

Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение
«Институт законодательства и сравнительного правоведения при
Правительстве Российской Федерации»

На правах рукописи

Григорьев Антон Владимирович

**Конституционно-правовое регулирование использования современных
информационно-коммуникационных технологий при осуществлении
институтов прямой демократии в России**

12.00.02 – Конституционное право; конституционный судебный процесс;
муниципальное право

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный деятель
науки Российской Федерации
Постников Александр Евгеньевич

Москва – 2020

Оглавление

Введение	3
Глава 1. Конституционное право и развитие феномена электронной демократии	21
§ 1. Осуществление конституционного права на участие в управлении делами государства в условиях современного информационного общества	21
§ 2. Развитие системы прямой демократии в контексте информационно-коммуникационных технологий.....	39
Глава 2. Конституционно-правовое регулирование использования информационно-коммуникационных технологий в осуществлении императивных институтов прямой демократии	63
§ 1. Правовое регулирование использования технических средств автоматизации голосования в помещении для голосования	63
§ 2. Электронное голосование вне помещения для голосования (дистанционное электронное голосование).....	89
§ 3. Правовое регулирование использования информационно-коммуникационных технологий при осуществлении видеонаблюдения за выборами и референдумами	134
Глава 3. Конституционное регулирование использования информационно-коммуникационных технологий в осуществлении консультативных институтов прямой демократии	152
§ 1. Развитие правовых механизмов реализации общественных инициатив с использованием информационно-коммуникационных технологий	152
§ 2. Общественное обсуждение проектов федеральных нормативных правовых актов посредством информационно-коммуникационных технологий.....	168
Заключение	183
Список источников	186

Введение

Актуальность темы исследования. Одной из главных тенденций развития современного мира является информатизация, то есть процесс использования информационно-коммуникационных технологий (далее – ИКТ) практически во всех сферах социальной практики. Общество, изменившееся под воздействием технического прогресса в информационной сфере, получило название информационного. Этот феномен выступает предметом изучения многих общественных наук, в частности, социологии, политологии, экономики и юриспруденции. Воздействие информационных технологий на законодательство и правоприменение уже сегодня весьма значительно. Оно характеризуется как появлением новых отраслей права (информационное право), так и воздействием ИКТ на все существующие отрасли права, в том числе и конституционное право.

Значимой целью конституционно-правового развития Российской Федерации является создание сбалансированного механизма взаимодействия государства и гражданского общества. Одно из главных мест в данном механизме, как и в системе конституционных прав и свобод человека и гражданина, занимает право на участие в управлении делами государства. В нем наиболее полно выражается демократическая направленность правового развития. В этой связи актуальной задачей является совершенствование государственной политики в области развития институтов непосредственной демократии. Одним из способов достижения этой цели является внедрение ИКТ в механизмы реализации институтов непосредственной демократии. Уже сейчас их использование привело к появлению множества научных концепций и терминов, таких как «электронная демократия», «электронное правительство», «электронное государство». Вместе с тем в этой области существует большое количество нерешенных теоретических и практических правовых проблем, требующих дополнительного научного осмысления.

В Российской Федерации система институтов непосредственной демократии включает две подсистемы: императивные и консультативные институты непосредственной демократии. Внедрение ИКТ в их функционирование имеет определенную специфику, что предполагает исследование особенностей обеих подсистем.

Воздействие современных информационных технологий на правовую и политическую реальность многообразно и приводит к корректировке содержания существующих конституционных прав и свобод. Интенсивность и глубина этих процессов будет нарастать с течением времени, приводя к появлению новых способов реализации политических интересов граждан. Поэтому необходимо выявить общие закономерности развития процессов информатизации в данных сферах, определив наиболее значимые возможности использования ИКТ. Воздействие цифровизации как наиболее мощного и всеобъемлющего процесса на общество и государство требует выявления и систематизации рисков, связанных с внедрением соответствующих информационных технологий в область участия граждан в управлении делами государства. Использование информационных технологий трансформирует институты непосредственной демократии, придавая им новые качества. Процессы информатизации затрагивают фундаментальные политические права и свободы человека и гражданина, что, в свою очередь, вызывает необходимость модернизации всего массива конституционного законодательства, связанного с осуществлением форм непосредственного народовластия.

Современный этап конституционного развития, связанный с модернизацией Конституции Российской Федерации изменениями, внесенными Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», явно свидетельствует об усилении роли

конституционных ценностей народовластия и принципов правового демократического государства. Последующее развитие законодательства, связанное с реализацией и конкретизацией конституционных новелл, усилит общественный запрос на повышение качества участия граждан Российской Федерации в процессах управления делами государства.

