВ смогут уделить больше или меньше внимания вопросам, связанным с НТГ, – это зависит от размера данных миссий, продолжительности их работы и доступных ресурсов. Однако там, где есть в этом необходимость, МНВ должны, в пределах имеющихся ресурсов, принимать во внимание НТГ и включать все связанные с этим вопросы в свои отчеты и рекомендации, когда это целесообразно.



Наблюдатели обсуждают с должностными лицами процессы Интернет-голосования и их мониторинг – Норвегия, 2013 г.

1

Основы наблюдения за использованием новых технологий голосования

1.1 Обзор

В настоящем руководстве термин «новые технологии голосования» (НТГ) обозначает использование информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) при голосовании и подведении итогов голосования. Это понятие охватывает использование систем электронного голосования, сканеров избирательных бюллетеней

и Интернет-голосования. В настоящем справочнике также используется термин «электронное голосование»; если не указано иное, этот термин рассматривается как синоним термина «новые технологии голосования».

Анализ НТГ иногда требует рассмотрения вспомогательных технологий (например, электронных систем организации выборов) и других новых технологий, которые могут использоваться в избирательных процессах, – например, систем регистрации или (биометрической) идентификации избирателей. Тем не менее, анализ этих технологий не включен в настоящее руководство.

1.2 Преимущества и сложности, связанные с использованием НТГ

Государства-участники ОБСЕ по-разному объясняют причины внедрения новых технологий голосования в свои избирательные процессы. Среди преимуществ называется то, что НТГ могут повысить явку избирателей, упростить участие в голосовании граждан, проживающих за границей; снизить расходы на организацию выборов, содействовать одновременному проведению нескольких видов выборов, сократить вероятность человеческой ошибки (включая недействительные бюллетени), повысить точность подведения итогов голосования и скорость подведения и обнародования результатов выборов. НТГ также могут способствовать расширению доступа к голосованию для избирателей с ограниченными возможностями и для избирателей, говорящих на языках меньшинств.

В то же время, НТГ могут привносить в процесс голосования и определенные сложности. Одной из них является необходимость сохранения тайны голосования при одновременном обеспечении достоверности результатов. Пока практика показывает, что в процессе электронного голосования, особенно при голосовании по Интернету, сложно обеспечить одновременное соблюдение этих двух основных принципов демократических выборов. Еще одна проблема заключается в том, что НТГ становятся причиной дополнительных сложностей и в избирательном процессе в целом – например, необходимо вносить изменения в законодательство, планировать приобретение, тестирование, оценку, сертификацию и безопасность НТГ, а также заниматься подготовкой избирателей и проводить обучение лиц, ответственных за организацию выборов. К этому добавляется общая обеспокоенность относительно прозрачности выборов и обеспечения доступа для наблюдателей. Таким образом, использование НТГ необязательно способствует укреплению доверия к процессу выборов; скорее, как представляется, для успешного внедрения этих технологий необходимо устоявшееся доверие к органам, ответственным за проведение выборов. Если эти сложности не будут полностью устранены, они могут ослабить общественное доверие к избирательному процессу.

1.3 Виды НТГ

Как и традиционное голосование при помощи бумажных бюллетеней, НТГ могут использоваться в контролируемой среде (например, на избирательных участках) или удаленно, в неконтролируемых условиях – например, при голосовании с домашнего компьютера или со смартфона. В данной сфере существует множество видов различных устройств, однако НТГ, которые в настоящее время используются в регионе ОБСЕ, можно разделить на четыре основные категории.

1. Технология сканирования бюллетеней использует заполненный на избирательном участке либо самим избирателем, либо при помощи устройства для предоставления отметки в бюллетене бумажный бюллетень, который вводится в сканирующее устройство и учитывается путем электронного считывания отметки избирателя. Такие сканирующие устройства могут устанавливаться на избирательных участках или в центрах подведения итогов голосования, и эти помещения рассматриваются как среда с контролируемыми условиями³.

2. Системы электронного голосования с прямой записью (ПЗ) регистрируют выбор избирателя на избирательном участке, обычно при помощи устройств с сенсорным экраном или кнопками, и проводят электронное подведение итогов голосования. Подобно сканерам избирательных бюллетеней, системы ПЗ обычно тоже располагаются в контролируемой среде.

3. Голосование по Интернету позволяет избирателям голосовать в любом месте в неконтролируемых условиях. Хранение и подсчет голосов осуществляется централизованно в электронной форме. Интернет является основным каналом, используемым в настоящее время в системах удаленного электронного голосования.

4. Смешанные формы НТГ соединяют контролируемые условия избирательных участков с централизованной записью и подсчетом голосов, полученных в результате Интернет-голосования. В этих системах избиратели должны голосовать при помощи компьютера, установленного на избирательном участке, а поданные голоса затем передаются в электронной форме на центральный сервер.

Ниже приводится таблица, в которой представлен обзор технологий голосования, используемых в настоящее время в регионе ОБСЕ. Способы голосования сгруппированы по категориям в зависимости от условий, в которых проводится голосование, и носителей, которые при этом используются. Данная информация позволяет лучше понять характеристики существующих новых (электронных) технологий голосования и их связь с традиционными методами подачи голосов.

³ В некоторых случаях технология сканирования бюллетеней также используется для подсчета бюллетеней, заполненных избирателями дома и отправленных в избирательные комиссии по почте.

Носитель	Использование в контролируемых условиях	Использование в неконтролируемых условиях	Использование в смешанных условиях
Голосование при помощи бумажных бюллетеней	Голосование при помощи бумажных бюллетеней на избирательных участках	Голосование по почте	Голосование с использованием переносных урн
Голосование при помощи НТГ	Системы электронного голосования с прямой записью (ПЗ)	Интернет-голосование	Смешанные формы НТГ: системы ПЗ, использующие технологию Интернет-голосования
Бумажные бюллетени и электронное подведение итогов голосования	Сканер избирательных бюллетеней		Централизованный подсчет голосов, присланных по почте, при помощи сканеров избирательных бюллетеней

Таблица 1. Методы голосования в регионе ОБСЕ

Важным вопросом в связи с любой НТГ является вопрос о возможности обеспечить проверку суммы голосов при сохранении тайны выбора каждого отдельного избирателя. Стандартная практика проведения выборочного пересчета голосов вручную может быть эффективным способом проверки, однако ручной пересчет требует использования системы с бумажным носителем. Это возможно только в том случае, когда система НТГ установлена и работает в контролируемой среде.

Технология сканирования бюллетеней дает возможность пересчета голосов вручную. Способность оборудования сканировать отданный избирателем голос определяется тем, проставил ли избиратель отметку на своем бюллетене надлежащим образом, и зависит от предела допускаемой погрешности устройства и от юридического определения понятия «действительный бюллетень».

Некоторые системы ПЗ включают запись на бумажном носителе, которая сохраняется в системе; при этом избиратель может проверить эту запись, в идеальной ситуации – до окончательной подачи голоса. Такое бумажное подтверждение выбора избирателя называется «проверяемый избирателем бумажный след» (Voter-Verified Paper Audit Trail – VVPAT). Системы прямой записи с VVPAT дают возможность последующего пересчета голосов вручную. Технологии ПЗ, поддерживающие бумажное подтверждение, не проверяемое избирателем, также могут обеспечивать возможность ручного пересчета, однако таким образом будут пересчитаны голоса, учтенные в системе, а это необязательно будет отражать выбор, который намеревались сделать избиратели.

Другие системы ПЗ записывают голоса только в электронном виде и не предоставляют возможности для ручного пересчета. Для хранения записей о поданных голосах такие безбумажные системы используют электронную память на отдельном оборудовании – например, на жестком диске или карте памяти, – и большинство из них имеет файл регистрации выполняемых действий («контрольный журнал»). Проверка этих данных позволяет прояснить ситуацию в случае возникновения каких-либо вопросов, но здесь необходимо участие эксперта. Помимо этого, попытка просмотра контрольного журнала может оказаться неудачной, если имеет место сбой оборудования.

Интернет-голосование по своей природе не предусматривает возможности ручного пересчета голосов. Поэтому системы Интернет-голосования требуют мер компьютерной безопасности, сертификации и, в конечном счете, определенной степени доверия к системным программистам и операторам. Некоторые технологии Интернет-голосования пытаются предоставить избирателям возможность удостовериться в том, что их голос был правильно учтен. Смешанные системы могут допустить ручной пересчет голосов, если они имеют VVPAT (проверяемый избирателем бумажный след); в противном случае эти системы используют те же механизмы обеспечения достоверности результатов, что и системы Интернет-голосования.

В настоящее время проходят тестирование новые электронные средства, использующие криптографию⁴ и призванные обеспечить возможность сквозной проверки результатов⁵. Такие системы предназначены для работы без бумажного документирования и преимущественно в неконтролируемой среде (например, при Интернет-голосовании). Некоторые из этих решений – например, проверка при помощи мобильного телефона – позволяют избирателям проверять учет своего голоса через отдельный электронный канал, но не предполагают возможности полной верификации результатов. Как и все системы НТГ, они должны работать в соответствии с существующей правовой базой и в определенной организационной среде, обеспечивающей достоверность результатов электронного голосования.

Наконец, важно отметить, что в настоящее время в государствах-участниках ОБСЕ, внедривших НТГ, существует тенденция к использованию электронного голосования вместе с тем или иным видом документирования на бумажных носителях («бумажного следа»)⁶. В некоторых случаях электронное голосование предлагается в качестве альтернативного канала голосования, который может быть доступен всем избирателям или же только некоторым. В других случаях НТГ используются

4 Криптография – это метод защиты информации (данных) от третьих лиц.

5 Возможность сквозной проверки (верификации) – одна из функциональных возможностей систем НТГ, позволяющая подтвердить достоверность общих и/или индивидуальных результатов голосования. Системы, предусматривающие сквозной аудит общих результатов, дают независимой третьей стороне возможность установить при помощи ручной или математической проверки факт того, что результаты выборов представлены честным и свободным от фальсификаций образом. На индивидуальном уровне избирателям предоставляется возможность убедиться в том, что их голос подан в соответствии с их волеизъявлением, сохранен как окончательно учтенный и (в идеале) подсчитан в соответствии с задокументированной информацией.

6 При помощи VVPAT или сканеров избирательных бюллетеней.

исключительно в определенных географических регионах (обычно гражданами, находящимися за границей), в то время как в других регионах используются бумажные бюллетени.

1.4 Обязательства ОБСЕ и международная хорошая практика

Системы НТГ предназначены для выполнения тех же задач, что и бумажные или механические системы, и, следовательно, они должны отвечать стандартам, применяемым к подобным системам. В обязательствах ОБСЕ определены принципы демократических выборов – независимо от используемой технологии. Эти принципы были утверждены государствами-участниками в Копенгагенском документе 1990 года и в последующих обязательствах ОБСЕ⁷. В частности, процесс голосования подразумевает осуществление всеобщего, прямого, равного и тайного избирательного права путем подачи голосов, их подсчета и подведения итогов голосования честным, прозрачным и подотчетным образом.

На сегодняшний день государства-участники ОБСЕ не разработали конкретных обязательств, касающихся НТГ. Тем не менее, в течение последних десяти лет в рамках Совета Европы предпринимаются скоординированные усилия по разработке стандартов для новых технологий голосования⁸. В 2004 г. Комитет министров Совета Европы выпустил «Рекомендацию по правовым, организационным и техническим стандартам электронного голосования», которая является единственным специализированным международно-правовым документом в этой области⁹. Данная рекомендация была принята после публикации доклада Комиссии Совета Европы за демократию через право (Венецианской комиссии) о совместимости удаленного и электронного голосования с требованиями документов, принятых Советом Европы¹⁰. Более подробные документы, касающиеся прозрачности и сертификации систем электронного голосования и дополняющие рекомендацию Комитета министров 2004 года, была приняты в 2011 г.¹¹ На национальном уровне

7 Полный список см.: Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения, том 1, изд. 3-е, раздел 2.2 (Выборы). Варшава, Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека, 2011. URL: <http://www.osce.org/ru/odhr/elections/77677?download=true>.

8 45 из 57 государств-участников ОБСЕ также являются членами Совета Европы.

9 Council of Europe, Recommendation Rec(2004)11 of the Committee of Ministers to member states on legal, operational and technical standards for e-voting, Strasbourg, 30 September 2004 [Совет Европы, Рекомендация Rec(2004)11 Комитета министров государствам-членам по правовым, организационным и техническим стандартам электронного голосования]. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=778189>.

10 Report on the Compatibility of Remote Voting and Electronic Voting with the Standards of the Council of Europe [Доклад о совместимости удаленного голосования и электронного голосования со стандартами Совета Европы], European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), 12-13 March 2004. URL: <http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/?pdf=CDL-AD%282004%29012-e>.

11 Guidelines on Certification of E-voting Systems, Council of Europe, November 2011 [Рекомендации по сертификации систем электронного голосования, Совет Европы, ноябрь 2011 г.], URL: http://www.coe.int/t/dgap/democracy/activities/GGIS/E-voting/E-voting%202010/Biennial_Nov_meeting/Guidelines_certification_EN.pdf; Guidelines on Transparency of E-enabled Elections, Council of Europe, November 2011 [Рекомендации по прозрачности электронных выборов / Совет Европы, ноябрь 2011 г.], URL: http://www.coe.int/t/dgap/democracy/activities/GGIS/E-voting/E-voting%202010/Biennial_Nov_meeting/Guidelines_transparency_EN.pdf.

несколько государств-участников ОБСЕ выступили с инициативами по разработке своих собственных требований к НТГ.

Все эти стандарты, вместе с обязательствами ОБСЕ в области демократических выборов, составляют основу для оценки НТГ наблюдателями. В частности, в рекомендации Совета Европы 2004 г. говорится о том, что важно обеспечить возможность наблюдения за процессами электронного голосования. Стандарты Совета Европы часто носят технический характер и уделяют внимание тем аспектам электронного голосования, которые могут выходить за рамки задач миссии по наблюдению за выборами или миссии по оценке выборов. Тем не менее, они предлагают определенные ориентиры для органов власти государств-участников, а также для наблюдателей и представителей научного сообщества. Аналитики МНВ, в особенности аналитики по вопросам НТГ, должны быть знакомы с этими документами.

1.5 Основные принципы наблюдения за использованием НТГ в избирательном процессе

В ходе любого избирательного процесса в регионе ОБСЕ, включая процессы, в которых используются НТГ, должно обеспечиваться полное соблюдение всех обязательств ОБСЕ. Эти обязательства можно кратко сформулировать в виде семи основных принципов, которые используются при наблюдении и оценке новых технологий голосования. Данные принципы и их значение для НТГ стоит рассмотреть более подробно.

1.5.1 Тайна голосования

Согласно пункту 7.4 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года, государства-участники «обеспечивают, чтобы голосование проводилось тайно или применялась равноценная процедура свободного голосования». Данное требование лежит в основе процесса демократических выборов, и любой процесс голосования и подсчета голосов, который не соответствует этому обязательству, не может считаться демократическим.

Тайна голосования означает, что не должно быть возможности для установления связи между поданным голосом и конкретным избирателем. Это позволяет избирателю сделать свой выбор свободно, без какой-либо вероятности принуждения, запугивания или подкупа. Системы НТГ должны отвечать этому требованию. Избиратели не должны иметь возможности предоставить кому-либо доказательства того, как они проголосовали, а сама система не должна допускать установления связи между избирателем и поданным им голосом. Если системы НТГ выдают избирателям бумажные подтверждения или коды, позволяющие им удостовериться в том, что их голос был правильно учтен, должны приниматься дополнительные меры в целях защиты тайны голосования в соответствии с обязательствами ОБСЕ. Аналогичным образом, система, сохраняющая электронный журнал, который

может быть использован для установления связи между избирателем и поданным им голосом, тоже не обеспечивает тайну голосования.

1.5.2 Достоверность результатов

Достоверность результатов – честное подведение итогов голосования и сообщение об итогах голосования в соответствии с пунктом 7.4 Копенгагенского документа ОБСЕ – предполагает ряд действий. Все бюллетени опускаются в урны для голосования так, как их заполнили избиратели; все голоса подсчитываются так, как они поданы; не допускается незаконное добавление голосов или их вычитание из полученного результата. Следует исключить возможность скрытых фальсификаций или ошибок, которые могли бы повлиять на итоги голосования. При использовании бумажных бюллетеней чистота процесса может быть гарантирована при помощи наблюдения за каждым этапом и при необходимости подтверждена благодаря возможности ручного пересчета.

Как и в отношении тайны голосования, системы НТГ, соответствующие обязательствам ОБСЕ в области подведения итогов голосования и сообщения об итогах выборов, должны гарантировать достоверность результатов. Должна существовать возможность полноценной проверки учета голосов, поданных в электронной форме, – подобная той, которая обеспечивается пересчетом вручную или сквозной верификацией. Новые технологии голосования, если они опираются исключительно на веру общества в честность организаторов выборов, производителей программного обеспечения, программистов и технических специалистов, не смогут предоставить эффективных средств подтверждения чистоты выборов. Механизмы контроля должны полностью гарантировать достоверность результатов без ущерба для тайны голосования.

Во всех случаях должна быть обеспечена возможность проведения проверки (верификации) независимым органом, не связанным с избирательной комиссией; возможность такой проверки должна распространяться не только на отдельные поданные голоса, но и на общее количество подсчитанных голосов. Системы, позволяющие конкретному избирателю удостовериться в том, что его голос был зарегистрирован правильно, необязательно гарантируют достоверность общих результатов (кроме случаев, когда предусмотрена возможность более широкой проверки).

1.5.3 Равное избирательное право

В пункте 7.3 Копенгагенского документа указано, что государства-участники гарантируют «взрослым гражданам равное избирательное право». Данное требование имеет широкие последствия, но одним из аспектов принципа равенства является то, что ни один избиратель не может подать больше голосов, чем другой, и что гражданам не может быть отказано в участии в голосовании. Это означает, что системы НТГ должны препятствовать подаче каким-либо лицом большего количества

голосов, чем это предусмотрено по закону, а также изъятию каких-либо голосов из системы. Некоторые системы Интернет-голосования допускают неоднократную подачу избирателями голосов с условием, что только последний голос будет учтен. Это позволяет снизить риск принуждения и подкупа избирателей. Таким образом, должна существовать возможность удостовериться в том, что принцип равенства не был нарушен. В то же время, этот принцип означает, что голосование должно быть доступно всем избирателям, а особенно проживающим на территории страны. Использование в процессе голосования технологии, дискриминирующей некоторые группы избирателей или препятствующей их участию, противоречит обязательствам ОБСЕ. Необходимо отметить, что часто системы НТГ поддерживают избирателей при подаче ими голоса в соответствии со своими намерениями, – например, помогая избежать непреднамеренной подачи недействительных бюллетеней (где число отмеченных кандидатов больше или меньше установленного)¹². Системы НТГ должны определять, подается ли недействительный бюллетень преднамеренно или ошибочно. При том, что преднамеренная подача недействительных бюллетеней должна допускаться, системы НТГ должны сообщать избирателям о том, как избежать подачи недействительного бюллетеня, если это не входит в их намерения. Если системы НТГ используются параллельно с традиционными способами голосования, основанными на применении бумажных бюллетеней, все способы голосования должны быть одинаковыми по значению, и для избирателей, выбирающих тот или другой из них, должны быть созданы равные условия. В противном случае равное избирательное право может быть поставлено под угрозу.

1.5.4 Всеобщее избирательное право

Всеобщий характер избирательного права закреплен в пункте 7.3 Копенгагенского документа ОБСЕ. Данное обязательство означает, что все правоспособные совершеннолетние граждане должны иметь возможность участвовать в выборах и что им должны быть предоставлены действенные средства для такого участия. Если НТГ используются на избирательных участках, они не должны быть единственным способом голосования, так как избиратели, не имеющие достаточной компьютерной грамотности, могут испытывать трудности при голосовании с помощью систем НТГ. В таких случаях гражданам по их желанию должна быть предоставлена возможность использовать бумажные бюллетени. Интернет-голосование может предоставлять более легкий доступ к участию в голосовании и больше возможностей для этого участия – особенно для избирателей, для которых доступ к избирательным участкам затруднен, в том числе лицам, проживающим за границей, или лицам с ограниченными возможностями. Как и другие формы удаленного голосования, включая голосование по почте, этот вид участия в выборах связан с повышенным риском принуждения или подкупа избирателей.

¹² Более подробно о недействительных бюллетенях (где число отмеченных кандидатов больше или меньше установленного) см. в разделе 4.4 «Удобство использования системы и структура бюллетеня».

1.5.5 Прозрачность

Прозрачность – это краеугольный камень обязательств ОБСЕ в области выборов, поскольку необходимо иметь подтверждение, что выборы проводятся в соответствии с законом и демократическими принципами. Наблюдение за выборами является основным фактором прозрачности, и это положение закреплено в п. 8 Копенгагенского документа 1990 г. Политические партии, кандидаты и наблюдатели должны иметь возможность на всех уровнях наблюдать за работой органов, ответственных за проведение выборов, и особенно за процессами голосования, подведения итогов голосования.

Такое наблюдение должно быть эффективным¹³. Возможность для эффективного наблюдения особенно важна, когда в избирательном процессе происходят значительные изменения – например, внедрение НТГ. В случае применения технологий электронного голосования и автоматизированного подведения итогов голосования простое наблюдение за избирателями и должностными лицами, использующими электронные устройства, скорее всего, не будет эффективным. Наблюдателям необходимо иметь дополнительный доступ, чтобы быть уверенными в том, что выборы полностью соответствуют законодательству и демократическим принципам. Наблюдатели не должны вмешиваться в процесс, но они должны иметь полный доступ к документации, касающейся системы, в том числе к отчетам о сертификации и тестировании. Наблюдателей не должны принуждать к подписанию соглашений о неразглашении в качестве условия для доступа к документации или для наблюдения за процессами – в противном случае МНВ не сможет опубликовать свои выводы. Законодательство и практика, не предусматривающие достаточный доступ наблюдателей, не могут рассматриваться как полностью отвечающие обязательствам ОБСЕ.

Прозрачность включает также обязанность предоставить всем сторонам избирательного процесса, в том числе избирателям, достаточные возможности для подробного ознакомления с работой систем НТГ.

1.5.6 Подотчетность

В Решении Совета министров ОБСЕ № 5/03, принятом в Маастрихте в 2003 г., подчеркивается значение подотчетности электорату тех лиц, которые участвуют в избирательном процессе¹⁴. В случае использования НТГ к таким лицам относятся сотрудники избирательных комиссий, производители программного обеспечения, органы сертификации и другие стороны, участвующие в закупке, управлении и эксплуатации этих технологий. Должностные лица избирательных органов должны

¹³ Например, в системах, использующих бумажные бюллетени, подведение итогов голосования не может считаться прозрачным, если наблюдатели присутствуют при подсчете, но удерживаются на таком расстоянии, которое не позволяет им видеть содержание бюллетеней и не позволяет удостовериться в том, что голоса подсчитываются честно.

¹⁴ Решение Совета министров ОБСЕ № 5/03 «О выборах», Маастрихт, 2 декабря 2003 г. URL: <http://www.osce.org/ru/mc/40538>.

отвечать за общее проведение выборов, в том числе за надзор за использованием НТГ. Если НТГ включают технологию, поставляемую частными производителями программного обеспечения, необходимо четко определить роль этих производителей и их обязанности. Аналогичным образом, органы сертификации и другие агентства должны быть полностью подотчетны, с тем чтобы было обеспечено выполнение ими своих обязанностей.

Подотчетность также означает, что должны вестись подробные протоколы, фиксирующие то, как органы, ответственные за проведение выборов, и другие правомочные лица взаимодействуют с системой НТГ; когда такое взаимодействие имеет место и кто конкретно выполняет эту работу. Процедуры, отраженные в протоколах, в идеальном случае должны быть заверены независимым аудитором или подтверждены при помощи разграничения обязанностей¹⁵.

1.5.7 Общественное доверие

Общественное доверие – важная составляющая процесса демократических выборов, о которой говорится в документах ОБСЕ, в том числе в Решении Совета министров ОБСЕ № 5/03 (2003). БДИПЧ всегда принимает во внимание вопрос общественного доверия в своей деятельности по наблюдению за выборами. Доверие зависит, среди прочего, от того, насколько органы государственной власти, лица, ответственные за проведение выборов, и суды соблюдают и отстаивают рассмотренные выше принципы. Общественное доверие к выборам может быть подорвано представлениями о том, что имеет место неправильное управление выборами или что их результаты не отражают волю народа.

Общественное доверие – нужный «кирпичик» для построения здания НТГ. Там, где существует значительное недоверие к органам, ответственным за проведение выборов, или неудовлетворенность их работой, внедрение новых технологий голосования может оказаться проблематичным и может еще больше подорвать доверие к выборам. Поэтапный подход к внедрению НТГ, наряду с тщательным тестированием, возможностью проверки и полной прозрачностью, поможет сформировать доверие общественности к новым технологиям.

¹⁵ Разграничение обязанностей означает, что по меньшей мере два человека должны одновременно работать в системе, обеспечивая таким образом взаимозависимость и взаимоограничение своих действий с целью предотвращения злоупотреблений.



Должностные лица, ответственные за проведение выборов, демонстрируют избирателям новую технологию голосования – Казахстан, 2004 г.

2

Роль аналитиков МНВ в наблюдении за НТГ

Использование автоматизированных методов голосования и подведения итогов голосования может оказать влияние на различные аспекты электорального процесса, и поэтому НТГ нельзя рассматривать отдельно. В связи с этим, анализ новых технологий должен быть неотъемлемой частью работы МНВ, и наблюдение за их использованием должно быть полностью включено в работу каждой миссии.

Подобно другим компонентам деятельности МНВ, наблюдение за использованием НТГ направлено на анализ полученной информации, оценку степени соответствия законов и практики обязательствам ОБСЕ, международной хорошей практике и

национальному законодательству, а также на выработку конструктивных рекомендаций, которые государства-участника могут использовать в своей дальнейшей работе в области выборов.

2.1 Роль миссии по оценке потребностей

Внедрение НТГ требует комплексной и длительной подготовки, приводящей к сложностям не только для заинтересованных сторон в рамках страны, но и для МНВ. Немалая часть подготовки к использованию НТГ проходит до прибытия стандартной полномасштабной МНВ, которая обычно начинает работу за шесть-восемь недель до дня выборов. Поэтому важную роль в случае использования НТГ приобретает миссия по оценке потребностей (МОП), которая направляется в государства-участники ОБСЕ каждый раз, когда назначаются выборы, с целью выявления потребности в работе БДИПЧ в данной стране в связи с предстоящими выборами. МОП должна собрать сведения о планах по проведению мероприятий, связанных с НТГ, с тем чтобы определить, произойдут ли главные события до или после прибытия основного состава МНВ. К таким важнейшим событиям относится, например, создание учетных записей избирателей¹⁶, открытое тестирование оборудования НТГ, мероприятия по регистрации ключа¹⁷, обеспечивающие достоверность результатов выборов; уничтожение данных с основного оборудования НТГ¹⁸. На основании полученной информации МОП может рекомендовать направление экспертов до или после прибытия основной группы наблюдателей. Группы экспертов, наблюдающие за указанными основными мероприятиями, могут состоять из двух и более аналитиков – например, аналитика по вопросам НТГ и аналитика по выборам, а также правового и политического аналитиков.

2.2 Конкретные задачи МНВ

Чтобы провести эффективный анализ использования НТГ в избирательном процессе с учетом семи принципов, описанных выше, каждая МНВ должна собирать и

16 В качестве идентификационных данных избирателя могут использоваться идентификационные карточки избирателя, уникальные одноразовые пароли, смарт-карты со встроенной микросхемой или другие средства однозначной идентификации пользователя в качестве лица, имеющего право голосовать на выборах.

17 Мероприятие по регистрации ключа – это собрание (главным образом, при Интернет-голосовании), на котором ведущие сотрудники органа, ответственного за проведение выборов, создают секретный электронный «ключ», который используется для защиты электронного голосования. Этот ключ часто разделяется на несколько частей, записанных на различных смарт-картах и хранящихся у конкретных сотрудников избирательного органа вплоть до завершения выборов. Затем эти лица собираются вместе, чтобы, соединив свои части ключа, открыть электронную урну для голосования и начать расшифровку электронных голосов (подобно закрытию голосования и подведению итогов голосования при голосовании с помощью бумажных бюллетеней).

18 Уничтожение данных – метод, при помощи которого данные, когда они больше не нужны, делаются непригодными к использованию и при этом не могут быть восстановлены. Для этого используются различные способы, наиболее распространенным из которых является разрушение носителя данных при помощи магнитного, физического или температурного воздействия.

оценивать определенную информацию об используемых технологиях. Эта информация включает следующее:

- вид используемой НТГ;
- заявленные основания для использования НТГ и предполагаемые преимущества по сравнению с традиционными процессами голосования и подведения итогов голосования;
- процесс выбора, приобретения и внедрения системы НТГ;
- процесс принятия решения о внедрении НТГ (был ли он основан на широкой поддержке со стороны политических партий, избирателей и других сторон, участвующих в выборах, или же, наоборот, вызвал споры);
- действующие правовые нормы, касающиеся использования НТГ, в том числе относительно доступа наблюдателей, а также все текущие дебаты, касающиеся их внедрения или положений об их использовании;
- документы о НТГ, доступные широкой общественности, и документы, доступные только ограниченному кругу лиц;
- юзабилити¹⁹ системы НТГ;
- усилия по обучению и просвещению избирателей в области использования системы НТГ.

Миссии по наблюдению за выборами, в состав которых входит аналитик по вопросам НТГ, смогут собрать и более подробно проанализировать необходимую информацию, учитывая такие вопросы, как проведение анализа реализуемости до принятия решений, выбор и закупка системы, сертификация и тестирование, юзабилити системы, защита программного и аппаратного обеспечения, защита данных, прозрачность, управление системой со стороны лиц, ответственных за проведение выборов; подотчетность производителей программного обеспечения и лиц, ответственных за проведение выборов; подтверждение достоверности результатов и аудит²⁰. При этом важную роль будут играть и другие аналитики МНВ, особенно в ситуациях, когда аналитик по вопросам НТГ не включен в миссию на протяжении всего срока ее работы.

Независимо от вида используемой технологии, важнейшая задача МНВ состоит в том, чтобы понять, обеспечивает ли НТГ соблюдение изложенных выше принципов демократических выборов, включая тайну голосования и гарантии полного отражения в результатах голосования выбора избирателей, или же существуют недостатки, которые могут поставить под угрозу соблюдение этих принципов.

Помимо оценки технологии, МНВ также должна собирать другую информацию об использовании НТГ при помощи встреч с государственными должностными лицами, кандидатами, представителями политических партий, организациями

¹⁹ «Юзабилити» определяется как простота и удобство использования технологии и ее изучаемость.

²⁰ Аудит – это оценка системы с точки зрения ее соответствия заранее установленным критериям. Результатом такой оценки может быть отчет об аудите или сертификат.

гражданского общества, производителями программного обеспечения, представителями СМИ, судьями, учеными и специалистами в данной области, а также с другими сторонами. Информация, выводы и рекомендации, основанные на наблюдениях, должны быть включены в отчеты МНВ. Далее в разделах настоящего руководства содержатся более подробные сведения обо всех указанных аспектах наблюдения за использованием НТГ на выборах и оценки этого использования.

2.3 Роль различных аналитиков МНВ

Когда это целесообразно и возможно, аналитик по вопросам НТГ включается в состав миссии по наблюдению за выборами. Он должен уметь проводить инструктаж членов МНВ и предоставлять дополнительные рекомендации, касающиеся обстоятельств, которые могут требовать особого внимания. Все члены МНВ должны быть в курсе того, как вопросы использования НТГ связаны с конкретными вопросами, которыми им поручено заниматься, и должны совместно анализировать условия, в которых происходит использование новых технологий.

Далее дается описание задач аналитиков, входящих в МНВ и чаще всего участвующих в обработке информации, связанной с НТГ, в рамках работы миссии.

2.3.1 Аналитик по вопросам НТГ

Аналитик по вопросам НТГ играет ведущую роль в наблюдении за использованием НТГ и оценке такого использования в ходе выборов, а также в оценке влияния этого компонента на процесс в целом. Основная задача этого члена миссии заключается в том, чтобы понять, как должны работать НТГ и как они функционируют на практике, и систематически анализировать новые технологии в соответствии с семью принципами, изложенными выше. Анализуются процессы проведения голосования, подведения итогов голосования и передачи голосов или результатов голосования для централизованного подведения итогов выборов. В некоторых случаях сюда можно отнести и электронную идентификацию избирателей. Важно также знать, какое программное и аппаратное обеспечение используется на каждом этапе процесса. В связи с этим должность аналитика по НТГ предполагает наличие обширных знаний и экспертного опыта в области информационных технологий, опыта в области компьютерной безопасности избирательных систем, а также знаний о политике в области НТГ, позволяющих грамотно анализировать все аспекты новых технологий голосования. Также необходимы очень хорошие навыки составления отчетов. В случаях, когда МНВ требуются специальные знания о технических или политических аспектах использования НТГ, миссия может иметь в своем составе более одного аналитика по вопросам НТГ, с тем чтобы она могла охватить все эти аспекты.

Аналитик по вопросам НТГ должен быть подготовлен к проведению инструктажа для других членов основного состава МНВ и любых долгосрочных и краткосрочных наблюдателей по вопросам, касающимся системы, и к выявлению важных

аспектов для наблюдения. Помимо этого, такой аналитик работает в тесном взаимодействии с перечисленными далее членами основного состава миссии, проводя анализ условий, в которых используются НТГ, а также участвуя в подготовке анкет для наблюдения за выборами.

2.3.2 Правовой аналитик

Правовой аналитик отвечает за анализ и оценку конституционных и правовых положений, касающихся использования НТГ. Эта работа должна быть неотъемлемой частью более широкой оценки правовой базы, осуществляемой каждой МНВ в ходе ее работы. Методика проведения оценки правовой базы выборов представлена в издании БДИПЧ «Рекомендации по анализу законодательной базы выборов»²¹.

Работа правового аналитика затрагивает немало вопросов из тех, что рассматриваются в настоящем руководстве, поскольку многие вопросы практической реализации НТГ (например, сертификация, аудит и прозрачность) тоже должны регулироваться законом. Таким образом, правовой аналитик должен работать в тесном взаимодействии с аналитиком по вопросам НТГ.

2.3.3 Аналитик по вопросам выборов

Главная обязанность аналитика по вопросам выборов заключается в оценке работы органов, ответственных за проведение выборов. Это касается и использования НТГ в избирательном процессе. Хотя от аналитика по вопросам выборов обязательно требуются технические знания в области НТГ, этот специалист должен быть в курсе конкретных проблем, связанных с данными технологиями, и их влияния на общее проведение выборов.

2.3.4 Политический аналитик

Политический аналитик является основным контактным лицом в МНВ для связи с политическими партиями и кандидатами. Помимо этого, он поддерживает контакты с внутренними наблюдателями и организациями гражданского общества. Таким образом, политический аналитик имеет все возможности для того, чтобы собирать информацию и анализировать отношение различных политических субъектов к НТГ, а также оценивать степень их доверия к данной технологии.

21 Рекомендации по анализу законодательной базы выборов (Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека, январь 2001 г.). URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/13960>.

2.3.5 Аналитик по вопросам СМИ

Аналитик по вопросам СМИ ведет для МНВ количественный и качественный мониторинг СМИ и поддерживает регулярные контакты с вещательными и печатными средствами массовой информации. Это лицо, в особенности в небольших миссиях (по оценке выборов), имеет возможность оказывать поддержку аналитику по вопросам НТГ в его работе по наблюдению за отношением общественности к использованию электронного голосования на выборах. В ситуации, когда НТГ были внедрены в избирательный процесс недавно, мониторинг СМИ может играть важную роль в оценке реальной ценности использования НТГ.

2.3.6 Координатор ДН

Координатор долгосрочных наблюдателей входит в основной состав миссии; он собирает информацию и анализирует ту информацию, которую собрали ДН по регионам, – в том числе касающуюся использования НТГ и отношения к ним. Координатор ДН может поручить ДН отслеживать конкретные аспекты данного вопроса на региональном и местном уровнях. Это особенно полезно в тех странах, где в ходе одних и тех же выборов в разных регионах используются различные виды НТГ.

2.4 Кодекс поведения наблюдателей за выборами от БДИПЧ ОБСЕ

Важно подчеркнуть, что в соответствии с Кодексом поведения наблюдателей БДИПЧ все члены МНВ должны избегать любого вмешательства в избирательный процесс. В частности, это означает, что МНВ не может подтверждать, что система НТГ работает надлежащим образом, так как это является задачей национальных органов власти. Невмешательство означает также, что наблюдатели не должны давать советы или рекомендации должностным лицам, ответственным за проведение выборов, или же кандидатам, а также высказывать какие-либо личные мнения по поводу НТГ, используемых на выборах. Наблюдатели ни при каких обстоятельствах не должны обращаться с оборудованием или устройствами таким образом, что это могло бы быть неправильно истолковано как злонамеренное вмешательство в работу этих устройств. Они также не должны проводить несанкционированное тестирование, пытаться «взломать» систему или каким-либо иным образом компрометировать беспристрастность и объективность подхода их миссии²². Помимо этого, наблюдатели должны проявлять осторожность, чтобы не нарушить тайны голосования при сборе информации о НТГ.

²² Под «взломом» понимаются действия, направленные на поиск и использование недостатков аппаратных средств, программного обеспечения или компьютерных сетей, дающих возможность несанкционированного использования системы.



OBCE/DAVID BISMARK

Разрушенные жесткие диски, на которых были записаны зашифрованные голоса – Эстония, 2011 г.

3

Анализ условий, в которых используются новые технологии голосования: работа наблюдателей из основного состава МНВ

3.1 Принятие решения о внедрении НТГ и способе этого внедрения

Как и любые другие изменения процесса выборов, внедрение и использование НТГ не происходит в вакууме. МНВ должна изучить политические условия и причины, ведущие к введению электронного голосования. В частности, миссия должна определить, на решение каких проблем направлено использование НТГ. Отмечая

преимущества НТГ, о которых заявляют опрошенные наблюдателями лица, МНВ должна одновременно выяснить вопрос о других возможных мотивах использования новых технологий.

Миссия также должна проанализировать процесс принятия решения о внедрении НТГ. Значительные изменения в избирательном процессе могут затрагивать права избирателей, быть сопряжены со значительными расходами и иметь далеко идущие последствия для общественного доверия к этому процессу. Поэтому обычно такие изменения осуществляются после проведения тщательного анализа и широкой общественной дискуссии, а также обсуждения этого вопроса в национальных законодательных органах. МНВ должна обратить внимание на то, как было организовано общественное обсуждение и в какой мере в ходе этого обсуждения было возможно высказывание различных мнений. Важно отметить, привлекались ли к дискуссии все политические партии, группы гражданского общества и эксперты в соответствующих областях и насколько высказанные ими опасения (если таковые имелись) принимались во внимание.

Еще одним аспектом принятия решения об использовании НТГ является уровень согласия между политическими партиями. Возражения против использования новых технологий могут быть показателем недостатка доверия к этим технологиям или к способности лиц, ответственных за организацию выборов, ими управлять. Решение, принятое вопреки возражениям некоторых партий или представительных сегментов гражданского общества, может подорвать общественное доверие к избирательному процессу в целом.

Еще одним аспектом, на который должна обратить внимание МНВ, является способ практического внедрения НТГ. Решение о начале использования новых технологий может вызвать сложности с соблюдением сроков проведения выборов. Часто решения об использовании НТГ принимаются незадолго до назначения выборов, что оставляет мало времени для основательной подготовки такого сложного мероприятия. Постепенное внедрение НТГ в ходе небольших пилотных проектов на региональном уровне, включающих практическое тестирование и предполагающих постепенное расширение использования новых технологий от выборов к выборам, может послужить выявлению и устранению возможных проблем, а также укреплению общественного доверия к НТГ.

Такое постепенное внедрение может осуществляться, например, в ходе пробного использования НТГ на не имеющих обязательной силы выборах, в нескольких муниципалитетах во время выборов в органы местного самоуправления или же на ограниченном числе избирательных участков во время общенациональных выборов. При этом необходимо отметить, что широкомасштабное использование НТГ в рамках одного избирательного цикла подвергает процесс выборов повышенному риску. МНВ должна тщательно изучить мотивы любого широкомасштабного внедрения НТГ и установить, было ли оно обусловлено конкретными потребностями выборов, интересами производителей программного обеспечения или другими соображениями. Помимо этого, решения об использовании НТГ не должны быть

применимы непосредственно к ближайшим выборам, так как необходимо время для проведения анализа реализуемости, закупки ПО и аппаратных средств, планирования, тестирования, оценки, сертификации, просвещения избирателей, формирования общественного доверия и непосредственного внедрения системы.

Грамотность населения в области информационных технологий и умение легко ими пользоваться – важные факторы, влияющие на внедрение НТГ, особенно при отсутствии альтернативы в виде бумажных бюллетеней. Например, если банкоматы используются недостаточно широко или доступны только в городских населенных пунктах, тогда технология голосования с использованием сенсорных экранов может привести избирателей в замешательство. К другим показателям грамотности населения в области информационных технологий относится уровень владения персональными компьютерами и распространение доступа к Интернету. Недостаточная компьютерная грамотность может привести к тому, что значительное число избирателей будет нуждаться в помощи, и в результате этого может иметь место нарушение тайны голосования или ограничение способности избирателей сделать свободный выбор. Еще одна опасность заключается в том, что использование технологий может смутить некоторых избирателей и заставить их воздержаться от голосования.

МНВ должна проанализировать возможное воздействие выбранного вида НТГ на электорат в целом, а также на конкретные группы избирателей. НТГ могут превратиться в препятствие для всех избирателей в случае возникновения технических проблем или сложностей в практическом использовании системы, а также в случаях, когда предпочтение отдается соображениям безопасности или сокращения затрат в ущерб полезности или же когда слишком много избирателей должны использовать одно конкретное устройство для голосования. В таких случаях процесс голосования может быть затруднен, может занимать больше времени или приводить к образованию длинных очередей. Помимо этого, если избиратели считают, что система позволяет другим узнать, как они проголосовали, или если система привносит дополнительные сложности в процесс голосования, это может привести к тому, что избиратели будут менее склонны к реализации своего избирательного права. Аналогичным образом, НТГ предоставляют возможность расширения доступа к голосованию для избирателей с ограниченными возможностями или говорящих на языках меньшинств, но при небрежном использовании новая технология может стать препятствием для участия этих избирателей в выборах.

Изучив данные вопросы, МНВ может дать общую оценку решения об использовании НТГ. Можно указать, в какой степени это решение отражает реальные потребности; было ли оно основано на тщательных исследованиях и общественном обсуждении; получило ли оно широкую поддержку или решительный отпор со стороны отдельных групп; было ли внедрение НТГ постепенным или поспешным; насколько уверенно чувствуют себя избиратели при использовании данной технологии и какое воздействие она оказывает на права избирателей. Такая оценка будет полезной при анализе влияния внедренной НТГ на общественное доверие

к избирательному процессу в целом – вопроса, который МНВ должна обсудить со всеми своими собеседниками в ходе наблюдения за выборами.