Осуществление экспериментов в 2019-2020 гг. в городе Москве по внедрению ИКТ на выборах, а также их использование при проведении общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации стало новым этапом в развитии институтов непосредственной демократии. Использование механизмов дистанционного электронного голосования, а также цифровых избирательных участков создает новые возможности для реализации волеизъявления граждан. В этой связи представляется особенно актуальным исследование российского и зарубежного опыта использования ИКТ в институтах непосредственной демократии.

Степень научной разработанности темы диссертационного исследования. Проблематика реализации права на участие в управлении делами государства посредством осуществления институтов прямой демократии находила отражение в трудах специалистов в области конституционного права. Особое значение для исследования имели работы таких ученых как С.А. Авакьян, А.Б. Агапов, М.В. Баглай, Д.Н. Бахрах, Ю.М. Батурин, Н.С. Бондарь, Н.А. Богданова, В.И. Васильев, В.Г. Вишняков, М.В. Глигич-Золотарева, В.Д. Зорькин, В.Д. Карпович, Д.А. Керимов, В.В. Комарова, Н.М. Колосова, Ю.В. Кудрявцев, О.Е. Кутафин, В.В. Лазарев, Ю.И. Лейбо, Л.Ш. Лозовский, А.А. Мишин, Л.А. Окуньков, Р.Г. Орехов, А.В. Павлушкин, А.Е. Постников, Б.А. Страшун, И.А. Старостина, Ю.А. Тихомиров, Г.П. Толстопятенко, Б.Н. Топорнин, В.А. Четвернин, Т.Я. Хабриева, В.С. Хижняк, В.Е. Чиркин, Б.С. Эбзеев, Е.Ф. Языков.

В исследовании использовались работы ученых в области информационного права, в частности А.А. Антопольского, И.Л. Бачило, О.В. Богословской, Е.А. Войникайнес, Е.К. Волчинской, М.С. Дашяна, В.А. Копылова, П.У. Кузнецова, В.Н. Лопатина, В.Н. Монахова, В.Б. Наумовой, Т.А. Поляковой, Л.Л. Попова, М.М. Рассолова, А.Г. Серго, Л.К. Терещенко, А.Д. Урсул, М.А. Федотова, С.А. Чеховской, М.В. Якушева и других.

Зарубежный опыт использования традиционных форм народовластия, а также внедрения информационных технологий при реализации права граждан на участие в управлении делами государства анализировался с привлечением работ иностранных ученых, таких как Д. Белл, Э. Гидценс, Ф. Люшер, М. Кастельс, Г. Кельзен, Ф. Уэбстер, Ю. Хабермас, К. Экштайн, А. Тоффлер, Д. Ролз, Д. Дьюи, Д. Несбит, А. Турен, М. Маклюэн.

Вопросы нормативно-правового регулирования ИКТ являлись предметом исследований многих российских и иностранных ученых-правоведов. Вместе с тем комплексные научные работы, посвященные конституционно-правовому регулированию складывающейся системы электронной демократии в России, практически отсутствуют. Российскими исследованиями в ряде случаев рассматриваются отдельные вопросы системы электронной демократии. При этом внимание ученых, как правило, концентрируется на процедурных аспектах либо отдельных механизмах реализации прав граждан на участие в управлении делами государства с помощью ИКТ.

Отдельные диссертационные исследования на соискание ученой степени кандидата юридических наук посвящены проблематике электронного голосования. Можно указать диссертационные исследования Я.В. Антонова на тему «Электронное голосование в системе электронной демократии: конституционно-правовое исследование»¹, К.Ю. Матрениной на тему

¹ Антонов Я.В. Электронное голосование в системе электронной демократии: конституционно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. / Антонов Ярослав Валерьевич. М., 2015. 220 с.

«Становление электронного голосования на выборах в Российской Федерации и перспективы его развития (конституционно-правовое исследование)»². Однако в указанных диссертационных исследованиях не проводился системный анализ структурных особенностей действующего законодательного регулирования феномена электронной демократии.

В современном мире сохраняет актуальность задача совершенствования уже существующих способов участия граждан в управлении делами государства, а также поиск и закрепление принципиально новых форм народовластия. В связи с этим представляется востребованным создание научной концепции реализации конституционных принципов народовластия при использовании ИКТ при осуществлении институтов прямой демократии в России. На ее основе возможно более эффективное решение задач широкого привлечения граждан к управлению делами государства.

В силу вышеизложенного следует отметить актуальность комплексного конституционно-правового исследования использования ИКТ при осуществлении институтов прямой демократии в России.

Объект и предмет исследования. Объектом исследования выступают общественные отношения, связанные с использованием ИКТ в осуществлении институтов прямой демократии в России.