Возможные вопросы

- Каковы причины внедрения НТГ? Для решения каких проблем или сложных задач предназначена данная технология?
- Предшествовала ли принятию решения о внедрении НТГ оценка реализуемости? Если да, то какая группа или группы проводили этот анализ? Какие вопросы были рассмотрены? Был ли проведен анализ эффективности затрат? Были ли опубликованы отчеты?
- Каков был масштаб общественного обсуждения? Было ли обеспечено полноценное участие в дискуссии групп гражданского общества и академических кругов? Каковы были их мнения относительно введения НТГ и в какой степени их опасения были приняты во внимание?
- Было ли достигнуто широкое согласие между политическими партиями или имели место значительные возражения? Считают ли все стороны, что высказанные ими опасения были в достаточной мере приняты во внимание?
- Были ли НТГ внедрены постепенно – например, при помощи пилотных проектов? Если да, сколько было осуществлено таких проектов? Проводились ли они в ходе реальных выборов, имеющих обязательную юридическую силу? Имеется ли информация о том, насколько достоверными и приближенными к практике были эти пилотные проекты или мероприятия по практическому тестированию системы? Если НТГ были внедрены в широких масштабах, каковы были причины таких действий? В какой мере извлеченные из пилотных проектов уроки были учтены при последующем использовании НТГ в данной стране?
- В какой степени избиратели знакомы с новыми информационными технологиями в целом – например, с банкоматами, компьютерами и Интернетом? Проводилось ли исследование грамотности населения в области информационных технологий?
- Каково воздействие системы на процесс голосования для потенциально уязвимых групп избирателей? Каково мнение избирателей старшего возраста, женщин, представителей национальных меньшинств или избирателей с ограниченными возможностями? Уменьшилась или увеличилась вероятность их участия в голосовании в результате внедрения НТГ?
- Каков уровень общественного доверия к НТГ? Вызывают ли НТГ такое же доверие, как те системы, которые они дополняют или заменяют?

- ☉ Какие существуют правила, предупреждающие возможные конфликты интересов между поставщиками, агентствами по сертификации и лицами, ответственными за проведение выборов? Существует ли кодекс поведения, препятствующий принятию предвзятых решений или передаче каких-либо предметов, представляющих материальную ценность, между поставщиками и должностными лицами?

3.2 Правовой контекст

Данный раздел посвящен вопросу о том, обеспечивает ли правовая база использование НТГ с полным соблюдением основополагающих обязательств ОБСЕ и принципов международной хорошей практики в области демократических выборов, а также национального законодательства.

Основная задача МНВ заключается в том, чтобы понять, как регулируется использование НТГ в ходе конкретных выборов. Для этого необходим тщательный анализ положений конституции, законов и нормативно-правовых актов, регулирующих выборы. Также может потребоваться обзор других законов, например, касающихся защиты данных. Помимо этого, следует рассмотреть предыдущие судебные иски, связанные с использованием НТГ, и соответствующую судебную практику.

Подробные положения об использовании НТГ могут содержаться прежде всего в избирательном законодательстве, регулирующем собственно выборы. При другом подходе в правовой базе могут быть указаны лишь общие правила, а определение деталей оставлено на усмотрение избирательного органа, издающего обязательные с юридической точки зрения постановления. В то время как последний вариант имеет преимущества с точки зрения гибкости, он может слишком расширить границы адаптации избирательных процедур к нуждам технологии, а не наоборот, и привести к игнорированию важных средств защиты в случае, если не хватает времени до выборов из-за задержек в ходе внедрения системы НТГ. Помимо этого, в правовой базе не должно быть значительных пробелов. Например, должно быть ясно указано, какие шаги предпринимаются, если происходит частичный или полный сбой в работе НТГ на одном или нескольких избирательных участках.

Вторая основная задача МНВ состоит в изучении вопроса о том, даны ли в избирательном законодательстве четкие определения по меньшей мере таких принципов, как тайна голосования, равный и всеобщий характер избирательного права, прозрачность, подотчетность и достоверность результатов голосования. Равное избирательное право и тайна голосования закреплены в конституциях многих государств-участников. Если для того, чтобы системы НТГ гарантировали соблюдение этих принципов, необходимы специальные положения, последние должны быть, в идеальной ситуации, полностью представлены в избирательном законодательстве. Поэтому МНВ должна подтвердить, что правовая база предусматривает равное избирательное право и соблюдение тайны голосования, а также оценить, соответствуют ли этим требованиям положения, касающиеся НТГ, и регулируется ли использование НТГ таким же образом, как и голосование с использованием

бумажных бюллетеней. Можно сказать, что законодательство должно четко определять и регулировать все этапы использования НТГ в избирательном процессе, в том числе распределение, установку, запуск, использование, остановку и прекращение работы системы, а также запись голосов, их подсчет и подведение итогов голосования. Как и в случае с бумажным голосованием, законом должны быть установлены четкие критерии для определения действительности электронного бюллетеня, особенно в случае сбоя системы НТГ.

Избирательное законодательство также должно предусматривать способ, которым система НТГ может гарантировать честное подведение итогов голосования. Это означает, что в случае оспаривания результатов в суде или проведения аудита система НТГ должна давать возможность полноценной проверки голосов, поданных в электронной форме. Как отмечалось выше, если система используется в контролируемой среде средством проверки может являться возможность ручного пересчета бумажных записей. Для того, чтобы это имело смысл, в законе должно содержаться требование о проверке избирателем и сохранении в системе «бумажного следа» (VVPAT). Помимо этого, законом должно быть определено, кто и при каких обстоятельствах может потребовать пересчета голосов.

Еще одним важным соображением является вопрос о том, каким образом в избирательном законодательстве и нормативно-правовой базе закреплён принцип подотчетности. Если НТГ включают технологию, поставляемую частным производителем, законодательство должно регулировать ответственность поставщика, с тем чтобы предотвратить возникновение «серых зон», в которых поставщики могли бы незаконно присвоить себе обязанности, порученные органам государственной власти. Частные подрядчики или поставщики не должны выполнять никаких функций органов, ответственных за организацию выборов, – эти органы должны сохранять за собой полный контроль за избирательным процессом. Аналогичным образом, органы сертификации должны находиться под строгим контролем, с тем чтобы было обеспечено выполнение ими своих обязанностей.

Закон также должен устанавливать масштабы доступа наблюдателей, представителей политических партий и избирателей. Миссии по наблюдению за выборами следуют изучить вопрос о том, предусмотрен ли в законе необходимым и достаточным образом доступ наблюдателей к системе в соответствии с принципом прозрачности. Доступ может быть предоставлен в виде возможности проводить «боевое» тестирование НТГ (при котором специалисты пытаются выявить слабые звенья в защите системы или другие недостатки импровизированным образом) или изучать документацию, например, анализ реализуемости, документы о закупке системы, руководства по работе с ней, отчеты об оценке и сертификации, программный код²³ или электронный журнал системы.

23 Программный код – воспринимаемый человеком текст, написанный на конкретном языке программирования, который может быть легко переведен в набор компьютерных инструкций, т. е. исполняемую программу.

В сфере обеспечения защиты НТГ важно знать, содержит ли Уголовный кодекс какие-либо положения, касающиеся взлома информационных систем, и существуют ли специальные положения, рассматривающие атаки на информационные системы, используемые для проведения выборов.

МНВ следует уделить особое внимание оценке правовой базы в сфере рассмотрения жалоб и апелляций, а также наблюдению за функционированием на практике механизма рассмотрения жалоб и апелляций, в том числе в отношении исков, связанных с НТГ. Такие иски могут касаться использования самой системы в ходе голосования и подведения итогов голосования, или же речь может идти о других компонентах процесса, например, о сертификации системы или о возможном сценарии на случай, если система НТГ выйдет из строя. Несмотря на то, что НТГ позволяют быстро сообщать о результатах, это не должно исключать возможности обжаловать решения или опротестовать результаты, и установленные законом сроки должны соответствующим образом отражать это право.

На случай опротестования результатов в суде должны существовать положения, касающиеся юридических оснований для проведения пересчета и определяющие орган, уполномоченный этот пересчет проводить. Пересчет голосов может потребоваться при наличии жалобы, в которой предъявлены доказательства неправильной работы или сбоя системы, которые могли повлиять на результаты.

Если НТГ сохраняют бумажную запись, в качестве средства подтверждения результатов правовые положения должны предусматривать выборочную проверку электронных и бумажных результатов на как минимум статистически значимом проценте избирательных участков. Такие проверки должны быть открытыми для наблюдателей. Дефекты системы, нарушения работы принтера или преднамеренные злоупотребления могут привести к ситуациям, в которых электронные и бумажные записи не согласуются между собой и не соответствуют результатам ручного пересчета или проверки. На случай расхождений, про которые можно сказать, что они не являются результатом человеческой ошибки при проведении ручного пересчета, в законе должно быть четко указано, как такое расхождение влияет на результаты и должна ли какая-либо часть результатов быть признана недействительной. Правовая база, регулирующая опротестование результатов выборов, должна определять, имеют ли преимущественную силу в случае юридических споров электронные или бумажные записи²⁴.

Если законом предусматривается иное средство проверки достоверности результатов, чем пересчет вручную или неавтоматизированный аудит, МНВ должна тщательно проанализировать, полностью ли данный механизм гарантирует достоверность результатов без ущерба для тайны голосования.

²⁴ Как правило, предпочтение должно отдаваться бумажным записям. Основное внимание должно быть сосредоточено на том, чтобы обеспечить получение сопоставимых результатов при электронном и бумажном учете голосов. Если остаются сомнения, может быть рассмотрена возможность проведения повторных выборов.

Наконец, МНВ должна рассмотреть вопросы защиты данных. В пункте 24 Московского документа ОБСЕ 1991 г. признается право на неприкосновенность частной жизни. Это особенно актуально в случае использования технологических решений, в которых личность избирателя может быть записана тем или иным образом, – например, в процессе Интернет-голосования. МНВ должна установить, какие существуют требования к защите данных и отвечает ли система НТГ этим требованиям, в том числе всем специальным требованиям, которые могут касаться систем, предназначенных для обработки конфиденциальных персональных данных (например, данных о политических взглядах избирателей). Помимо этого, миссия должна попытаться оценить, пропорциональны ли преимущества использования НТГ ценности этих технологий для избирательного процесса (особенно если возникает вопрос о персональных данных). Стандарты защиты данных предусматривают, что каждый избиратель должен быть проинформирован о существовании автоматизированной обработки и о том, какие данные собираются и кто выступает в качестве сборщика данных. Избиратели также должны знать, что данные обрабатываются только в связи с соответствующими выборами, не используются ни для каких других целей и не хранятся дольше, чем это необходимо (т. е. уничтожаются после завершения процесса рассмотрения жалоб и апелляций).

Возможные вопросы

- ⊖ Каким образом закон определяет и регулирует использование НТГ? Являются ли законы и/или нормативно-правовые акты, регулирующие выборы, достаточно подробными, чтобы содержать четкие указания по всем вопросам, касающимся НТГ?
- ⊖ Оспаривалось ли использование НТГ в судебном порядке в прошлом? Если да, на каких основаниях и какие решения были приняты по этим делам?
- ⊖ Гарантирует ли закон равенство избирательного права и тайну голосования? Соответствуют ли законодательные положения, касающиеся НТГ, этим принципам? Например, предусмотрена ли законом возможность для избирателя получить какой-либо документ или данные, которые позволили бы ему представить доказательство того, как он проголосовал, при оказании на него давления? Устанавливается ли в процессе верификации результатов связь между избирателями и их голосами?
- ⊖ Предусматривается ли законодательством способ полной верификации результатов, с тем чтобы установить, что данные голоса представляют подлинный выбор избирателей?
- ⊖ Требуется ли законодательство сохранения в системе НТГ бумажной записи поданных голосов? Если да, проверяется ли эта запись избирателем (проверяемый избирателем бумажный след –VVPAT)?

<p>⊖ Какие существуют положения, регулирующие аудит по проверенным избирателями бумажным подтверждениям голосов? Проводится ли такой аудит автоматически или по запросу? Допускается ли по закону принятие во внимание проверяемого избирателем «бумажного следа» при пересчете голосов? Какая запись – электронная или бумажная – считается голосом, имеющим юридическую силу?</p>
<p>⊖ Определена ли в законодательстве достаточным образом подотчетность органов, ответственных за проведение выборов, а также регулятивных органов и поставщиков ПО, участвующих в процессах закупки систем НТГ, управления ими и надзора?</p>
<p>⊖ В какой мере закон предусматривает, что действия органов, ответственных за проведение выборов, в отношении системы электронного голосования должны быть задокументированы?</p>
<p>⊖ Указано ли в законе, что необходимо предпринять в случае сбоя в работе НТГ?</p>
<p>⊖ В какой форме закон предусматривает доступ наблюдателей к НТГ? Предоставляется ли наблюдателям доступ к документации, касающейся НТГ? Существуют ли какие-либо ограничения? Имеют ли наблюдатели законное право получить программный код, а также отчеты о сертификации и аудите?</p>
<p>⊖ Обеспечивают ли юридические положения, касающиеся жалоб и апелляций, эффективное рассмотрение жалоб, связанных с использованием НТГ? Кто имеет право на подачу жалобы, связанной с использованием НТГ? Что может рассматриваться в качестве доказательства? Предусматривает ли закон выборочный ручной пересчет голосов? При каких обстоятельствах?</p>
<p>⊖ Какие существуют законодательные требования в отношении защиты данных? Соблюдаются ли эти требования в процедурах проведения выборов, в особенности при обработке конфиденциальных данных?</p>
<p>⊖ Предусмотрены ли в правовой базе применимые в судебном порядке санкции за взлом систем НТГ?</p>
<p>⊖ Предусмотрены ли в правовой базе необходимые сроки принятия основных решений, касающихся НТГ, – в том числе по их закупке и тестированию?</p>

3.3 НТГ и избирательная система

МНВ должна проанализировать базовый набор данных о масштабах использования НТГ в ходе конкретных выборов. Если новые технологии голосования используются на избирательных участках, важно знать, сколько избирательных участков оборудованы НТГ, где они расположены, сколько избирателей охвачено ими и представляют ли эти избиратели какую-либо группу (например, национальное меньшинство или лица с ограниченными возможностями). Важно также знать, будут ли избиратели в этих районах использовать исключительно НТГ или они смогут в качестве альтернативы использовать бумажные бюллетени. Такая же информация должна быть собрана, если используется Интернет-голосование или другая форма удаленного электронного голосования.

Еще одна исходная задача МНВ состоит в том, чтобы проанализировать избирательную систему и ее влияние на возможное внедрение НТГ. На парламентских выборах в общегосударственной пропорциональной системе с утвержденными списками может быть необходим только один вид бюллетеня, используемый всеми избирателями. Избирательная система с предпочтениями позволяет избирателям проголосовать за одного или более кандидатов в порядке предпочтения внутри списка или даже из нескольких списков. Система, основанная на избирательных округах (многомандатных или одномандатных), потребует разных бюллетеней в каждом округе. Проведение нескольких выборов одновременно (например, местных и региональных) потребует нескольких электронных бюллетеней для каждого избирательного округа. Все эти обстоятельства повлияют на то, насколько простым сможет быть внедрение НТГ.

Независимо от относительной сложности системы, важно, чтобы каждый избиратель в избирательном округе получил правильный бюллетень или бюллетени. Здесь ситуация аналогична выборам, в ходе которых используются бумажные носители; главное отличие заключается в том, что НТГ должны быть запрограммированы на каждый вид бюллетеней заблаговременно, до проведения выборов. Загрузка бюллетеней на сервер может производиться различными техническими способами и может происходить централизованно или же на местном уровне. Важно учитывать, что загрузка данных влечет за собой определенные риски для компьютерной безопасности и должна проводиться в соответствии с заранее определенным протоколом, доступным наблюдателям.

Наряду с вопросом защиты системы, при разработке бюллетеня учитывается и вид голосования. В отличие от бумажных бюллетеней, размер которых не ограничен, размер компьютерных экранов ограничивает на электронном бюллетене количество вариантов для выбора, которые могут быть доступны для просмотра одновременно.

Обе эти темы рассматриваются более подробно в следующем разделе.

Возможные вопросы

- ➊ Каков объем использования НТГ на данных выборах? Если НТГ используются на избирательных участках, какой процент избирательных участков будет использовать НТГ и какой – бумажные бюллетени (или и то, и другое)?
- ➋ Смогут ли избиратели, голосующие на избирательных участках, где используются НТГ, проголосовать при помощи бумажного бюллетеня, если они предпочитают этот способ?
- ➌ Если используется Интернет-голосование или другие технологии удаленного электронного голосования, какой процент избирателей обладает доступом к этой технологии? Ограничено ли такое использование географическим регионом или группой избирателей (например, национальное меньшинство или лица с ограниченными возможностями)?
- ➍ Каково влияние действующей избирательной системы на НТГ?

3.4 Политические партии, гражданское общество и СМИ

Позиции политических партий относительно введения НТГ являются важным индикатором общественного доверия. Желательно, чтобы МНВ выяснила позиции всех партий, соперничающих на выборах, но если это невозможно в связи с большим количеством партий, миссия должна прежде всего обсудить вопросы НТГ с партиями, представленными в парламенте, или же с крупнейшими партиями во власти и в оппозиции. Причины поддержки или протеста против электронного голосования будут иметь большое значение для понимания общего контекста. Партиям следует также задать вопрос о том, какие меры (если они имели место) были приняты органами, ответственными за проведение выборов, или другими органами власти для решения указанных партиями проблем в данной области. Необходимо также обсудить степень уверенности партий в профессионализме и объективности органов, ответственных за проведение выборов (она может отличаться от степени доверия к НТГ).

Организации гражданского общества являются еще одним источником информации для МНВ. Группы внутренних наблюдателей могут наблюдать за использованием НТГ и могут иметь по этому вопросу мнение, известное общественности. В некоторых странах данной сферой могут заниматься небольшие группы ученых или экспертов в области компьютерной техники, и МНВ должна выяснить их мнение. В ином случае МНВ следует попытаться поговорить с соответствующими экспертами в области информационных технологий, так как это часто помогает получить сведения об историческом контексте введения системы НТГ, участвовавших в этом процессе поставщиках и о компьютерной грамотности населения.

МНВ должна оценить масштабы наблюдения за использованием НТГ, проводимого политическими партиями и группами гражданского общества. Если создается впечатление, что они малоактивны в данной сфере, это может быть признаком общего доверия, но может быть и результатом ограничений наблюдения или недостаточного опыта. Миссии следует выяснить, добивались ли партии, внутренние наблюдатели или другие стороны доступа к какому-либо из аспектов процесса и, если да, то какие проверки они смогли провести, а какую информацию им не удалось получить (если такие неудачные попытки имели место). МНВ также должна узнать, смогли ли данные группы получить доступ ко всей запрошенной документации, включая системную документацию, отчеты о сертификации и программный код.

Полезно также проследить за тем, поднимается ли вопрос об использовании НТГ в ходе избирательной кампании и каков масштаб общественной дискуссии на эту тему. В результате мониторинга СМИ, проводимого миссией по наблюдению за выборами, могут быть собраны статистические данные об освещении данного вопроса в различных средствах массовой информации и о количестве материалов в СМИ, направленных на просвещение избирателей, а также о распространении этих материалов средствами массовой информации.

Еще одним важным вопросом может быть распространение доступа к Интернету и степень использования Интернета в данной стране. Степень свободы доступа к Интернету – один из важных вопросов, отражающих общую обстановку. Если политическая информация подвергается цензуре или происходит блокировка доступа к определенным веб-сайтам, это может повлиять на то, как общественность будет воспринимать использование компьютерных технологий в процессе выборов.

Возможные вопросы

- ⊖ Каковы позиции политических партий по отношению к внедрению и использованию НТГ? Выступали ли какие-либо политические партии против внедрения НТГ? Если да, придерживаются ли они по-прежнему своей позиции? Какие приводятся причины для обоснования возражений против внедрения НТГ? Поднимается ли вопрос о НТГ в ходе избирательной кампании?
- ⊖ Насколько политические партии и кандидаты знакомы с НТГ?
- ⊖ Каково мнение организаций внутренних наблюдателей?
- ⊖ Проводили ли политические партии, кандидаты и группы внутренних наблюдателей наблюдение за каким-либо аспектом НТГ?
 - › Если нет, почему?
 - › Если да, каковы их выводы?
 - › Имеются ли какие-либо аспекты процесса или какая-либо документация, доступ к которой им не удалось получить?
- ⊖ Каково мнение экспертов в области информационных технологий и ученых?
- ⊖ Каков масштаб общественного обсуждения вопросов, касающихся НТГ? В какой мере это обсуждение освещается в СМИ?



ОБСЕ/РОБЕРТ КРИММЕР

Представитель избирательных органов демонстрирует технологию сканирования бюллетеней – Российская Федерация, 2011 г.

4

Оценка новых технологий голосования: работа аналитика по вопросам НТГ

Аналитик по вопросам новых технологий голосования в составе МНВ играет ведущую роль в оценке использования НТГ на выборах. Взаимодействуя с другими членами основного состава миссии в вопросах оценки ситуации, этот аналитик также уделяет пристальное внимание ряду аспектов НТГ, требующих технических знаний и опыта в области информационных технологий и компьютерной безопасности.

4.1 Закупка НТГ

Одним из вопросов, который должен быть изучен аналитиком по вопросам НТГ, является способ поставки и приобретения данной технологии. Хотя МНВ не дает заключения о том, была ли выбрана «лучшая» система, сам процесс выбора может дать важную справочную информацию.

Государства-участники ОБСЕ приобретают свои НТГ различными способами. В некоторых случаях государственные органы сами разрабатывают такую технологию, часто в сотрудничестве с частной или государственной компанией. В других случаях органы власти закупают или арендуют существующие системы у специализированных частных поставщиков. Независимо от источника НТГ, необходимо проанализировать квалификацию и опыт поставщика или разработчика. Если у поставщика мало опыта в области НТГ или если предыдущие результаты показали наличие серьезных дефектов в его технологии или проблемы при ее использовании, это может быть поводом для беспокойства. Связи между поставщиком и любой политической партией или государственным должностным лицом или же другие факторы, которые могут поставить под сомнение репутацию поставщика как нейтральной стороны, тоже могут указывать на недостатки в процессе закупки данной технологии.

Еще одним важным фактором, который следует рассмотреть, является общая прозрачность процесса отбора. Критерии, использованные для выбора системы, должны быть четко определены до начала отбора, а информация о них должна быть предоставлена общественности. Это относится не только к техническим критериям, но и к критериям закупки и поставки. МНВ должна попытаться установить, имели ли место открытые конкурсные торги, основанные на заранее сформулированных и опубликованных критериях. В противном случае, или же когда имеются признаки того, что критерии были «подогнаны» под конкретного поставщика, МНВ должна принять эти факты во внимание.

Возможные вопросы

- Кем была разработана и выпущена НТГ?
- Кто является владельцем НТГ? Какова продолжительность действия контракта, заключенного между органом, ответственным за проведение выборов, и поставщиком? Предусмотрена ли контрактом оплата за обеспечение безопасности или за обслуживание системы, а также затраты (немалые в долгосрочной перспективе) на хранение данных? Кто отвечает за устранение инцидентов в день выборов – орган, ответственный за проведение выборов, или поставщик?
- В дополнение к соответствию техническим требованиям и требованиям к закупкам, обладает ли выбранный поставщик предыдущим опытом в области электронных систем, используемых на выборах? Был ли этот предыдущий опыт оценен как положительный или отрицательный?

- ☞ Имеются ли у поставщика или разработчика какие-либо связи с конкретными политическими партиями, кандидатами, политическими деятелями или государственными должностными лицами? Если да, высказывалась ли собеседниками озабоченность по этому поводу?
- ☞ Если рассматривать все стадии и этапы процесса в целом, был ли процесс прозрачным и находился ли он под контролем общественности?
- ☞ Был ли процесс отбора открытым и дающим всем поставщикам возможность участвовать, или создается впечатление, что процесс был «подогнан» под конкретного поставщика?

4.2 Роль органов, ответственных за проведение выборов, в использовании НТГ

Миссии следует проанализировать, обладает ли орган, ответственный за проведение выборов, полным контролем над внедрением и управлением системой НТГ. Учитывая, что НТГ взаимосвязаны с некоторыми другими аспектами избирательного процесса, — в том числе не только с голосованием, но и с регистрацией партий и кандидатов, подведением результатов, регистрацией избирателей, ведением и хранением списков избирателей и информации об избирателях — органы, ответственные за организацию выборов, должны рассматривать НТГ в качестве неотъемлемой части избирательного процесса, а не функции, которую нужно делегировать техническим специалистам или другим институтам.

МНВ должна выяснить, какие из избирательных органов отвечают за издание нормативно-правовых актов, касающихся НТГ, за программирование и обслуживание системы и за контроль за чистотой избирательного процесса.

В некоторых системах организации выборов все эти задачи могут входить в компетенцию единой иерархической системы, возглавляемой одним органом, — например, центральной избирательной комиссией. В других случаях эти задачи могут быть распределены и децентрализованы, и при этом один орган (например, министерство) отвечает за выпуск нормативно-правовых актов; местные органы власти отвечают за ввод в эксплуатацию и обслуживание системы, а еще один орган отвечает за внедрение НТГ в соответствии с требованиями закона. Хотя эта структура может соответствовать той, которая используется при проведении выборов с помощью бумажных носителей, при использовании НТГ могут наблюдаться значительные отличия, которые необходимо принимать во внимание.

МНВ также должна выяснить, какие структуры внутри каждого избирательного органа, ответственного за организацию выборов (например, отделы или подразделения), несут основную ответственность за вопросы, связанные с НТГ, а также каков объем их обязанностей. Полезно было бы определить, занимаются ли эти структуры исключительно НТГ или же они решают и другие вопросы, касающиеся, например, списков избирателей, составления материалов для просвещения избирателей или управления информационными технологиями для органа, ответственного за

организацию выборов. Если данные структуры не были специально созданы для этих целей, существует вероятность, что, взяв на себя дополнительную роль по управлению НТГ, они будут перегружены работой.

4.2.1 Реструктуризация процесса голосования

Надлежащее планирование является необходимым предварительным условием успешного проведения выборов, особенно при использовании НТГ. Помимо технических характеристик самой технологии избирательный орган должен рассмотреть вопрос о реструктуризации процесса голосования, с тем чтобы напрямую учесть использование НТГ в качестве важного компонента этого процесса – особенно если новая технология применяется впервые. Могут потребоваться изменения в процедурах досрочного голосования, печати избирательных материалов, установки кабин для голосования, идентификации избирателей и других аспектах процесса. Если не пересмотреть и не изменить схему управления процессом голосования, это может привести к непредвиденным последствиям. Например, если будет установлено недостаточное число устройств НТГ или избиратели будут тратить больше времени, чем ожидалось, на голосование при помощи этих устройств, такая ситуация может привести к образованию длинных очередей. Объединение избирательных участков в целях сокращения количества устройств для электронного голосования может привести к возникновению проблем со списками избирателей или затруднить избирателям поиск их участка для голосования.

4.2.2 Разнообразие каналов голосования: интеграция процессов электронного и бумажного голосования

Процесс голосования в целом может еще больше усложниться, если, как это часто бывает, НТГ используются параллельно с системами бумажного голосования. Закупка и распространение избирательных материалов, ведение списков избирателей, инструктаж сотрудников избирательной комиссии, обучение, просвещение избирателей и подведение итогов выборов – все это будет в той или иной мере затронуто в результате использования различных способов (или «каналов») голосования.

МНВ должна будет убедиться, что наличие различных каналов не лишает избирателей права голоса, не допускает подачи более чем одного голоса и не принуждает избирателей к использованию электронной системы против их воли. Для этого необходимо, чтобы существовала связь между каналами. Например, должна действовать система, предотвращающая подачу избирателем голоса и через Интернет, и с помощью бумажного бюллетеня. В системах, в которых голосование при помощи бумажного бюллетеня отменяет и заменяет собой голосование по Интернету, МНВ должна удостовериться в том, что отмена электронных голосов или дублирующих электронных голосов проводится надлежащим образом и до начала окончательного подсчета. При этом не должно быть возможности связать содержание

бюллетеня с конкретным избирателем. Если данный механизм используется в день выборов, наблюдатели должны провести тщательную оценку происходящего.

Что касается подведения итогов и объявления результатов выборов, то при использовании различных способов голосования МНВ должна выяснить, какой метод передачи результатов действует в системе, основанной на бумажных носителях, и в системе НТГ, а также каким способом сводятся различные группы результатов. Если данные, полученные при помощи НТГ и бумажного голосования, передаются различными методами, в какой-то момент возникнет необходимость их объединить.

Для обеспечения прозрачности при подведении итогов голосования важно, чтобы политические партии, кандидаты и наблюдатели могли убедиться, что результаты по данному избирательному участку правильно подведены в вышестоящих избирательных органах. Для этого необходимо, чтобы система подведения итогов голосования предоставляла четкую и подробную информацию, которая была бы легкодоступной, в том числе и для широкой общественности. Сложность подведения итогов голосования систем и любые вытекающие из этого задержки в сообщении результатов голосования не должны использоваться в качестве предлога для отказа в предоставлении достаточной информации.

4.2.3 Надзор

Выяснив структуру управления в сфере НТГ, миссия по наблюдению за выборами должна обратить внимание на то, как управление и надзор за этой сферой осуществляются на практике. Роль и задачи избирательных органов всех уровней должны быть ясны для соответствующих сотрудников избирательных комиссий, и МНВ должна проверить, получают ли органы каждого уровня необходимые материалы, инструкции, обучение и финансовые ресурсы в нужное время. МНВ также должна выяснить, насколько внутри избирательного органа существует потенциал по управлению НТГ и/или действуют ли в этой области эффективные механизмы надзора, направленные на обеспечение надлежащего выполнения своих обязанностей каждым органом, ответственным за организацию выборов.

Также должна быть проведена оценка того, насколько должностные лица избирательных комиссий понимают используемую технологию и потенциальные риски, связанные с ней. Если должностные лица полагают, что вопросы НТГ по своей природе являются прежде всего техническими и, следовательно, должны быть отданы техническим экспертам, они могут быть менее подготовлены к тому, чтобы осуществлять надлежащий контроль или принимать эффективные меры при возникновении проблем. МНВ также должна постараться выявить любые вопросы, касающиеся новых технологий голосования или управления ими, которые могут вызывать беспокойство у сотрудников избирательных комиссий.

4.2.4 Управление риском

Орган, ответственный за организацию выборов, может составить план на случай возникновения неожиданных проблем или даже отказа системы НТГ, будь то по причине технологического сбоя или человеческого фактора. МНВ должна выяснить, какой план действий в чрезвычайных обстоятельствах разработан избирательными органами на случай сбоев системы в день выборов. Речь может идти об обеспечении защиты и восстановления электронных данных в случае физического сбоя (например, при перерыве в электроснабжении); определении лиц, отвечающих за устранение неполадок, и установлении максимального срока для решения проблемы; предоставлении руководства пользователю сотрудникам избирательных комиссий, с тем чтобы помочь им в решении проблем; обеспечении избирателям возможности проголосовать, даже если система не может быть приведена в исправное состояние. Если во время голосования по Интернету были обнаружены серьезные проблемы, это голосование может быть остановлено за несколько дней до дня выборов, с тем чтобы дать избирателям возможность проголосовать при помощи бумажных бюллетеней.

4.2.5 Роль поставщиков

Важно, чтобы МНВ определила, какие отношения существуют между органами, ответственными за проведение выборов, и поставщиками или другими сторонними компаниями. Несмотря на то, что поставщики часто играют определенную роль в обслуживании и обновлении НТГ в силу своих технических знаний, за проведение выборов отвечают должностные лица, и они должны иметь все полномочия в сфере НТГ, осуществлять полный контроль и отвечать за технических специалистов. Если существует значительная зависимость от поставщиков, пусть даже временная или основанная на правах интеллектуальной собственности на внедренные продукты или программное обеспечение, наблюдатели должны провести дополнительный анализ, с тем чтобы определить, изменила ли эта зависимость существенным образом способность избирательного органа осуществлять необходимый контроль за процессами голосования. Любые признаки того, что поставщики, а не должностные лица, ответственные за проведение выборов, контролируют эти процессы, являются основанием для беспокойства, так как это может поставить под угрозу беспристрастность и независимость избирательных органов.

МНВ должна узнать, передаются ли важные части избирательного процесса под ответственность сторонних поставщиков и подрядчиков, а также выяснить обязанности и роль этих поставщиков. Компания-поставщик должна нести постоянную ответственность за эксплуатацию и обслуживание системы. Это включает исправление ошибок проектирования, устранение сбоев и решение других проблем НТГ. Необходимо понимать, что роль поставщиков и подрядчиков заключается в содействии проведению подлинных демократических выборов. Они не должны подменять собой какие-либо подразделения избирательных органов или брать на себя соответствующие функции. Избирательные органы должны сохранять за собой контроль над избирательным процессом.

4.2.6 Обучение сотрудников избирательных комиссий

Как и в избирательных системах, основанных на использовании бумажных бюллетеней, при использовании НТГ большое значение для соблюдения правовых и демократических принципов имеет обучение должностных лиц, ответственных за организацию выборов. Учитывая сложности и проблемы, связанные с использованием НТГ, может оказаться необходимым расширенное обучение сотрудников избирательных комиссий. Они должны иметь достаточное представление о том, как функционируют НТГ, с тем чтобы реагировать на мелкие и крупные технические проблемы, объяснять суть новой технологии и отвечать на вопросы относительно ее использования, а также информировать избирателей и, наконец, что не менее важно, – содействовать укреплению доверия к системе НТГ.

МНВ, насколько это возможно, должна оценить общую эффективность обучения. Планы обучения должны отражать сроки и бюджет, необходимые для расширенной программы, а методика должна быть направлена не только на представление правовых требований и процедур, но и действий, которые необходимо предпринять в случае возникновения проблем. МНВ должна попытаться провести наблюдение за обучением сотрудников избирательных комиссий и проанализировать учебные материалы. Это позволит им лучше понять процесс электронного голосования и может быть особенно полезным при проведении инструктажа КН. Наблюдение за учебными семинарами и анализ учебных материалов могут также выявить недостатки в обучении, которые, возможно, приведут к возникновению проблем в день выборов, и наблюдатели должны знать об этом.

4.2.7 Просвещение избирателей

В целом, избиратели должны быть в состоянии сделать свой выбор и проголосовать без посторонней помощи. В этой связи просвещение избирателей имеет решающее значение в ситуации внедрения и использования НТГ. Миссия по наблюдению за выборами должна оценить степень доступности информации о системе НТГ для избирателей, а также полноту этой информации, особенно если речь идет о новой системе или если в существующую систему были внесены значительные изменения. Помимо этого, просвещение избирателей должно давать сбалансированную общую картину преимуществ и сложностей голосования при помощи электронных устройств. В случае доступности обоих каналов голосования должна быть предоставлена аналогичная информация о голосовании при помощи бумажных бюллетеней. Особое внимание следует уделить вопросу о том, имеются ли информационные материалы для избирателей в переводе на языки меньшинств.

Подробная информация о процедурах голосования должна быть доступна до дня голосования посредством различных видов средств массовой информации. Такие материалы должны быть представлены на избирательных участках и в день выборов (где это возможно). Избирателей следует проинформировать не только о том, как использовать НТГ, но и о том, как эта система функционирует в целом, как обеспечивается тайна голосования и как можно проверить результаты с достаточной

степенью эффективности. Поскольку часто именно сами избиратели первыми замечают наличие каких-либо проблем с конкретным устройством, информационные материалы для избирателей должны включать сведения о том, что делать при обнаружении возможных проблем (правильный порядок действий обычно заключается в том, чтобы поставить в известность сотрудника избирательной комиссии).

В идеальной ситуации день выборов не должен быть первым случаем, когда избиратель использует систему электронного голосования. Наряду с поэтапным подходом к внедрению НТГ, практическое тестирование новой технологии общественностью до дня выборов или проведение пробных выборов может быть эффективным методом просвещения избирателей.

Возможные вопросы

- Какие этапы избирательного процесса обеспечиваются при помощи электронных средств? Помимо новых технологий, используемых в процессе голосования и подведения итогов голосования, какие системы ИКТ используются для управления процессом выборов? Как проводится стандартизация и тестирование взаимодействия между этими системами?
- Если используются различные каналы голосования, принимают ли во внимание органы, ответственные за проведение выборов, различные требования этих каналов в отношении распространения материалов, инструктажа сотрудников избирательных комиссий и сроков выборов?
- Каким образом осуществляется управление списками избирателей? Принимаются ли меры, направленные на предотвращение неоднократной подачи избирателями голосов через различные каналы голосования?
- Каким образом будут подводиться результаты бумажного и электронного голосования? Имеют ли политические партии, кандидаты и наблюдатели доступ к результатам на каждом этапе подведения итогов голосования и подведения итогов выборов? Являются ли опубликованные итоги полными и подробными?
- Пропорционально ли использование НТГ с точки зрения их ценности для избирательного процесса в целом? Было ли это подробно представлено в анализе реализуемости, проведенном до принятия решения о НТГ?
- Какие меры принимаются в целях обеспечения тайны голосования?
- Каким образом НТГ учитывают ситуацию с отменой регистрации кандидата или снятием кандидатуры с выборов?
- В случае Интернет-голосования, каким образом избиратели, находящиеся за пределами страны, могут участвовать в голосовании (включая регистрацию, получение учетных данных и т. д.)?
- Какова структура управления НТГ в органах, ответственных за проведение выборов? Четко ли определены задачи и обязанности в этой области? Имеются ли в органах, ответственных за организацию выборов, специальные отделы или подразделения, предназначенные для управления НТГ? Как управление НТГ осуществляется на практике?

- ⊖ Насколько должностные лица, ответственные за организацию выборов, понимают НТГ – как на практике, так и в целом? В какой мере они участвуют в контроле за использованием НТГ? Имеются ли какие-либо вопросы относительно использования НТГ на выборах, вызывающие их обеспокоенность?
- ⊖ Насколько тщательно органы, ответственные за проведение выборов, спланировали внедрение и использование НТГ? Получили ли заблаговременно сотрудники избирательных комиссий материалы и финансовые ресурсы, позволяющие им управлять системой надлежащим образом? Были ли разработаны планы действий в чрезвычайных обстоятельствах на случай возможных сбоев в работе технологии или проблем с подготовкой к эксплуатации и использованием НТГ?
- ⊖ В какой мере поставщики (или другие сторонние организации) участвуют в управлении и эксплуатации НТГ? Ставит ли это участие под угрозу беспристрастность и независимость органов, ответственных за проведение выборов? Какие существуют требования для обеспечения подотчетности поставщиков?
- ⊖ Какие существуют правовые или договорные положения, касающиеся обслуживания и установления обновлений НТГ? Какие договорные отношения существуют между поставщиками и продавцами, с одной стороны, и органами, ответственными за проведение выборов, – с другой?
- ⊖ Насколько обучение должностных лиц, ответственным за организацию выборов, позволяет им управлять процедурами голосования? Охватывает ли обучение вопросам эксплуатации НТГ взаимодействие этих технологий с другими частями процесса голосования?
- ⊖ Как проводится просвещение избирателей по вопросам НТГ? Рассматривается ли в учебных материалах каждый этап процесса голосования? Доступно ли широкой общественности практическое тестирование системы? Если да, насколько хорошо избиратели понимают процесс голосования? Наблюдалась ли какие-либо проблемы?
- ⊖ В каком объеме информационные материалы для избирателей были представлены в СМИ? Доступны ли они из различных источников и по всей стране?
- ⊖ Каков уровень компьютерной и Интернет-грамотности в данной стране?
- ⊖ Каков уровень распространения доступа к Интернету?

4.3 Безопасность, тайна голосования и достоверность результатов

Гарантия тайны голосования и обеспечение достоверности результатов подпадающим под контроль образом должны быть частью основополагающей структуры системы НТГ. На эти основные принципы могут негативно повлиять технические или конструктивные недостатки. Целостность процесса нарушается, если система неправильно регистрирует выбор, сделанный избирателем, или не подсчитывает должным образом его голос. Например, это может произойти, если неправильно откалиброванный сенсорный экран устройства для голосования регистрирует выбор избирателя в виде кандидата А, в то время как избиратель нажал на кнопку, соответствующую кандидату Б. Такая же ситуация возникает, если устройство для

сканирования бюллетеней неправильно считывают отметки избирателя. Ошибки программного обеспечения, которые приводят к неточностям в подсчете и сведении голосов, поданных за любого из кандидатов, наносят ущерб достоверности результатов.

Однако, даже если базовая архитектура системы спроектирована правильно и гарантирует тайну голосования и достоверность результатов выборов, НТГ все же будут подвергаться ряду возможных угроз безопасности. Эти угрозы могут быть внешними для системы (например, взлом) или внутренними – например, подтасовки со стороны должностных лиц, ответственных за проведение выборов, поставщиков или технических специалистов. Хотя угрозы безопасности существуют и в традиционных процессах голосования, связанных с бумажными носителями, основное отличие заключается в том, что для выявления атак на НТГ могут потребоваться технические навыки и значительные ресурсы, которыми не обладает обычный избиратель. МНВ должна убедиться, что новые технологии голосования и управление ими обеспечивают надежные меры безопасности, направленные на предотвращение возможных угроз, и что в законодательной базе предусмотрены меры против таких инцидентов.

В отношении НТГ взломом считается любое незаконное проникновение в систему, совершенное любым лицом, не участвующим в процессе администрирования. В системах электронного голосования с прямой записью (ПЗ) и системах сканирования бюллетеней должны действовать меры защиты от физического вмешательства в работу устройств. МНВ должна, например, удостовериться в отсутствии легкого доступа к USB-портам или другим внешним соединениям. Помимо этого, хранение и транспортировка устройств НТГ должны осуществляться в безопасных условиях в соответствии с установленной процедурой, а доступ к устройствам, когда они не используются, должен находиться под наблюдением, сопровождаемым ведением соответствующей документации. Взлом также может произойти, если устройства подключены к Интернету. МНВ следует проверить, предоставляют ли устройства для голосования возможность удаленного доступа, и если да, какие меры принимаются для предупреждения несанкционированного проникновения в систему.

В случае НТГ, основанных на использовании Интернета для передачи данных, физическая защита и эксплуатация центральных информационных систем имеют особое значение для предотвращения серьезных сбоев – например, таких, как потеря пусть даже небольшого количества голосов или отсутствие ответа системы. В идеальном случае это означает зеркальные процессы в двух центрах данных, имеющих контролируемый доступ и физически отделенных от любой другой информационной системы, работающей в том же месте.

Помимо физического вмешательства особую угрозу представляет взлом системы извне. МНВ должна проверить, как система предупреждает или распознает несанкционированный доступ, и оценить вероятную эффективность этих мер. В системах Интернет-голосования МНВ должна изучить, каким способом проверяется личность избирателя и какие потенциальные угрозы это может создать. Также

необходимо обратить внимание на общую защиту информационных систем от несанкционированного доступа извне при помощи специальных линий передачи, брандмауэров и общих концепций безопасности.

Подтасовка данных должностными лицами, ответственными за проведение выборов, поставщиками или техническими специалистами – еще одна потенциальная угроза, связанная с использованием НТГ. МНВ должна проверить, какие существуют процедуры, направленные на ограничение возможности несанкционированного вмешательства в систему для любых лиц. Например, необходимо иметь разграничение обязанностей внутри органа, ответственного за проведение выборов, с тем чтобы свести к минимуму возможности для внутренних подтасовок. Физический и электронный доступ к системе НТГ должен строго регулироваться письменными процедурами. Любой такой доступ должен документироваться и относиться только к тем компонентам системы, на которые распространяется сфера ответственности должностных лиц, проводящих выборы, или поставщиков НТГ. Миссия по наблюдению за выборами также должна проверить, осуществляются ли критически важные системные операции более чем одним лицом и ведется ли письменная запись всех совершенных операций. Процедуры обеспечения безопасности должны быть действенными и должны полностью выполняться; только меры, дающие подтвержденные доказательства подлинности процедур (например, защищенные от несанкционированного вскрытия охранные пломбы с уникальной нумерацией, защитная временная маркировка документов и т. д.) являются реальной защитой от злоупотреблений.

В то время как подобные меры обеспечения безопасности необходимы, они могут быть недостаточными для гарантии чистоты выборов или для поддержания общественного доверия к избирательным процессам. Для того, чтобы полностью гарантировать достоверность результатов голосования, необходимы соответствующие меры верификации – в частности, аудит проверяемого избирателем «бумажного следа».

Существуют дополнительные угрозы, связанные с голосованием через Интернет. DDoS²⁵ и другие подобные атаки могут прервать работу сервера, обеспечивающего Интернет-голосование, или сделать систему недоступной для избирателей. Такие атаки поддаются обнаружению и могут привести к необходимости переноса выборов. Поэтому МНВ должна проверить, какие меры обеспечения безопасности принимаются в целях защиты систем НТГ от подобных атак.

При Интернет-голосовании сами избиратели могут быть мишенью различных компьютерных угроз. Здесь речь может идти о вредоносном программном обеспечении, устанавливаемом на компьютере пользователя без его ведома и предназначенном для изменения сделанного выбора или же для идентификации голосующего избирателя, а также о поддельных веб-сайтах, создающих у избирателя

²⁵ DDoS-атака – это атака на компьютерную систему или сеть, при которой простой автоматический запрос повторяется с очень высокой частотой, с целью создания избыточной нагрузки для линий подключения или пропускной способности системы.

ложное впечатление о том, что он проголосовал. Хотя этим угрозам сложно противостоять из-за характера удаленного голосования, МНВ должна, тем не менее, проверить, какие меры принимаются для их предотвращения.

Помимо этого, процедуры удаленного голосования по Интернету или по почте при помощи бумажных носителей создают возможности для запугивания, принуждения и подкупа избирателей, поскольку избирательная комиссия не может защитить избирателей от давления в той мере, в какой это возможно на избирательном участке. МНВ должна проверить, принимаются ли меры защиты, которые могли бы сократить степень такого влияния. При Интернет-голосовании некоторые системы предоставляют возможность повторно проголосовать несколько раз или отменить электронный голос подачей бумажного бюллетеня до дня выборов, в том числе на избирательном участке.

Возможные вопросы

- ⊖ Содержит ли система НТГ какие-либо компоненты, которые могли бы позволить сопоставить избирателя с его/ее голосом или могли бы создать возможность для прямого запугивания или оказания давления на избирателя и его выбор?
- ⊖ Какие защитные меры принимаются для предотвращения взлома системы? Если устройства НТГ используются на избирательных участках, осуществляется ли их транспортировка и хранение в безопасных условиях? Существует ли регламентированная процедура эксплуатации устройств? Ведется ли какая-либо запись тех лиц, которые имели доступ к устройствам НТГ со времени их последнего использования? Когда и кем устанавливались последние обновления ПО?
- ⊖ Имеются ли у устройств какие-либо легкодоступные интерфейсы, например, USB-порты? Если да, то как они защищены? Какие есть возможности для получения устройствами данных из внешних источников? Можно ли получить доступ к устройствам через Интернет-соединение или по беспроводной сети? Если да, какие меры защиты принимаются в целях обеспечения сохранности данных?
- ⊖ Если НТГ используют передачу данных через Интернет, какие меры принимаются для предупреждения или обнаружения взлома системы извне с целью копирования или изменения данных?
- ⊖ Какие меры принимаются для предупреждения незаконного внутреннего манипулирования системой? Представляются ли эти меры эффективными?
- ⊖ При использовании систем удаленного Интернет-голосования какие меры принимаются для выявления и пресечения DDoS-атак и других подобных атак, а также для применения наказания за них? Принимаются ли какие-либо меры по обеспечению безопасности удаленных компьютеров, используемых избирателями для голосования? Как осуществляется идентификация избирателей системой? Каким образом система не позволяет избирателю подать более одного голоса?

- ☉ Принимаются ли меры, направленные на то, чтобы оградить избирателей от давления, – например, возможность повторно подать голос при помощи электронных средств или отменить электронный голос, проголосовав при помощи бумажного бюллетеня? Эффективны ли эти меры?

4.4 Удобство использования системы, структура бюллетеня, доступность для избирателей и эксплуатационная надежность

Выборы должны предлагать избирателям четкий выбор и обеспечивать максимальный уровень реализации всеобщего избирательного права на фоне использования важнейших защитных мер, гарантирующих чистоту выборов. В связи с этим МНВ должна тщательно изучить вопрос о том, насколько системы НТГ понятны избирателям и могут они ими использоваться. В этом отношении основными аспектами, которые необходимо оценить, являются простота и удобство для пользователя, структура бюллетеня, способность системы НТГ отвечать нуждам всех избирателей и ее эксплуатационная надежность в случае неисправностей или ошибок пользователей. Чтобы оценить эти аспекты, МНВ должна посетить публичные и закрытые мероприятия по предвыборному тестированию системы, проанализировать информационные материалы для избирателей и опросить соответствующие стороны. Необходимо понять, какие усилия были предприняты в этом отношении.

4.4.1 Простота и удобство в использовании

Системы НТГ должны проектироваться таким образом, чтобы они были хорошо понятны избирателям и относительно просты в использовании. Удобство НТГ для пользователей, как правило, зависит от общей компьютерной грамотности населения данной страны, масштаба усилий по просвещению избирателей и возможности для населения опробовать устройства НТГ до начала выборов. Также существует ряд факторов, касающихся самих устройств, которые следует принимать во внимание.

Физическая конструкция устройств НТГ должна облегчать процесс голосования. Она не должна позволять выключение устройства избирателями или любые другие действия с их стороны, которые могли бы помешать им проголосовать. Размер экрана, его яркость и четкость изображения также следует принять во внимание. Если используются сенсорные экраны, следует обратить внимание на то, насколько они удобны для выбора избирателем кандидата из списка, а также на то, не является ли система сверхчувствительной, поскольку это может привести к регистрации ошибочных голосов.

МНВ также должна отметить, как избиратели взаимодействуют с системами НТГ, – это не менее важно, чем анализ физической конструкции устройства. При взаимодействии с системой избирателям необходимо получать четкую обратную связь и команды-подсказки. Избиратель должен быть поставлен в известность о том, что сейчас его электронный голос будет окончательно зарегистрирован, и должен

затем получить подтверждение, что его голос действительно был учтен и что процесс голосования завершен. Миссии по наблюдению за выборами следует удостовериться, что до окончательной регистрации голоса система НТГ четко указывает, какой выбор сделал избиратель, и что это позволяет избирателю исправить возможную ошибку. Если запись или передача голоса занимает некоторое время, НТГ должны информировать избирателя соответствующим образом, чтобы тот не прервал процесс голосования.

МНВ должна проверить, как НТГ решают вопрос непреднамеренной подачи недействительных бюллетеней в ситуации, когда избиратель не ставит пометку в списке кандидатов или отмечает меньшее число кандидатов, чем предусмотрено. В идеальном случае система должна уведомить избирателя об этой ошибке и предоставить ему возможность изменить сделанный выбор. Возможно, что избиратель намеренно не голосует ни за кого из кандидатов в конкретном списке. В некоторых системах напрямую предусмотрена возможность подачи незаполненных бюллетеней; если данная система этого не предусматривает, отказ от выбора из конкретного списка не должен помешать избирателю завершить процесс голосования. Система НТГ также должна проинформировать избирателя в случае, если в его бюллетене есть лишние пометки (то есть отмечено слишком большое количество кандидатов, что делает бюллетень недействительным), и эта информация должна быть предоставлена в такой форме, которая дает избирателю возможность понять и исправить ошибку. МНВ также может выяснить, существуют ли в законодательстве положения о преднамеренной подаче недействительных электронных бюллетеней, и определить основания для принятия таких положений.

Удобство НТГ для пользователей также определяется количеством времени, которое необходимо избирателю для того, чтобы завершить процесс голосования, и с общим числом голосующих на данном избирательном участке. Количество имеющихся устройств для голосования должно быть достаточным для того, чтобы не подвергать избирателей слишком долгому ожиданию.

Достаточно частым явлением, особенно при первом внедрении НТГ, является ситуация, когда некоторые избиратели прекращают процесс голосования до окончательной подачи своего электронного бюллетеня. Это может произойти непреднамеренно, когда избиратель ошибочно полагает, что его голос уже учтен, или же преднамеренно – часто это случается потому, что избиратель не понимает систему и не желает обращаться за помощью. МНВ должна проверить, что происходит в этих случаях: указывает ли устройство надлежащим образом на конец процесса голосования, возвращается ли в исходное состояние после определенного интервала времени или требует вмешательства сотрудника избирательной комиссии. Если такое вмешательство необходимо, соответствующие правила должны быть четко установлены заранее, в том числе насчет выбора лица, которое должно вмешаться в данной ситуации. МНВ может попытаться выяснить, как часто в ходе выборов случается прекращение процесса голосования избирателем, хотя члены избирательной комиссии могут и не располагать такими сведениями.

4.4.2 Структура избирательного бюллетеня

Как и при использовании бумажных носителей, структура бюллетеня в НТГ часто имеет решающее значение, и проблемы с дизайном бюллетеня могут запутать избирателя или настроить его в пользу определенных партий или кандидатов. Структура бюллетеня частично определяется списком зарегистрированных кандидатов, который может быть окончательно готов лишь незадолго до выборов. После того как органы, ответственные за проведение выборов, определили формат электронного бюллетеня, МНВ должна установить, испытывают ли избиратели какие-либо трудности при голосовании, связанные с форматом этого документа.

Как правило, структуру электронного бюллетеня определяют те же принципы, которые действуют в отношении структуры бумажных бюллетеней. МНВ должна убедиться, что кандидаты или партии представлены в бюллетене равноправным образом и что этот документ содержит всю информацию, предусмотренную по закону. Всем кандидатам или партиям, участвующим в выборах, должно быть отведено одинаковое по размеру место в электронном бюллетене, и все доступные варианты выбора должны быть видны до окончательной подачи голоса избирателем. Если размеры бюллетеня превышают размеры экрана, в связи с чем избирателю необходимо воспользоваться прокруткой изображения или перейти на другую страницу, чтобы увидеть весь список кандидатов, это может запутать избирателей и сыграть в пользу тех кандидатов, чьи фамилии появляются на экране первыми.

4.4.3 Доступность для всех избирателей

Одним из преимуществ НТГ является то, что эти технологии могут расширить возможности для доступа избирателей, в частности избирателей с особыми потребностями. Система должна быть спроектирована таким образом, чтобы лица с ограниченными возможностями могли проголосовать, насколько это осуществимо, без посторонней помощи. Следует также уделить внимание использованию НТГ на языке меньшинства, если существует такая возможность. МНВ следует убедиться, что бюллетень на языке меньшинства содержит ту же информацию и в том же формате, что и бюллетень на языке большинства.

Любые специальные средства – например, использование аудиобюллетеней для избирателей с нарушениями зрения или наличие бюллетеней на языке меньшинства – не должны создавать возможности для нарушения тайны голосования. Это означает, что поданный голос должен регистрироваться в электронной форме независимо от метода, использованного для заполнения электронного бюллетеня.

4.4.4 Надежность в эксплуатации

Устройства НТГ должны быть в состоянии работать на протяжении всего процесса голосования. При том, что можно ожидать некоторый процент сбоев, МНВ должна отметить, имеют ли место ситуации, когда крупные сбои, отключения электропитания, длительная настройка оборудования или другие технические проблемы препятствуют голосованию избирателей, заставляют избирателей отказаться от намерения проголосовать или приводят к потере уже учтенных голосов.

Таким образом, МНВ должна обратить внимание на то, как устройства для голосования защищены от предсказуемых сбоев, могут ли должностные лица, ответственные за проведение выборов, легко устранить стандартные проблемы и обладают ли должностные лица достаточной подготовкой для решения возникающих вопросов.

При Интернет-голосовании выход из строя сервера или другие виды отказов системы могут помешать проголосовать большому количеству избирателей, и поэтому МНВ должна выяснить, какие в таких случаях принимаются меры для обеспечения работы и удобства использования системы – в том числе для избирателей с ограниченными возможностями.

Если используются технологии электронного голосования, избирательные органы часто будут задействовать информационные системы для управления процессом. МНВ должна определить, какой тип информационных систем используется и для каких целей. Одним из факторов, который может негативно повлиять на процессы электронного голосования, является объединение нескольких информационных систем. Проблемы могут возникнуть в результате сложностей, связанных с взаимодействием между двумя различными системами. Например, если данные, передаваемые из программы по управлению выборами (где осуществляется управление данными кандидатов и составляются избирательные бюллетени), будут неправильно прочитаны системой НТГ, это может привести к ошибкам в электронном бюллетене.

Такие проблемы НТГ лучше всего решать заранее путем всестороннего тестирования (см. ниже раздел «Тестирование»).

Возможные вопросы

- ➔ Насколько удобными для пользователя являются НТГ в целом? Насколько проста система в использовании и насколько легко избиратели могут научиться ею пользоваться? Если проводилось тестирование юзабилити (простоты и удобства в использовании), какие основные проблемы были выявлены и как они были решены?
- ➔ Располагает ли к голосованию физическая конструкция устройств НТГ? Если НТГ используются на избирательных участках, имеется ли на каждом из них достаточное количество устройств – с учетом числа избирателей и предполагаемого времени голосования на одного избирателя?
- ➔ Обеспечивают ли устройства НТГ четкую обратную связь и дают ли они подсказки в ходе взаимодействия избирателя с системой? Показывают ли они, какой выбор был сделан, и предоставляют ли они избирателю возможность внести изменения? Сообщают ли они избирателю, что система уже готова учесть его электронный голос, и выдают ли подтверждение, что голос был действительно учтен?
- ➔ Как НТГ решают проблему подачи недействительных бюллетеней, в которых отмечено большее или меньшее количество кандидатов, чем предусмотрено, и проблему прекращения процесса голосования? Допускают ли они подачу незаполненных или недействительных бюллетеней?
- ➔ Все ли соперники на выборах представлены в бюллетене одинаково? Нужно ли избирателям пользоваться прокруткой или переходить на следующую страницу, чтобы увидеть все варианты выбора, указанные в данном бюллетене? Представлена ли в бюллетене вся информация, предписанная законом?
- ➔ Какие дополнительные условия были созданы для облегчения доступа к голосованию лиц с ограниченными возможностями? Используются ли языки меньшинств? Обеспечивают ли НТГ тайну голосования для всех избирателей, пользующихся специальными возможностями системы?
- ➔ Каким образом НТГ защищены от сбоев на физическом уровне и других проблем, например, от отказа электроснабжения?
- ➔ Могут ли должностные лица, ответственные за проведение выборов, устранить стандартные проблемы? Если да, как это организовано? Прошли ли должностные лица достаточное обучение, позволяющее им решать такие проблемы?
- ➔ Какие виды информационных систем используются органами, ответственными за проведение выборов? Совместимы ли различные виды ПО, используемые для управления избирательным процессом и для обслуживания НТГ? Было ли проведено тестирование в целях проверки бесперебойной передачи данных там, где происходит взаимодействие между различными программами?

4.5 Открытое тестирование

Открытое тестирование – это процесс тестирования функциональности данной системы НТГ, не требующий каких-либо знаний о ее внутренней архитектуре или логике. Такое тестирование является важной частью внедрения НТГ. Однако ценность этого мероприятия частично зависит от вида тестирования и от того, кто его осуществляет и какой уровень доступа предоставляется участвующим в нем сторонам и гражданам. Сама технология должна быть тщательно протестирована до дня выборов, но необходимо также опробовать ее с точки зрения взаимодействия с избирателями, должностными лицами, ответственными за проведение выборов, и наблюдателями.

Поскольку значительная часть тестирования проводится до начала работы МНВ, миссии следует ознакомиться с документами, касающимися всех уже проведенных мероприятий по тестированию. Еще одним источником информации являются беседы с лицами, участвовавшими в тестировании. Это могут быть представители органов тестирования, поставщиков, агентств по сертификации, избирательных комиссий, а также внешних организаций – например, научных учреждений, групп внутренних наблюдателей, кандидатов или политических партий, которые были допущены к тестированию НТГ. Миссия должна по крайней мере выяснить, были ли предоставлены этим группам результаты тестирования и как они оценили данные результаты.

МНВ должна выяснить, было ли проведено лабораторное тестирование аппаратного и программного обеспечения, направленное на то, чтобы определить, отвечает ли система или ее компоненты проектным требованиям и функционируют ли все части системы вместе так, как это предусмотрено проектом. Речь здесь идет о сквозном тестировании всего процесса, а также о тестировании отдельных компонентов. МНВ должна изучить критерии, используемые для тестирования, с точки зрения их значимости и полноты. Органы, ответственные за проведение выборов, должны также следить за тем, чтобы имелась полная документация, подтверждающая, что система была протестирована надлежащим образом. Использование системы НТГ, которая не прошла полное тестирование или по которой отсутствует достаточная документация, подтверждающая такое тестирование, ставит под угрозу избирательный процесс.

Необходимо обратить внимание на то, правильно ли проведено тестирование. Это имеет особенно большое значение при анализе мер по обеспечению защиты системы. Например, при том, что тестирование ПО может проводиться заранее установленным способом, эффективность такого тестирования можно значительно повысить, используя «боевые» методы, когда специалисты пытаются выявить слабые звенья в защите или другие недостатки импровизированным образом. НТГ, основанные на использовании Интернета, должны быть точно так же протестированы с точки зрения защиты от DDoS-атак. Помимо этого, тестирование всегда должно проводиться после установки обновлений или нового ПО.

МНВ также должна проанализировать, какие планы разработаны на тот случай, если результат тестирования окажется неудачным. Эти планы должны давать ответы на вопрос о том, проводится ли различие между мелкими и серьезными ошибками; как и когда происходит обновление ПО; предусмотрено ли повторное тестирование и в какие сроки; проводилось ли тестирование за достаточное время до реального внедрения системы.

Необходимо определить, насколько широко системы НТГ были протестированы с участием общественности и должностных лиц, ответственных за проведение выборов. Такое мероприятие необходимо для проверки удобства и эксплуатационной надежности системы, качества структуры бюллетеня и, возможно, уровня подготовки ответственных лиц и просвещения избирателей. Открытое тестирование должно включать сбор данных, касающихся использования системы, выявление любых недостатков и формулирование предложений по необходимым изменениям в целях решения значительных проблем, выявленных в процессе тестирования. Отсутствие этих составляющих является признаком того, что мероприятие не являлось тестированием в подлинном смысле этого слова, а скорее упражнением из области просвещения избирателей или мероприятием для привлечения внимания общественности.

Важно отметить, что МНВ не должна участвовать в тестировании каких-либо систем или устройств. Следует также помнить, что тестирование ни в коем случае не является гарантией того, что система НТГ полностью защищена или что она будет правильно работать в день выборов.

Возможные вопросы

- ⊖ Приняли ли органы, ответственные за организацию выборов, все меры к тому, чтобы система НТГ была полностью протестирована перед использованием? Было ли проведено сквозное тестирование, включая передачу данных между различными информационными системами, или были протестированы только конкретные компоненты системы?
- ⊖ Была ли предоставлена МНВ полная документация, касающаяся тестирования? Доступна ли она политическим партиям, организациям гражданского общества и другим сторонам? Какова их оценка?
- ⊖ Насколько тщательным представляется проведенное тестирование? Было ли проведено «боевое» тестирование ПО? Проводилось ли тестирование после установки новых компонентов системы или обновлений?
- ⊖ Проходило ли официальное тестирование под наблюдением внешних групп? Была ли предоставлена какой-либо внешней группе возможность провести собственное тестирование? Если да, на каких условиях?
- ⊖ Были ли НТГ протестированы с участием общественности? Каков был объем такого тестирования? Проводилось ли тестирование в ходе пробных выборов или выборов, имеющих обязательную юридическую силу? Были ли в ходе тестирования выявлены какие-либо проблемы? Если да, как они были решены?

4.6 Оценка и сертификация

Сертификация – это систематический процесс, направленный на то, чтобы определить, соответствует ли данная система НТГ ранее установленным стандартам и правовым требованиям. Процесс сертификации может охватывать не только аппаратное и программное обеспечение, но и операционные системы, управленческие процессы и кадры. Сертификация конкретных НТГ не входит в задачи миссии по наблюдению за выборами. Ответственность за то, чтобы система НТГ была надлежащим образом сертифицирована до ее использования на выборах, лежит на органах государственного управления. Однако МНВ должна оценить использовавшийся процесс сертификации. При этом миссии следует ознакомиться с соответствующей документацией по сертификации и изучить мнения заинтересованных сторон, а также внутренних наблюдателей, ученых и технических экспертов.

Требования или критерии сертификации должны существовать до внедрения НТГ, а не подгоняться под конкретную систему. Эти требования должны быть обнародованы, и они должны соответствовать положениям национального законодательства и международным стандартам в данной области. Миссии по наблюдению за выборами следует попытаться определить, насколько детально разработаны сертификационные стандарты и в какой степени органу сертификации предоставлена свобода в оценке соответствия системы существующим требованиям. С течением времени сертификационные требования могут устареть, и развитие технологии может привести к возникновению проблем, которые ранее не отражались в стандартах. Поэтому необходимо также выявлять возможные пробелы в сертификационных требованиях.

Поскольку сертифицирующий орган представляет собой часть самого процесса сертификации, информация об этом органе важна для МНВ. Чтобы сертификация была полноценной, проводящий ее орган должен быть компетентным и независимым от поставщиков, продавцов и органов, ответственных за проведение выборов. Миссия должна попытаться установить, каким предшествующим опытом обладает орган сертификации, аккредитован ли этот орган, из каких источников финансируется процесс сертификации и какого мнения о нем придерживаются эксперты, наблюдатели и политические партии.

Необходимо также рассмотреть вопрос о том, как орган сертификации проводил процесс сертификации. МНВ должна подробно выяснить, представляла ли собой сертификация полноценный процесс проверки или это было автоматическое утверждение. Возможными индикаторами могут служить проведенные мероприятия, задействованный персонал и время, потраченное на процесс сертификации. Еще одним показателем является факт получения органом сертификации выплат, достаточных для проведения полноценного процесса сертификации. МНВ также должна попытаться определить, имел ли сертифицирующий орган полный доступ ко всей информации, касающейся системы, и не была ли скрыта от него какая-либо информация по соображениям безопасности или прав собственности. Помимо этого, миссии следует проверить, потребовал ли орган сертификации от

поставщика или производителя изменить аппаратное или программное обеспечение в целях приведения их в соответствие с сертификационными стандартами.

Если система НТГ была модифицирована после сертификации, МНВ должна выяснить, прошли ли сертификацию эти изменения. В данной ситуации могут быть важны правила, регулирующие отмену сертификации и повторную сертификацию, или же отсутствие таких правил.

В государствах-участниках ОБСЕ, в которых используется лишь один вид системы НТГ или в которых государственными агентствами разработана собственная система, часто отсутствует орган сертификации, и поэтому независимая и компетентная сертификация не проводится. МНВ должна отметить это и выяснить у органов, ответственных за проведение выборов, на чем основана их уверенность в том, что НТГ будет работать правильно.

Как и в случае с результатами открытого общественного тестирования, МНВ должна узнать, предоставлены ли итоговые отчеты об оценке и сертификации научным институтам, группам внутренних наблюдателей, кандидатам или политическим партиям, и что они об этом думают.

Возможные вопросы

- ⊖ Каково мнение органов, ответственных за организацию выборов, соперничающих политических кандидатов, групп гражданского общества, ученых и других заинтересованных сторон относительно процесса сертификации?
- ⊖ Были ли стандарты сертификации установлены до приобретения НТГ или можно сказать, что они были подогнаны под уже существующую систему?
- ⊖ Являются ли сертификационные требования доступными для общественности? Соответствуют ли они в полной мере юридическим положениям, касающимся использования НТГ, и избирательным правилам в целом? Являются ли эти требования достаточно конкретными?
- ⊖ Существуют ли какие-либо серьезные пробелы в сертификационных требованиях?
- ⊖ Была ли предоставлена миссии по наблюдению за выборами полная документация, касающаяся оценки и сертификации системы? Доступна ли эта документация политическим партиям, группам гражданского общества и другим сторонам? Как они ее оценивают?
- ⊖ Насколько на самом деле независим орган сертификации? Является ли он аккредитованным? Из каких источников он финансируется? Как его воспринимают собеседники МНВ внутри страны?
- ⊖ Насколько полноценным был процесс сертификации? Располагал ли орган сертификации достаточными ресурсами, в том числе временем? Был ли у него полный доступ к документации? Какое вознаграждение было выплачено органу сертификации? Достаточно ли данная сумма для организации полноценного процесса сертификации?

- ⊖ Потребовал ли орган сертификации изменений в НТГ в целях приведения ее в соответствие с сертификационными требованиями?
- ⊖ Было ли изменено аппаратное или программное обеспечение после завершения первоначальной сертификации? Если да, были ли эти модификации затем сертифицированы?
- ⊖ Существуют ли при отсутствии формального процесса сертификации какие-либо средства, доступные избирательным органам, политическим партиям и другим заинтересованным сторонам внутри страны, которые позволили бы им убедиться, что система НТГ будет работать правильно?
- ⊖ Каким образом наблюдатели могут удостовериться в том, что используемая на выборах система действительно является той, которая прошла независимую оценку и сертификацию (например, при помощи электронно-цифровых подписей)?²⁶

4.7 Методы проверки

Важнейшим аспектом использования систем НТГ является возможность получить подтверждение того, что технология работала в ходе выборов так, как это было предусмотрено. В частности, необходимо, чтобы можно было убедиться в том, что тайна голосования была соблюдена и что итоги выборов представляют собой результат честного сведения всех голосов избирателей. Хотя проведение проверки не входит в задачи МНВ, миссия должна быть в состоянии оценить, возможна ли полная верификация результатов, и провести наблюдение за этим процессом.

Существуют различные способы проведения проверки, и они могут использоваться в различных сочетаниях в зависимости от задействованной технологии. Наблюдатели должны быть осведомлены об ограничениях методов проверки, и МНВ следует тщательно изучить, как проводится проверка и имеются ли в этом процессе какие-либо пробелы, которые могут привести к тому, что злоупотребления или ошибки останутся незамеченными. Процедуры голосования и подведения итогов голосования, основанные исключительно на вере в честность сотрудников избирательных комиссий и поставщиков НТГ, не могут рассматриваться как соответствующие обязательствам ОБСЕ в области демократических выборов.

Проверка может быть общей или индивидуальной. Возможность проведения общей проверки подразумевает, что любое лицо или группа лиц, обладающих достаточными экспертными знаниями и опытом, может подтвердить, что результаты выборов соответствуют поданным голосам и что процесс был проведен правильно. Возможность проведения индивидуальной проверки предполагает, что любой избиратель может удостовериться в том, что его голос был учтен правильно и в соответствии с его намерением. Если по всем аспектам выборов, включая

²⁶ Электронно-цифровая подпись – это математическая функция, которая позволяет любому лицу проверить подлинность и целостность конкретного сообщения, файла или компьютерной программы. Она подтверждает, что данный продукт был подписан известным уполномоченным лицом (подлинность) и не изменялся с момента подписания (целостность).

правильность общих результатов, может быть проведена полная и независимая проверка, тогда можно сказать, что существует возможность сквозной верификации НТГ.

4.7.1 Аудит

Проверка процессов НТГ может проводиться при помощи различных видов аудита, в том числе аудита функционирования данной технологии, аудита процедур, установленных для администрирования и защиты системы, а также аудита результатов. МНВ должна определить, какие виды аудита предусмотрены законом и проводятся ли они независимыми органами. Миссии следует по мере возможности наблюдать за проведением аудита.

МНВ должна проверить, дают ли требования и механизмы аудита необходимую информацию по всем уровням системы НТГ, – от конкретного устройства для голосования до подведения итогов голосования. Механизмы аудита должны защищать тайну голосования, но в то же время они должны выявить, имели ли место какие-либо нарушения тайны голосования. МНВ необходимо обратить внимание на то, разрешено ли представителям политических партий, кандидатам, внутренним наблюдателям и другим заинтересованным сторонам присутствовать при проведении аудита.

Еще одним аспектом, который должна рассмотреть МНВ, является вопрос о том, требуется ли по закону принятие дополнительных действий в случае выявления нарушений в ходе аудита и какое влияние это имеет на результаты (если имеет). Требование о необходимости аудита не представляет собой особой ценности, если аудит не приводит к корректирующим мерам в случае обнаружения нарушений.

4.7.2 Проверяемый избирателем «бумажный след» и отсканированные бюллетени

Если во время выборов используются устройства электронного голосования с прямой записью (ПЗ), возможность общей проверки, в принципе, может быть реализована путем использования проверяемого избирателем «бумажного следа» (VVPAT). Это означает, что бумажная запись с одного или всех устройств может быть сопоставлена с электронными результатами при помощи частичного или полного пересчета. Несмотря на то, что использование VVPAT обеспечивает возможность перекрестной проверки электронных результатов, данный механизм должен быть правильно реализован, с тем чтобы обеспечить прозрачность и завоевать доверие общества.

Если система НТГ, применяемая на выборах, на которых проводится наблюдение, выдает бумажную запись, МНВ должна обратить внимание на ряд аспектов. Во-первых, миссия должна убедиться, что бумажная запись может быть проверена избирателем до того, как его электронный голос будет окончательно учтен. Выбор избирателя должен быть четко указан и хорошо виден избирателю; он не должен быть

представлен в виде штрих-кода или других пометок, которые избиратель не может понять. Желательно узнать, какие механизмы предоставляются незрячим избирателям для проверки их голосов. Избиратель должен иметь возможность отменить свой голос, если бумажная запись не соответствует тому выбору, который предположительно был сделан. МНВ также должна определить, проинформированы ли избиратели о функциональных возможностях VVPAT и знают ли они в связи с этим, что должны проверить свой голос.

Вторым важным аспектом, за которым необходимо наблюдать, является способ обеспечения тайны голосования при использовании VVPAT. Например, бумажные записи, представляющие собой непрерывную ленту, могут позволить установить связь между голосами и конкретными избирателями.

В-третьих, технические вопросы – например, вид бумаги, печать, обрезка и помещение бумажного носителя в урну для голосования – могут в значительной мере повлиять на эффективность VVPAT. Например, может наступить сбой в работе принтера или же в нем может закончиться бумага или чернила. Если проблемы не обнаружены и не устранены незамедлительно, полезность VVPAT будет ограниченной. «Бумажная след» также должен быть достаточно высокого качества, чтобы позволить последующий пересчет голосов.

В-четвертых, некоторые системы НТГ распечатывают квитанции VVPAT, а затем избиратели должны поместить их в реальную урну для голосования. Иногда некоторые избиратели случайно или намеренно забирают эти документы с собой. МНВ должна оценить, как это может повлиять на последующий учет квитанций и точность пересчета голосов.

Пятый важный вопрос, касающийся «бумажного следа», – используются ли эти записи в случае проведения пересчета голосов после выборов. МНВ должна вести наблюдение за любым аудитом или пересчетом, происходящим после выборов, с тем чтобы оценить соответствие этого процесса требованиям законодательства. В случае проведения аудита может проверяться только некоторый процент бумажных записей. Выбор этих записей «бумажного следа» должен проходить случайным образом. Количество проверяемых голосов должно быть достаточным для того, чтобы составить статистически значимую выборку.

Сканирование бюллетеней также может предоставить возможность для общей проверки, если оно проводится правильно. В этом случае тоже имеются технические аспекты, которые МНВ следует изучить. Бумажный бюллетень должен быть легко понятным для избирателя и его заполнение не должно вызывать затруднений. Если бюллетени сканируются на избирательных участках, избиратель должен иметь возможность самостоятельно поместить бюллетень в сканирующее устройство, не пользуясь посторонней помощью и не подвергая опасности тайну голосования. На некоторых выборах для избирателей устанавливаются специальные «рукава» для защиты конфиденциальности, которые избиратели могут использовать, чтобы помешать всякому, в том числе лицу, помогающему избирателям,

увидеть содержание бюллетеня в момент его помещения в сканер. Если бюллетень заполнен неправильно, сканирующее устройство должно четко указать на это избирателю, а избиратель должен затем иметь возможность подать правильно заполненный бюллетень.

Поскольку сканеры не защищены от ошибок и фальсификаций, важно, чтобы хотя бы некоторые бюллетени впоследствии подсчитывались вручную в ходе аудита и чтобы при необходимости проводился пересчет голосов. Аудит бумажных бюллетеней должен проводиться в произвольном порядке и в статистически значимых масштабах. МНВ также должна выяснить, какова общая допустимая погрешность сканирующих устройств и существуют ли какие-либо положения, предусматривающие автоматический пересчет голосов в том случае, если отрыв одного из соперников на выборах находится в пределах допустимой погрешности.

4.7.3 Верификация результатов и Интернет-голосование

При использовании систем Интернет-голосования сложно обеспечить возможность общей верификации результатов, не подвергая опасности тайну голосования, – особенно в ситуации со сложными бюллетенями. МНВ должна тщательно изучить процессы подтверждения голосов, подразумевающие возможность общей проверки достоверности результатов, полученных при голосовании по Интернету.

В некоторых системах Интернет-голосования предусмотрены механизмы индивидуального подтверждения правильности поданного голоса. В целом это означает, что избиратель может, соединив несколько порций информации, проверить, правильно ли учтен поданный им голос и отражает ли этот голос его намерения. Любая отдельно взятая порция информации не должна раскрывать содержание бюллетеня: если избиратель сможет предоставить третьим лицам подтверждение того, как он проголосовал, это нарушит тайну голосования. Когда используются такие механизмы, законодательство всегда должно предусматривать возможность подтвердить правильность поданного голоса, с тем чтобы выяснить, имели ли место какие-либо фальсификации; также должны быть определены санкции на случай выявления нарушений.

Возможные вопросы

- ➔ Какие методы проверки применяются с целью подтверждения достоверности результатов? Позволяют ли эти методы сквозную верификацию результатов голосования или же в этом процессе есть пробелы?
- ➔ Насколько тщательно процесс верификации голосов проводится организаторами и избирателями на практике?
- ➔ Доступно ли в полном объеме наблюдение за процессом верификации голосов всем группам наблюдателей, представителям политических партий и другим заинтересованным лицам? Пытались ли данные лица или группы лиц наблюдать за этим процессом? Если нет, по каким причинам они не проводили наблюдение?

- ☉ Какие виды аудита проводятся и кто их проводит? Что происходит в случае обнаружения ошибок или несоответствий в ходе аудита?
- ☉ Если системы ПЗ используются на избирательных участках, создается ли в них «бумажный след»? Если да, может ли он быть проверен избирателем до окончательного учета голоса?
 - › Обеспечивает ли проверяемый избирателем «бумажный след» (VVPAT) тайну голосования?
 - › Может ли VVPAT служить приемлемым методом верификации голоса или же технические или конструктивные недостатки снижают его ценность с этой точки зрения?
 - › Проводятся ли выборочные проверки «бумажного следа»?
 - › Были ли предложены и проведены какие-либо ручные пересчеты голосов?
 - › Были ли выявлены какие-либо проблемы в самой системе VVPAT (распечатка, хранение)?
 - › Были ли выявлены какие-либо расхождения или проблемы в результате частичных или полных пересчетов на основе проверяемого избирателем «бумажного следа»? Если да, какие действия были предприняты в связи с этим?
- ☉ Если используются устройства для сканирования бюллетеней, обеспечивается ли при этом тайна голосования? Проводится ли аудит или ручной пересчет отсканированных бумажных бюллетеней с целью подтверждения правильности электронных результатов? Проводится ли эта верификация до или после объявления результатов? Какие действия предпринимаются в случае обнаружения расхождений в результатах?
- ☉ Каким образом методы проведения проверки обеспечивают сквозной контроль при использовании Интернет-голосования?
 - › Получает ли избиратель в процессе голосования какие-либо данные для подтверждения голоса, которые могли бы нарушить тайну голосования?
 - › Какие виды аудита проводятся в отношении системы и кто их проводит?
 - › Какие виды верификации (подтверждения правильности результатов) предусматривает данный метод (учет голоса в соответствии с намерением избирателя; учет голоса в соответствии с тем, как он был подан; или подсчет голосов в соответствии с записью)?
- ☉ Независимо от используемого метода подтверждения результатов, как оценивают процесс верификации политические партии, кандидаты и группы внутренних наблюдателей?

4.8 Доступ наблюдателей, документация и другие меры обеспечения прозрачности

Как и в любом избирательном процессе, неотъемлемой частью оценки использования НТГ является прозрачность системы. Прозрачность, создаваемая наблюдением за выборами, – важнейшая составляющая деятельности по проверке правильности

избирательного процесса и укрепления общественного доверия к нему. В то же время, прозрачность важна для тех, кто отвечает за обеспечение чистоты выборов. Использование НТГ также должно быть полностью прозрачным для органов, ответственных за проведение выборов, и для судебных учреждений.

В целом, различные факторы могут негативно влиять на прозрачность процесса голосования. Общая прозрачность процесса снижается, когда какой-либо компонент или процесс внутри системы является тайным или защищен законом от разглашения. Поскольку выборы – это общественный процесс, сосуществляемый как избирателями, так и для избирателей в целях реализации основных прав человека, системы электронного голосования не должны становиться тайными системами в результате частных соглашений между поставщиком и государственными органами. Поэтому МНВ должна тщательно изучить вопрос о том, как независимые наблюдатели, представители партий и избиратели могут наблюдать за процессом электронного голосования, а также каким образом органы, ответственные за проведение выборов, и судебные учреждения могут правильно выполнять свои обязанности по надзору.

Хотя не за всеми аспектами НТГ можно вести прямое наблюдение, существует ряд действий, за которыми возможно наблюдение и которые должны быть доступны для наблюдателей. К ним относятся не только действия должностных лиц, ответственных за организацию выборов, и поставщиков, занимающихся установкой, наладкой и модификацией системы, но и действия органов, проводящих сертификацию, тестирование и аудит. В этом отношении МНВ должна установить, какие аспекты процесса в принципе поддаются наблюдению и получают ли наблюдатели достаточный доступ для выполнения своих задач.

МНВ должна отметить, используют ли наблюдатели имеющиеся возможности. Причины отказа от наблюдения могут представлять интерес для анализа. Например, политические партии или группы гражданского общества могут заявить, что они не обладают потенциалом для эффективного наблюдения, или же они могут указать на то, что предоставленный доступ не дает им возможности провести полноценный анализ работы системы. С другой стороны, они могут заявить о своем доверии к НТГ.

Необходимо также принять во внимание все усилия избирательных органов или поставщиков, направленные на максимальное повышение прозрачности. К таким усилиям можно отнести предоставление группам внутренних наблюдателей и политическим партиям возможности провести независимое тестирование системы НТГ. Сюда следует также отнести попытки избирательных органов найти дополнительные способы для облегчения доступа наблюдателей.

В целом, тестирование должно быть открытым для наблюдения со стороны политических партий, кандидатов и групп внутренних наблюдателей. МНВ должна по крайней мере выяснить, предоставлены ли в распоряжение этих групп результаты тестирования. Также необходимо обратить внимание на то, в каком объеме

представителям политических партий и кандидатов, внутренним наблюдателям, ученым и другим заинтересованным сторонам разрешено самим тестировать данную технологию. Несмотря на то, что возможности внешнего тестирования могут быть неизбежно сужены ограничениями, связанными с безопасностью системы, материально-техническим обеспечением и временными рамками, проведение такого тестирования является показателем прозрачности.

Важная часть анализа общих условий – выяснение вопроса о том, какие документы отсутствуют. Существование необходимой документации не является убедительным доказательством надежности НТГ. При этом отсутствие важной документации может указывать на наличие проблем. Отсутствие документации, касающейся устранения стандартных технических сбоев, может быть более красноречивым, чем доступная для изучения документация.

Еще одним фактором, негативно влияющим на общую прозрачность, является вопрос программного кода ПО, управляющего НТГ. Прозрачность повышается, если программный код является информацией, доступной широкой общественности. МНВ должна определить, доступен ли программный код всего ПО, управляющего системой НТГ, широкой общественности или хотя бы зарегистрированным наблюдателям и другим соответствующим группам. Раскрытие кода может иметь ограниченное значение, если у общественности, в том числе у политических партий, кандидатов и групп внутренних наблюдателей, нет возможности убедиться в том, что этот код и скомпилированная на его основе программа действительно те же самые, что используются в системе электронного голосования. Несмотря на то, что наличие у МНВ достаточного времени и ресурсов для проведения оценки программного кода, является маловероятным, тем не менее важно, чтобы миссия выяснила, проводилась ли другими сторонами какая-либо целенаправленная оценка в этой области, и проанализировала выводы, сделанные в результате такой оценки. Если МНВ имеет доступ к программному коду, государственные органы должны ясно понимать, что анализ кода не приравнивается к сертификации системы или ее внедрения.

Даже при использовании НТГ сохраняется основная мера, обеспечивающая прозрачность: на избирательных участках и в избирательных органах более высоких уровней должны составляться бумажные протоколы подведения итогов голосования, с тем чтобы политические партии, кандидаты и группы внутренних наблюдателей могли сверить результаты, полученные на более низких уровнях, с электронными результатами, зарегистрированными центральным избирательным органом. МНВ должна убедиться в том, что такое требование существует.

Для обеспечения эффективности некоторых методов наблюдения, в особенности анализа документации, может понадобиться предварительная подготовка. Если в ходе выборов предполагается использование НТГ, миссии по наблюдению за выборами должны попытаться заранее запросить соответствующую документацию, с тем чтобы обеспечить ее своевременный перевод. Миссии не должны подписывать никаких соглашений о неразглашении информации для получения доступа

к документам или наблюдения за процессами, связанными с НТГ, поскольку это может поставить под угрозу способность МНВ составлять независимые и объективные отчеты.

Возможные вопросы

- ➔ Открыты ли все процессы, связанные с использованием НТГ, для наблюдения со стороны МНВ и внутренних наблюдателей?
- ➔ Предприняли ли избирательные органы усилия по облегчению доступа наблюдателей?
- ➔ Какая документация доступна МНВ и общественности? Каким образом можно получить доступ к документации (только в физической форме на бумаге или в открытой форме в Интернете)? Имеются ли какие-либо недоступные отчеты или другие документы (отсутствуют или засекречены)? Существует ли какая-либо информация или документация, к которой сами органы, ответственные за организацию выборов, не имеют доступа?
- ➔ Доступен ли программный код ПО, управляющего системой НТГ, широкой общественности? Если да, проверялся ли он какой-либо группой? Существует ли механизм подтверждения того, что этот код действительно является тем же самым, который используется в день выборов?
- ➔ Печатаются ли протоколы результатов и предоставляются ли они наблюдателям и политическим партиям на всех уровнях, в том числе на уровне избирательных участков?



Голосование по Интернету в Эстонии, 2013 г.

5

Региональный ракурс: роль долгосрочных наблюдателей и региональных аналитиков

Когда в государстве, использующем НТГ в избирательном процессе, открывается МНВ или МОНВ, участие долгосрочных наблюдателей (ДН)²⁷ и краткосрочных наблюдателей (КН) будет иметь большое значение при оценке подготовки к

²⁷ Здесь и далее в тексте, если не указано иначе, термин «долгосрочный наблюдатель» означает также регионального аналитика в миссиях БДИПЧ по оценке выборов.

электронному голосованию, его проведения, а также подсчета и подведения итогов голосования. Задачи этих наблюдателей будут различаться в зависимости от вида технологии, масштабов и формы НТГ; от того, используются ли НТГ по всей стране, и от способа интеграции НТГ в избирательный процесс в целом.

Основной состав МНВ должен обеспечить достаточную подготовку ДН для выполнения ими своих задач – необходимо предоставить им четкую, сжатую информацию о системе НТГ и точно указать, какие данные и сведения они должны собирать. От ДН не следует ожидать, что они будут экспертами в вопросах новых технологий голосования. Аналитик по вопросам НТГ должен учитывать, что наблюдение за использованием новых технологий будет одной из целого ряда задач, возлагаемых на ДН, и что наблюдатели не должны уделять внимание одному из аспектов избирательного процесса в ущерб другим.

Обычно ДН отслеживают четыре основных аспекта использования НТГ: техническую и операционную подготовку, осуществляемую региональными или местными избирательными органами; обучение должностных лиц, ответственных за проведение выборов; кампании по просвещению избирателей; мнения политических партий, кандидатов и организаций гражданского общества на местном уровне. ДН смогут также предоставить основному составу миссии информацию о том, какие вопросы и проблемы обсуждают должностные лица местных избирательных органов и избиратели на местах.

Если НТГ предполагается использовать на избирательных участках, ДН должны наблюдать за тем, как и кем распределяется техника, как устройства для голосования хранятся до установки, кто имеет к ним доступ и какие принимаются меры безопасности в целях предотвращения несанкционированного доступа. ДН должны выяснить, поставлены ли устройства в полной готовности к работе в день выборов или же необходимо устанавливать обновления ПО (в том числе в отношении информации в электронном бюллетене, системы безопасности или других программ). Необходимо также знать, как проверялась подлинность программного обеспечения или его обновлений. Если загрузка бюллетеней в систему проводится на местном уровне, ДН должны попытаться пронаблюдать за тем, как это делается, кто отвечает за эту работу и какие приняты меры безопасности. Такое наблюдение должно включать и возможное тестирование системы НТГ до ее официального использования.

В странах, где работают различные виды НТГ или где НТГ поставляются разными компаниями, ДН должны выяснить, какой тип НТГ будет использоваться в их регионах и передать эту информацию членам основного состава миссии.

ДН должны обсудить НТГ с должностными лицами, ответственными за проведение выборов на местном и региональном уровне. Это позволит МНВ лучше понять, как должностные лица видят свою роль в управлении НТГ и насколько они чувствуют себя подготовленными к выполнению своих обязанностей и устранению любых проблем или сбоев, которые могут иметь место в день выборов. ДН также должны определить, какую роль играют внешние технические специалисты в подготовке электронного голосования и в какой степени должностные лица, ответственные за проведение выборов, способны осуществлять надзор за их работой. ДН должны по возможности присутствовать на учебных семинарах для сотрудников избирательных комиссий.

Помимо этого, необходимо проводить наблюдение за мероприятиями по просвещению избирателей. Например, ДН могут попытаться посмотреть, какие виды информационных кампаний проходят в местных СМИ, и оценить эффективность этих мероприятий, хотя это может быть непросто. ДН также должны узнать о любых мероприятиях по тестированию, проводимых с участием общественности, и наблюдать за ними. Такое наблюдение может дать представление не только о том, насколько избиратели чувствуют себя уверенно в обращении с устройствами для голосования, но и о том, какие проблемы с удобством использования и надежностью устройств могут возникнуть.

В ходе своих регулярных встреч с местными представителями политических партий и гражданского общества ДН могут задать вопросы, касающиеся НТГ. В частности, им следует собрать информацию о том, как партии и наблюдатели планируют наблюдать за использованием новых технологий, и о том, проводят ли они наблюдение в предвыборный период или только в день выборов. ДН должны спросить о доступе партий и внутренних наблюдателей к системе НТГ, а также узнать, существует ли какая-либо документация (в том числе программный код), которую они не смогли получить, и была ли у них возможность в какой-нибудь форме протестировать устройства.

Если НТГ используется в виде удаленного Интернет-голосования, роль ДН будет более ограниченной. Тем не менее, эти наблюдатели все равно должны собирать информацию о просвещении избирателей, а также о любых видах взаимодействия НТГ с традиционным процессом голосования – например, о том, как система предотвращает подачу избирателем нескольких голосов через различные каналы голосования.

Возможные вопросы

- ➔ Насколько должностные лица, ответственные за проведение выборов, ознакомлены со своей ролью по организации и осуществлению надзора за использованием НТГ? Насколько уверенно они себя чувствуют в этой роли?
- ➔ Какие существуют планы по обучению должностных лиц избирательных органов более низкого уровня? Насколько полезным представляется такое обучение на практике?
- ➔ Каким образом будет организован доступ к экспертным техническим знаниям в день выборов, в частности, в случае возникновения проблем?
- ➔ Было ли получено достаточное количество устройств НТГ? Были ли они получены и установлены своевременно?
- ➔ Как хранится оборудование для электронного голосования? Какие принимаются меры защиты в целях предотвращения несанкционированного вмешательства? Кто имеет доступ к устройствам НТГ и документируется ли такой доступ?
- ➔ Подключены ли системы НТГ к Интернету? Если да, какие меры защиты принимаются в целях предотвращения возможного взлома?
- ➔ Будет ли проводиться загрузка в систему электронных бюллетеней или установка других обновлений ПО до дня выборов?
- ➔ Имеются ли в наличии информационные материалы для просвещения избирателей? Насколько широкое распространение имеют мероприятия по просвещению избирателей, проводимые силами избирательной комиссией или запущенные в местных СМИ?
- ➔ Было ли запланировано до дня выборов какое-либо тестирование устройств или занятие по их использованию с участием избирателей? Если да, какова была реакция избирателей на данные устройства? Были ли в результате выявлены какие-либо проблемы?
- ➔ Каково отношение местных представителей политических партий и внутренних наблюдателей к использованию НТГ в данном районе? Каков объем предоставленного им доступа? Имелась ли у них возможность протестировать устройства или ознакомиться с документацией, касающейся данного процесса? Если создается впечатление, что партии или группы наблюдателей не предпринимают усилий по наблюдению за использованием НТГ, какие причины этого они указывают?



Представитель избирательных органов выдает избирателю идентификационные данные – Казахстан, 2005 г.

6

Роль краткосрочных наблюдателей

В соответствии с принятой БДИПЧ методикой наблюдения за выборами, КН могут играть исключительно важную роль в сборе поддающихся статистическому анализу данных об использовании технологий электронного голосования, подсчете и подведении итогов голосования. Хотя общая задача КН при наблюдении за

электронным голосованием не должна отличаться от наблюдения за бумажным голосованием, информация, которую должны собирать наблюдатели, будет разниться в зависимости от используемой в данной стране системы и от масштабов ее внедрения. В связи с этим очень важно, чтобы аналитик по вопросам НТГ, входящий в основной состав миссии, хорошо проинструктировал КН. Он должен проинформировать КН об основных компонентах системы и дать им конкретные указания о том, как оценивать работу и безопасность системы, а также ее простоту и удобство для пользователя. Помимо необходимого описания аппаратного и программного обеспечения системы НТГ, в ходе инструктажа необходимо уделить достаточное внимание структуре бюллетеня и другим аспектам взаимодействия избирателей с данной технологией. От КН, как и от ДН, нельзя ожидать или требовать технических знаний. Обучение наблюдателей должно быть посвящено методам наблюдения за правильным и безопасным функционированием систем НТГ в день выборов, с тем чтобы наблюдатели могли выявить любые расхождения в практике на их избирательных участках.

В информационную папку для КН необходимо включить специальный раздел по электронному голосованию. Это поможет КН оценить уровень готовности сотрудников избирательных комиссий к использованию оборудования, а также уровень доверия избирателей к электронному голосованию и уровень понимания ими процедур такого голосования. Вопросы о работе системы электронного голосования должны включаться в анкеты, с которыми работают КН. Поскольку КН могут быть вообще незнакомы с НТГ, эти анкеты должны быть очень хорошо и четко составлены, с тем чтобы можно было получить важную и пригодную для использования информацию и избежать предвзятости. Если НТГ используются в сочетании с традиционными процессами бумажного голосования, основной состав миссии и ДН должны постараться обеспечить обучение и дислокацию КН таким образом, чтобы они не уделяли непропорционально большого внимания вопросам электронного голосования.

Существует ряд аспектов электронного голосования, наблюдение за которыми в ходе процесса голосования может быть поручено КН. Основная группа вопросов включает тайну голосования, хранение устройств НТГ, их простоту и удобство в использовании, безопасность, соблюдение сотрудниками избирательных комиссий установленных процедур и способы решения любых возникающих проблем.

Подготовка избирательных участков будет одним из первых процессов для наблюдения силами КН (хотя это могут делать и ДН, если устройства НТГ устанавливаются на избирательных участках до дня выборов). КН должны сообщить, соблюдают ли в процессе установки оборудования заранее утвержденные процедуры – в том числе, какие меры принимаются для того, чтобы не допустить сохранения в электронной памяти каких-либо голосов до начала голосования. КН также должны наблюдать за ходом любого тестирования, которое проводится в ходе установки, – будь то тестирование оборудования для голосования или процесса передачи данных на центральный сервер.

КН должны проверить, где хранятся устройства для голосования и каким образом избирателям обеспечивается возможность тайно заполнить бюллетень. К возможным проблемам, на которые нужно обратить внимание в этой связи, относятся хранение оборудования без контроля, отсутствие кабинок или обеспечивающих тайну голосования перегородок, а также слишком яркие компьютерные мониторы, позволяющие посторонним видеть выбор избирателя. Еще одним важным фактором является способ, которым должностные лица, ответственные за проведение выборов, помогают избирателям, а также вероятность того, что такая помощь может нарушить тайну голосования.

КН должны оценить, насколько избиратели чувствуют себя уверенно при использовании устройств для голосования. Необходимо обратить внимание на возможное появление значительного числа избирателей, нуждающихся в помощи должностных лиц, ответственных за проведение выборов, или других избирателей, а также на избирателей, которым требуется особенно много времени для голосования. Помимо этого, следует оценить функционирование устройств VVPAT, а также их простоту и удобство для избирателя (если такие устройства используются). КН могут выразить желание провести короткие интервью с избирателями за пределами избирательных участков, с тем чтобы узнать, какие у них впечатления и каково их мнение о процессе голосования с использованием НТГ. Доступность НТГ для лиц с ограниченными возможностями, людей старшего возраста и лиц, говорящих на языках меньшинств, – еще один важный аспект удобства системы для пользователей.

Третьим важным вопросом является обеспечение физической безопасности устройств НТГ на избирательном участке. Здесь важна информация о том, кто обладает доступом к оборудованию для голосования и другим компонентам системы на этом уровне, а также о том, имеет ли кто-либо из технического персонала фирмы-поставщика доступ к устройствам в отсутствие сотрудника органа, ответственного за проведение выборов. КН также должны наблюдать за тем, принимаются ли на самом деле необходимые меры безопасности (например, опечатывание разъемов внешних интерфейсов). Помимо этого, КН должны убедиться (проверив серийные номера или другие однозначные опознавательные характеристики), что устройства НТГ, установленные на избирательных участках, действительно именно те, которые предполагалось там разместить (если такая информация доступна).

Что касается проведения процесса голосования, КН должны наблюдать за тем, соблюдают ли должностные лица, ответственные за проведение выборов, установленные процедуры или же отклоняются от этих процедур (что может поставить под угрозу чистоту всего процесса). Речь идет о ситуациях, когда НТГ используются в качестве альтернативного способа голосования, и это требует особого внимания к списку избирателей в целях предупреждения многократного голосования. КН также должны попытаться оценить понимание НТГ сотрудниками избирательных комиссий. Необходимо выяснить, в каком объеме эти должностные лица прошли соответствующее обучение, и посмотреть, имеются ли на избирательном участке руководства по НТГ и пользуются ли ими сотрудники избирательной комиссии. КН

должны узнать у внутренних наблюдателей и представителей политических партий их мнение о процессе, проходящем на избирательном участке, и о том, насколько им удастся наблюдать за этим процессом.

Если внедрение электронного голосования позволяет избирателям на избирательном участке выбирать между электронным и бумажным голосованием, КН должны проследить за тем, как происходит управление этим процессом и, в частности, за тем, могут ли избиратели свободно выбирать способ голосования или же сотрудники избирательной комиссии или другие лица рекомендуют им конкретный способ голосования. Важно также выяснить, отмечается ли в списках голосующих, какой способ голосования выбрал избиратель, и сверяется ли в процессе закрытия голосования количество избирателей, выбравших каждый из способов голосования.

КН должны наблюдать за тем, как должностные лица решают любые возникающие проблемы, связанные с системой (если это применимо). Наблюдатели должны отметить, какие проблемы имеют место и сколько времени требуется для их решения, а также представляется ли это решение эффективным и соответствующим установленным правилам. Сюда относятся задержки с открытием избирательных участков в связи с более длительным, чем предполагалось, временем подготовки к работе. КН должны оценить влияние таких ситуаций на процесс голосования на избирательном участке, где проводится наблюдение, – например, если электронная система не работает, предоставляется ли избирателям возможность проголосовать при помощи бумажного бюллетеня или же голосования не происходит? Если система дает сбой, неправильно функционирует или если процедуры, связанные с работой системы, не соблюдаются надлежащим образом, КН должны отметить, был ли занесен данный инцидент в протокол избирательного участка, который должен быть передан в вышестоящую избирательную комиссию, и происходит ли на самом деле эта передача.

КН должны наблюдать за закрытием избирательного участка и установить, происходит ли это в соответствии с необходимыми процедурами, включающими правильное протоколирование происходящего, завершение процесса голосования, начало подсчета голосов, использование любых механизмов тестирования и верификации, а также все процедуры, необходимые для проверки достоверности результатов. Наблюдатели должны отметить, распечатывается ли итоговый протокол результатов, предоставляется ли он наблюдателям и представителям политических партий и кандидатов и вывешивается ли он на избирательном участке для информирования общественности. КН должны пронаблюдать за тем, как результаты передаются в вышестоящие избирательные комиссии – путем электронной пересылки результатов или при помощи аппаратных средств (флеш-карт или компакт-дисков).

Если в целях подтверждения результатов сразу же проводится аудит бумажных записей, КН должны провести наблюдение за всеми механизмами проверки и процедурами аудита бумажных записей, сделанных в процессе использования НТГ,

и составить соответствующие отчеты. Наблюдение за этими действиями имеет очень большое значение для оценки НТГ и должно дать информацию о том, проводился ли ручной пересчет голосов прозрачным и подотчетным образом. КН также должны отметить, были ли выявлены какие-либо расхождения в результатах, полученных в процессе электронного подведения итогов голосования. Помимо этого, наблюдатели должны выяснить, какие действия были предприняты в таких случаях и как государственные органы объяснили такие расхождения.

Возможные вопросы

- ⊖ Возникают ли какие-либо проблемы в ходе установки устройств НТГ на избирательных участках? Если да, в состоянии ли должностные лица, ответственные за проведение выборов, их решить? Вовремя ли открываются избирательные участки?
- ⊖ Какие меры принимаются для того, чтобы не допустить сохранения в электронной памяти каких-либо голосов до начала голосования? Поддается ли это проверке?
- ⊖ Защищает ли тайну голосования способ установки устройств НТГ на избирательном участке? Следят ли должностные лица, ответственные за проведение выборов, за тем, чтобы избиратели голосовали тайно, даже если избирателям нужна помощь при использовании ими устройств для голосования?
- ⊖ Можно ли сказать, что избиратели понимают, как работают устройства НТГ? Какое количество избирателей нуждается в помощи для завершения процесса голосования? Прекращают ли какие-либо избиратели процесс голосования после его начала и до подачи голоса?
- ⊖ Подходят ли избиратели к устройству НТГ по одному? Не допускают ли должностные лица, ответственные за проведение выборов, использования устройств НТГ двумя и более избирателями одновременно?
- ⊖ Возникает ли скопление голосующих избирателей на участке для голосования? Как долго избирателям приходится ждать, чтобы проголосовать? Имеется ли достаточное количество устройств для голосования, позволяющее, чтобы время ожидания не превышало разумно допустимое?
- ⊖ Могут ли избиратели с ограниченными возможностями и избиратели старшего возраста пользоваться устройствами без посторонней помощи? Если в процессе голосования используются языки меньшинств, можно ли без труда переключить на них устройство для голосования?
- ⊖ Если какие-либо внешние порты или другие части устройства НТГ должны оставаться опечатанными на протяжении голосования, могут ли КН убедиться, что печати на месте?
- ⊖ Проводят ли какие-либо сотрудники избирательной комиссии или технические специалисты работу по управлению устройствами НТГ или их обслуживанию в присутствии наблюдателей? Если да, какие этому даются объяснения?
- ⊖ Соблюдают ли должностные лица установленные процедуры или же они отклоняются от этих процедур? По каким причинам?

- ➞ Насколько можно сказать, что процесс использования НТГ понятен сотрудникам избирательных комиссий? В состоянии ли они при необходимости решить возникающие проблемы? Если нет, присутствуют ли на участке технические специалисты, ответственные за устранение проблем? Если за время нахождения КН на участке возникают проблемы с устройствами для голосования, регистрируются ли это в официальном протоколе и передается ли затем информация дальше в установленном порядке?
- ➞ Если НТГ не работают дольше, чем несколько минут, голосуют ли избиратели при помощи бумажных бюллетеней или же им приходится ждать, пока будет доступно запасное устройство? В случае использования сканеров бюллетеней, помещаются ли бюллетени во временную урну для голосования? Покидают ли какие-либо избиратели участок, не проголосовав?
- ➞ Каковы мнения внутренних наблюдателей и представителей политических партий или кандидатов о процессе голосования на данном избирательном участке?
- ➞ Соблюдаются ли процедуры закрытия голосования? Распечатывается ли бумажная копия результатов по каждому устройству и по избирательному участку в целом и предоставляется ли она наблюдателям и представителям политических партий? Вывешиваются ли такие копии на избирательном участке для информирования общественности?
- ➞ Каким образом передаются результаты по избирательному участку в вышестоящие избирательные органы? Соблюдаются ли процедуры передачи? Если нет, почему?
- ➞ Проводится ли немедленный аудит результатов на избирательном участке?
- ➞ Имеется ли у избирателей выбор между электронным и бумажным голосованием? Принуждают ли их к выбору того или иного способа голосования?
- ➞ Что происходит с записанными голосами после дня выборов? Очищаются ли запоминающие устройства системы НТГ и, если да, то кем?



OSCE/ROBERT KREMER

Наблюдатели проводят мониторинг подведения итогов голосования – Российская Федерация, 2006 г.

7

Отчетность: подготовка оценок и рекомендаций

Чрезвычайно важно, чтобы отчеты МНВ обо всех аспектах избирательного процесса были основанными на фактах, точными и сбалансированными. Если используются НТГ, оценка этих технологий должна быть частью общей оценки избирательного процесса. Она также должна составлять основу любых рекомендаций, которые МНВ может сформулировать в данной сфере, с тем чтобы помочь государствам-участникам ОБСЕ в совершенствовании их избирательных процессов в соответствии с их обязательствами.

Если выборы включают использование НТГ, отчеты МНВ должны содержать раздел, посвященный этому аспекту выборов. При том, что каждый член основного состава миссии обязан собирать информацию об использовании НТГ, аналитик по вопросам НТГ несет главную ответственность за объединение и анализ всей этой информации и за составление соответствующего раздела в отчете МНВ.

Цель такого раздела состоит в том, чтобы объяснить и дать оценку функциям системы НТГ. Отчетность должна быть как можно более сжатой и понятной для аудитории, не имеющей технической подготовки, но при этом она должна быть достаточно детальной для того, чтобы представить хорошо проработанное суждение. Может получиться так, что окажется необходимым включить в отчет некоторые технические детали, касающиеся системы, однако обычно их следует указывать в сносках или приложениях. Отчеты МНВ об использовании НТГ должны отмечать положительные моменты этого процесса, а также слабые стороны системы. МНВ должна учитывать, что использование новых технологий не может рассматриваться изолированно, – это часть более широкого избирательного процесса. Проводя оценку, необходимо обратить внимание на то, как внедрение НТГ влияет на другие аспекты этого процесса.

Многие компоненты заключения об использовании НТГ затрагивают сферы ответственности различных членов основного состава МНВ. Правовой аналитик должен работать вместе с аналитиком по вопросам НТГ, с тем чтобы оценить, в достаточной ли мере использование новых технологий регулируется правовой базой и имели ли место какие-либо жалобы или апелляции, касающиеся НТГ. Совместно с политическим аналитиком и аналитиком по вопросам СМИ аналитик по вопросам НТГ должен проанализировать политические и общественные дискуссии, касающиеся использования новых технологий. Вместе с ДН аналитик по вопросам НТГ должен оценить любые региональные различия в использовании НТГ, а также любые вопросы, касающиеся простоты и удобства технологии для пользователей и тестирования этих систем. В то же время, политический аналитик и ДН, вместе с аналитиком по вопросам НТГ, должны оценить мнения политических партий, соперников на выборах и других сторон в избирательном процессе, а аналитик по вопросам выборов должен оценить отзывы о новой технологии должностных лиц, ответственных за организацию выборов.

Основанием для заключений и рекомендаций, касающихся НТГ, являются обязательства ОБСЕ. В соответствующих случаях необходимо также принимать во внимание международную передовую практику в этой области, – особенно если она относится к конкретным аспектам использования НТГ. Помимо этого, заключения МНВ должны учитывать применимое внутреннее законодательство.

Обязательства и стандарты можно кратко изложить в виде семи принципов, рассмотренных выше в разделе «Основы наблюдения». Оценки, выводы и рекомендации МНВ, касающиеся использования НТГ в ходе конкретных выборов, должны учитывать эти принципы. Все это необходимо принимать во внимание при подготовке

миссией заключения о том, насколько использование НТГ соответствует обязательствам ОБСЕ.

МНВ должна предложить значимые рекомендации относительно того, как усовершенствовать использование НТГ (модификация системы, изменения в управлении/внедрении или внесение поправок в законодательство).

Чрезвычайно важно, чтобы эти рекомендации были хорошо продуманы, хорошо сформулированы и согласованы с упомянутыми выше принципами. Рекомендации относительно проведения выборов, содержащиеся в итоговом отчете миссии, дают исходные ориентиры для любого избирательного процесса и дальнейших шагов на пути к новым выборам.

Рекомендации должны быть обоснованными и осуществимыми; при этом очень важно, чтобы рекомендации по вопросам НТГ были понятны неспециалистам. Рекомендации должны быть подкреплены конкретными выводами об обнаруженных недостатках и возможностях совершенствования существующей ситуации с целью приведения ее в большее соответствие с хорошей практикой. Важно также, чтобы рекомендации были логически последовательными и не противоречили друг другу.

Как правило, из всех предложенных рекомендаций некоторые будут приоритетными, потому что они направлены на внесение существенных изменений, которые являются более срочными или более важными. Необходимо провести сбалансированную оценку, с тем чтобы определить, относится ли какая-либо рекомендация по вопросам НТГ к разряду приоритетных.

Когда недостатки более серьезны и подтверждение достоверности результатов невозможно, или когда представляется, что продолжение использования НТГ подрывает общественное доверие к избирательному процессу, МНВ может порекомендовать пересмотреть решение об использовании НТГ – до тех пор, когда можно будет устранить существующие проблемы.



OSCE/ROBERT KRIMMER

Представитель избирательных органов проводит обучение должностных лиц использованию устройства для электронного голосования с прямой записью – Соединенные Штаты, 2006 г.

8

Дальнейшие шаги по итогам наблюдения за выборами

Успех дальнейших действий по использованию рекомендаций в значительной мере зависит от политической воли к совершенствованию избирательного процесса в рамках подготовки к следующим выборам. Государства-участники ОБСЕ неоднократно подтверждали свои обязательства относительно выполнения рекомендаций БДИПЧ и подчеркивали роль Бюро в оказании им поддержки²⁸. Они все

28 Декларация встречи ОБСЕ на высшем уровне, п. 26 («Выборы»), Стамбул, 19 ноября 1999 г.; Решение Совета министров ОБСЕ № 5/03 «О выборах», Маастрихт, 1-2 декабря 2003 г.; Решение Совета министров ОБСЕ №19/06 «Повышение эффективности ОБСЕ», Брюссель, 4-5 декабря 2006 г.; см.: <http://www.osce.org/mc/66113>.

чаще сообщают органам ОБСЕ о своем опыте использования рекомендаций БДИПЧ в области проведения выборов. Международные организации по наблюдению за выборами, подписавшие Декларацию принципов международного наблюдения за выборами (2005), также все больше подчеркивают значение дальнейших шагов, предпринимаемых в целях выполнения рекомендаций как правительствами, так и международным сообществом; это может придать ускорение данному процессу (в идеальной ситуации, это будет результат координации действий)²⁹.

Согласно Руководству БДИПЧ по наблюдению за выборами, наблюдение не является самоцелью, оно направлено на оказание поддержки государствам-участникам ОБСЕ в выполнении их обязательств в области выборов. Деятельность по наблюдению за выборами может принести максимальную пользу только в том случае, если предложенные рекомендации в полной мере и со всей серьезностью принимаются во внимание и эффективно выполняются. Активные дальнейшие шаги по итогам проведения выборов могут усилить влияние деятельности по наблюдению за выборами и увеличить ее пользу. Они являются неотъемлемой частью избирательного цикла и должны начинаться сразу после публикации итогового отчета, содержащего рекомендации.



Рис. 1. Цикл наблюдения за выборами

²⁹ Декларация принципов международного наблюдения за выборами и Кодекс поведения международных наблюдателей за выборами, ООН и др., 27 октября 2005 г. URL: <http://www.osce.org/node/16936>.

После публикации итогового отчета с рекомендациями БДИПЧ обычно организует визит в страну по результатам проведения выборов, с тем чтобы представить итоговый отчет и рекомендации сторонам избирательного процесса. Эти визиты – первый этап всеобъемлющего процесса дальнейшей работы и напоминание государствам-участникам ОБСЕ в период между выборами об их задачах по совершенствованию своих избирательных процессов в соответствии с обязательствами ОБСЕ. Помимо этого, такие визиты позволяют лучше понять готовность и способность государств работать над выполнением конкретных рекомендаций в будущем. Они также служат напоминанием об экспертных знаниях БДИПЧ и способности Бюро оказать поддержку государствам путем анализа законопроектов, включающих положения о НТГ, или предоставления экспертных знаний о конкретных технических аспектах использования НТГ в избирательном процессе.

После представления итогового отчета МНВ дальнейшие визиты БДИПЧ в данную страну позволяют более подробно и углубленно рассмотреть различные аспекты предоставляемой поддержки. Такие визиты по итогам наблюдения за выборами направлены на оказание технической поддержки государству-участнику при помощи проведения более углубленной технической оценки, включающей рекомендации по конкретным областям, вызывающим беспокойство. В качестве примера можно привести предоставление технических консультаций по повышению прозрачности, укреплению защиты и улучшению возможностей для проведения проверки при использовании НТГ в избирательном процессе. Визиты в рамках дальнейших шагов по итогам наблюдения за выборами планируются с учетом оценки, подготовленной БДИПЧ, и представляют собой наиболее эффективный способ рассмотрения предложенных рекомендаций.

Содействие в выполнении рекомендаций, касающихся НТГ, может принимать форму консультирования государства-участника по вопросу о том, как лучше подойти к использованию НТГ. Такое консультирование может включать оценку условий непосредственно до или сразу после принятия политического решения об использовании систем НТГ и может помочь в оценке общей реализуемости данного проекта. Оценка должна всегда включать полный анализ способов электронного голосования и голосования с помощью других носителей. Правовые заключения представляют собой еще один вид помощи со стороны БДИПЧ; в этом случае речь часто идет о составлении комментариев к проектам избирательного законодательства, касающегося НТГ. Помимо этого, могут проводиться визиты экспертов с целью оценки пилотного внедрения НТГ или Интернет-голосования. Как обычно, Бюро готово оказывать государствам-участникам помощь в этих усилиях согласно их просьбам.

Возможные вопросы

- ➔ Планируются ли (или реализуются) в настоящее время какие-либо изменения, касающиеся НТГ? Если да, какие это изменения? Соответствуют ли они предыдущим рекомендациям и международной хорошей практике?
- ➔ Существуют ли какие-либо задачи для БДИПЧ по оказанию содействия в выполнении рекомендаций в области НТГ?
- ➔ Какая форма содействия со стороны БДИПЧ была бы наиболее подходящей для государства-участника и его институтов при выполнении ими предыдущих рекомендаций и приведении своего избирательного процесса в большее соответствие с обязательствами ОБСЕ, касающимися НТГ?

Приложения

Приложение I. Полезные термины

Каждый раз, когда речь идет об использовании ИКТ в избирательном процессе, важно четко понимать терминологию и процедуры, связанные с НТГ, – прежде всего потому, что это сложный технический процесс. В приведенных ниже определениях объясняются общепринятые термины, связанные с НТГ. Членам основного состава миссии следует использовать в своей отчетности единую терминологию, с тем чтобы избежать путаницы в обозначении того, за чем проводится наблюдение.

- ❑ **Аудит** – оценка системы с точки зрения ее соответствия заранее установленным критериям. Результатом такой оценки может быть отчет об аудите или сертификат.
- ❑ **Криптография** – метод записи информации (данных), защищающий их от прочтения третьими лицами.
- ❑ **Уничтожение данных** – метод, при помощи которого данные, когда они больше не нужны, делаются непригодными к использованию и при этом не могут быть восстановлены. Для этого используются различные способы, наиболее распространенным из которых является разрушение носителя данных при помощи магнитного, физического или температурного воздействия.
- ❑ **Электронно-цифровая подпись** – математическая функция, которая позволяет любому лицу проверить подлинность и целостность конкретного сообщения, файла или компьютерной программы. Она подтверждает, что данный продукт был подписан известным уполномоченным лицом (подлинность) и не изменялся с момента подписания (целостность).
- ❑ **Распределенный отказ в обслуживании (DDoS-атака)** – атака на компьютерную систему или сеть, при которой простой автоматический запрос повторяется с очень высокой частотой, с целью создания избыточной нагрузки для линий подключения или пропускной способности системы.
- ❑ **Возможность сквозной проверки** – одна из функциональных возможностей систем НТГ, позволяющая подтвердить достоверность общих и/или индивидуальных результатов голосования. Системы, предусматривающие сквозную проверку общих результатов, дают независимой третьей стороне возможность установить при помощи неавтоматизированной или математической проверки, что результаты выборов представлены честным и свободным от фальсификаций образом. На индивидуальном уровне избирателям предоставляется возможность убедиться, что их голос учтен в соответствии с их волеизъявлением, сохранен как окончательно учтенный и (в идеальной случае) посчитан так, как он был зарегистрирован.

- ❑ **Взлом** – действия, направленные на поиск и использование недостатков аппаратных средств, программного обеспечения или компьютерных сетей, дающих возможность несанкционированного использования системы.
- ❑ **Мероприятие по регистрации ключа** – собрание (главным образом, при Интернет-голосовании), на котором ведущие сотрудники органа, ответственного за проведение выборов, создают секретный электронный «ключ», который используется для защиты электронного голосования. Этот ключ часто разделяется на несколько частей, записанных на различных смарт-картах и хранящихся у конкретных сотрудников избирательного органа вплоть до завершения выборов. Затем эти лица собираются вместе, чтобы, соединив свои части ключа, открыть электронную урну для голосования и начать расшифровку электронных голосов (подобно закрытию голосования и подсчету при голосовании с помощью бумажных бюллетеней).
- ❑ **Разграничение обязанностей** означает, что по меньшей мере два человека должны одновременно работать в системе, обеспечивая таким образом взаимозависимость и взаимоограничение своих действий с целью предотвращения злоупотреблений.
- ❑ **Программный код** – воспринимаемый человеком текст, написанный на конкретном языке программирования, который может быть легко переведен в набор компьютерных инструкций, т. е. исполняемую программу.
- ❑ **Юзabiliти определяется** как простота и удобство использования технологии и ее изучаемость.
- ❑ **Идентификационные данные избирателя** могут представлять собой идентификационные карточки избирателя, уникальные одноразовые пароли, смарт-карты со встроенной микросхемой или другие средства однозначной идентификации пользователя в качестве лица, имеющего право голосовать на выборах
- ❑ **Проверяемый избирателем «бумажный след» (VVPAT)** – это записи на бумажном носителе, сохраняемые системой электронного голосования и позволяющие избирателю проверить учет своего голоса – в идеале, до того, как голос будет окончательно учтен; системы с VVPAT дают возможность ручного пересчета голосов.

Приложение II. Контрольный список вопросов

- ❑ В каких условиях происходило внедрение НТГ? Имела ли место публичная дискуссия о необходимости НТГ и способах их внедрения? Было ли достигнуто всеобщее политическое согласие или имелись расхождения во взглядах на этот вопрос? Существовало ли полное общественное доверие к избирательному процессу и органам, ответственным за проведение выборов, до введения электронного голосования?
- ❑ Происходило ли введение НТГ поэтапно? Выделялось ли время на выявление и устранение возможных проблем и на ознакомление избирателей с системой?
- ❑ Как избирательный процесс с использованием НТГ соотносится с процессом, основанным на использовании бумажных бюллетеней, с точки зрения выполнения основных принципов подлинных демократических выборов? Какова практическая ценность использования НТГ в данной стране? Имеются ли планы действий в чрезвычайных обстоятельствах на случай отказа технологии?
- ❑ Если НТГ используются вместе с системой бумажного голосования, как использование этих технологий влияет на весь остальной избирательный процесс?
- ❑ Прошла ли система НТГ сертификацию в рамках прозрачного процесса в компетентном независимом органе, в соответствии с национальным законодательством и международной хорошей практикой?
- ❑ Прошла ли система НТГ и ее компоненты всестороннее тестирование до внедрения и через определенные промежутки времени после внедрения?
- ❑ Насколько избиратели, лица, ответственные за проведение выборов, и наблюдатели способны понимать и использовать систему? Какие нужны навыки, чтобы превратить их в грамотных пользователей? Какого рода обучение или просвещение избирателей помогло бы выработать эти навыки?
- ❑ Имеются ли какие-либо лица или группы лиц, включая политические партии и внутренних наблюдателей, которым по закону разрешено проведение собственного тестирования, оценки или анализа документации?
- ❑ Имеют ли международные наблюдатели полный доступ к процессу и к документации, в том числе к отчетам о сертификации, тестировании, верификации и аудите?
- ❑ Насколько общественность убеждена в том, что использование НТГ на данных выборах происходит в соответствии с демократическими принципами?
- ❑ Гарантирована ли тайна голосования?

- ❑ Действуют ли на каждом уровне системы требования и процедуры в области безопасности? Обеспечивают ли они на практике защиту от вмешательства извне, внутренних подтасовок и технологических отказов?
- ❑ Создается ли проверяемый избирателем «бумажный след», позволяющий подтвердить правильную регистрацию волеизъявления избирателя и создать возможность для наблюдателей, не имеющих технических знаний, наблюдать за пересчетом голосов? Если нет, какие меры обеспечивают возможность полной сквозной проверки результатов?
- ❑ Отражены ли в правовой базе возможные последствия использования новых технологий, в том числе вопросы о предоставлении достаточного доступа наблюдателям, аудите системы и других мерах обеспечения прозрачности, а также о возможности пересчета голосов, обязательных аудиторских проверках результатов и оспаривании итогов выборов в суде?
- ❑ Возможно ли внесение в законодательство или практику каких-либо изменений, касающихся НТГ, в целях улучшения процесса проведения выборов и выполнения обязательств ОБСЕ? Если да, то каких?
- ❑ Имеется ли четкое разделение обязанностей между поставщиками, надзорными органами и должностными лицами, ответственными за проведение выборов, позволяющее обеспечить полную подотчетность и эффективное реагирование в случае возникновения проблем?

Приложение III. Кодекс поведения наблюдателей БДИПЧ ОБСЕ

- Наблюдатели должны сохранять строгую непредвзятость при исполнении своих обязанностей и ни в коем случае не должны выражать или демонстрировать предубеждения или предпочтения по отношению к властям, партиям, кандидатам или по отношению к каким-либо спорным вопросам, возникающим в процессе выборов.
- Наблюдатели должны выполнять свои обязанности в ненавязчивой манере и не должны вмешиваться в избирательный процесс. Наблюдатели могут задавать вопросы представителям избирательных органов и могут привлекать их внимание к несоблюдению правил, но они не должны давать никаких указаний или предпринимать действия, расходящиеся с решениями избирательных властей.
- Наблюдатели должны выполнять свои обязанности в течение всего дня голосования, включая наблюдение за процессом подведения итогов голосования и, если они получили соответствующие инструкции, они должны наблюдать за следующей стадией подведения итогов голосования.
- Заключение наблюдателей должны быть основаны на их личных наблюдениях или на ясных и убедительных фактах и доказательствах.
- Наблюдатели не должны давать никаких комментариев представителям средств массовой информации об избирательном процессе или о сути своих наблюдений. Любые комментарии представителям СМИ должны ограничиваться общей информацией о работе миссии и о роли наблюдателей.
- Наблюдатели не должны подвергать себя необоснованному или чрезмерному риску. Личная безопасность каждого наблюдателя является приоритетом над любыми другими соображениями.
- Наблюдатели должны иметь при себе удостоверение, выданное правительством или избирательной комиссией, и должны его предъявлять по просьбе любых представителей властей.
- Наблюдатели должны соблюдать все государственные законы и правила.
- Наблюдатели должны всегда демонстрировать высочайший уровень личного благоразумия и профессионализма.
- Наблюдатели должны присутствовать на всех инструктивных совещаниях и совещаниях по подведению итогов, соблюдать план размещения и следовать всем остальным инструкциям, которые дает им миссия БДИПЧ по наблюдению за выборами.

Приложение IV. Избранные обязательства ОБСЕ, документы о хорошей практике и судебные прецеденты

Обязательства ОБСЕ в области выборов

Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 г. (обязательства, относящиеся к выборам)

- (6) Государства-участники заявляют, что воля народа, выражаемая свободно и честно в ходе периодических и подлинных выборов, является основой власти и законности любого правительства. Государства-участники соответственно уважают право своих граждан принимать участие в управлении страной непосредственно или через представителей, избираемых ими свободно в ходе честного избирательного процесса. Они признают свою ответственность за защиту и охрану в соответствии со своими законами, своими обязательствами по международному праву в области прав человека и своими международными обязательствами свободно установленный путем волеизъявления народа демократический порядок от деятельности отдельных лиц, групп или организаций, которые используют или отказываются отвергнуть терроризм или насилие, направленные на свержение этого порядка или такого порядка в другом государстве-участнике.
- (7) Для того, чтобы воля народа служила основой власти правительства, государства-участники
 - (7.1) проводят свободные выборы с разумной периодичностью, как это установлено законом;
 - (7.2) допускают, чтобы все мандаты по крайней мере в одной палате национального законодательного органа были объектом свободной состязательности кандидатов в ходе всенародных выборов;
 - (7.3) гарантируют взрослым гражданам всеобщее и равное избирательное право;

- (7.4) обеспечивают, чтобы голосование проводилось тайно или применялась равноценная процедура свободного голосования и чтобы подведение итогов голосования и сообщение о них были честными а официальные результаты были опубликованы;
 - (7.5) уважают право граждан добиваться политических или государственных постов в личном качестве или в качестве представителей политических партий или организаций без дискриминации;
 - (7.6) уважают право отдельных лиц и групп лиц создавать в условиях полной свободы свои политические партии или другие политические организации и предоставляют таким политическим партиям и организациям необходимые юридические гарантии, позволяющие им соревноваться друг с другом на основе равенства перед законом и органами власти;
 - (7.7) обеспечивают, чтобы закон и государственная политика допускали проведение политических кампаний в атмосфере свободы и честности, в которой никакие административные действия, насилие или запугивание не удерживали бы партии и кандидатов от свободного изложения своих взглядов и оценок, а также не мешали бы избирателям знакомиться с ними и обсуждать их или голосовать свободно, не опасаясь наказания;
 - (7.8) обеспечивают, чтобы не устанавливались какие-либо юридические или административные барьеры для беспрепятственного доступа к средствам массовой информации на недискриминационной основе для всех политических группировок и отдельных лиц, желающих принять участие в избирательном процессе;
 - (7.9) обеспечивают, чтобы кандидаты, получившие необходимое число голосов, определенное законом, надлежащим образом вступали в должность и могли оставаться в должности до истечения срока своих полномочий или до их прекращения иным образом, который регулируется законом в соответствии с демократическими парламентскими и конституционными процедурами.
- (8) Государства-участники считают, что присутствие наблюдателей, как иностранных, так и национальных, может повысить авторитетность избирательного процесса для государств, в которых проводятся выборы. Поэтому они приглашают наблюдателей от любых других государств-участников СБСЕ и любых соответствующих частных учреждений и организаций, которые пожелают этого, наблюдать за ходом их национальных выборов в объеме, допускаемом законом. Они также будут стремиться содействовать такому же доступу к избирательным процессам, проводимым на более низком, чем общенациональный, уровне. Такие наблюдатели будут брать на себя обязательство не вмешиваться в избирательный процесс.

Документ московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (1991)

(24) Государства-участники подтверждают право на охрану личной семейной жизни, жилища, тайны переписки и электронных сообщений. Во избежание любого неправомерного или произвольного вмешательства государства в жизнь индивидуума, что могло бы нанести ущерб любому демократическому обществу, осуществление этого права будет ограничиваться только в случаях, предусмотренных законом и совместимых с международно признанными стандартами в области прав человека. В частности, государства-участники обеспечат, чтобы обыски и аресты лиц, а также частных помещений и имущества производились лишь в соответствии с такими нормами, которые обеспечены судебной защитой.

Хорошая практика

Aldana, Gustavo. *Observing the Use of Electoral Technologies: A Manual for OAS Electoral Observation Missions*, Washington DC, General Secretariat of the Organization of American States, 2010. URL: <http://www.oas.org/es/sap/docs/Technology%20English-FINAL-4-27-10.pdf>.

Caarls, Susanne, *E-voting handbook, Key steps in the implementation of e-enabled elections*. Strasbourg, Council of Europe, 2011. URL: http://www.coe.int/t/dgap/democracy/activities/GGIS/E-voting/E-voting%202010/Biennial_Nov_meeting/ID10322%20GBR%206948%20E-voting%20handbook%20A5%20HD.pdf

Council of Europe, Recommendation Rec(2004)11 of the Committee of Ministers to member states on legal, operational and technical standards for e-voting, Strasbourg, 30 September 2004 [Совет Европы, Рекомендация Rec(2004)11 Комитета министров государствам-членам по правовым, организационным и техническим стандартам электронного голосования]. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=778189>.

Goldsmith, Ben, *Electronic Voting & Counting Technologies: A Guide to Conducting Feasibility Studies*. Washington DC, International Foundation for Electoral Systems, May 2011. URL: http://www.ifes.org/~media/Files/Publications/Books/2011/Electronic_Voting_and_Counting_Tech_Goldsmith.pdf.

Guidelines on Certification of E-voting Systems, Council of Europe, November 2011. URL: http://www.coe.int/t/dgap/democracy/activities/GGIS/E-voting/E-voting%202010/Biennial_Nov_meeting/Guidelines_certification_EN.pdf.

Guidelines on Transparency of E-enabled Elections, Council of Europe, November 2011. URL: http://www.coe.int/t/dgap/democracy/activities/GGIS/E-voting/E-voting%202010/Biennial_Nov_meeting/Guidelines_transparency_EN.pdf.

Handbook on Observing Electronic Voting, 2nd Edition. Atlanta, The Carter Center, January 2012. URL: http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/democracy/des/Carter-Center-E_voting-Handbook.pdf.

Report on the Compatibility of Remote Voting and Electronic Voting with the Standards of the Council of Europe. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), 12-13 March 2004. URL: <http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/?pdf=CDL-AD%282004%29012-e>.

Goldsmith, Ben and Holly Ruthrauff. *Implementing and Overseeing Electronic Voting and Counting Technologies*. Washington, DC, IFES and National Democratic Institute, 2013.

Судебные дела

Austria: Constitutional Court, Judgment of 13 December 2011 regarding the 2009 Federal Students' Elections (V86-96/11) [Австрия: Конституционный Суд, решение от 13 декабря 2011 г. о федеральных студенческих выборах 2009 г.]. URL: http://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-site/attachments/7/6/7/CH0006/CMS1327398738575/e-voting_v85-11.pdf.

Estonia: Constitutional Review Chamber, Judgment of 1 September 2005, regarding Petition of the President of the Republic (3-4-1-13-05) [Эстония: Судебная коллегия конституционного надзора, решение от 1 сентября 2005 г., касающееся петиции Президента Республики]. URL: <http://www.nc.ee/?id=381>.

Finland: Supreme Administrative Court, Judgment of 4 September 2009, regarding Finnish Municipal Elections 2008 (687/1/09) [Финляндия: Высший административный суд, решение от 4 сентября 2009 г., касающееся финских муниципальных выборов 2008 г.]. URL: <http://www.kho.fi/paatokset/46372.htm>.

Germany: Federal Constitutional Court, Judgment of 3 March 2009 regarding the 2005 Federal Bundestag elections (2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07) [Германия: Федеральный конституционный суд, решение от 3 марта 2009 г., касающееся выборов в бундестаг 2005 г.]. URL: <http://www.bundesverfassungsgericht.de/en/press/bvg09-019en.html>.