Предметом исследования являются нормы конституционного права, регулирующие вопросы осуществления институтов непосредственной демократии в Российской Федерации с использованием ИКТ.

Цель и задачи диссертационного исследования. Актуальность рассматриваемой темы определяет цель диссертационного исследования, которая заключается в анализе конституционно-правового регулирования механизмов реализации гражданами Российской Федерации права на

² Матренина К.Ю. Становление электронного голосования на выборах в Российской Федерации и перспективы его развития (конституционно-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. / Матренина Ксения Юрьевна Тюмень, 2016. 224 с.

осуществление форм непосредственной демократии с помощью ИКТ, а также в разработке рекомендаций и предложений по совершенствованию правового регулирования участия граждан в осуществлении форм непосредственного народовластия в условиях информационного общества.

Для достижения указанной цели поставлены следующие задачи:

- провести анализ практики использования ИКТ в осуществлении институтов прямой демократии;
- исследовать систему электронной демократии в России, определить ее подсистемы и элементы с целью выявления значимости электронной демократии для народовластия в целом;
- выявить конституционно-правовые пределы применения ИКТ в осуществлении институтов прямой демократии;
- определить социально-правовые последствия использования ИКТ в процессе реализации институтов прямой демократии, в том числе и риски их применения;
- установить конституционно значимые особенности осуществления волеизъявления граждан Российской Федерации с помощью ИКТ;
- уточнить возможные направления совершенствования правового регулирования использования ИКТ в процессе наблюдения за выборами и референдумом;
- исследовать конституционно-правовые основы участия граждан Российской Федерации в правотворческой деятельности и общественных инициативах посредством ИКТ;
- определить наиболее важные направления развития конституционно-правового регулирования общественного обсуждения проектов нормативных актов посредством ИКТ.

Теоретическая, методологическая и эмпирическая основа исследования. При работе над диссертацией использовались следующие общенаучные методы познания: диалектический, системно-структурный,

формально-логический, социологический, моделирование, а также некоторые другие (анализ, синтез, аналогия, обобщение, индукция, дедукция, абстрагирование).

В исследовании были применены также специальные юридические методы познания научных и практических проблем: формально-юридический, историко-правовой, сравнительно-правовой, статистический, а также телеологический метод толкования норм права.

Кроме того, в ходе проведения диссертационного исследования проводился логико-семантический и системный анализ содержания нормативно-правовых актов различного уровня, международно-правовых актов, решений судебных инстанций.

Теоретическую основу диссертации образуют труды специалистов в области конституционного и муниципального права, исследовавших проблемы реализации права граждан на участие в управлении делами государства с помощью институтов непосредственной демократии. Среди них следует особо отметить работы С.А. Авакьяна, А.Б. Агапова, Я.В. Антонова, М.В. Баглая, Д.Н. Бахраха, Ю.М. Батурина, Н.С. Бондаря, Н.А. Богданова, В.И. Васильева, В.Г. Вишнякова, В.Д. Зорькина, В.Д. Карповича, В.В. Комаровой, Д.А. Керимова, О.Е. Кутафина, В.В. Лазарева, Ю.И. Лейбо, Л.Ш. Лозовского, А.А. Мишина, Л.А. Нудненко, Л.А. Окунькова, А.В. Павлушкина, А.Е. Помазанского, А.Е. Постникова, Б.А. Страшуна, Ю.А. Тихомирова, Г.П. Толстопятенко, Б.Н. Топорнина, В.А. Четвернина, Т.Я. Хабриевой, В.С. Хижняка, В.Е. Чиркина, Б.С. Эбзеева, Е.Ф. Языкова.

Нормативную и эмпирическую основу исследования составляют Конституция Российской Федерации, акты международного права, федеральные конституционные законы и федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, в том числе и акты стратегического планирования, регулирующие использование ИКТ при

осуществлении институтов прямой демократии в России, а также судебная практика в данной области. Также в тексте диссертации анализируется законодательство зарубежных государств, регулирующее осуществление форм прямой демократии. Кроме того, рассматриваются результаты социологических исследований, проводимых в Российской Федерации, Европейском Союзе, ряде зарубежных государств в сфере осуществления институтов прямой демократии при помощи ИКТ, изучены относящиеся к теме законопроекты, а также публикации в средствах массовой информации, затрагивающие актуальные вопросы в исследуемой области отношений.

Научная новизна диссертации заключается в том, что в рамках комплексного конституционно-правового исследования проблем и перспектив использования ИКТ в осуществлении институтов прямой демократии в России были обоснованы авторские подходы к определению понятия и системы электронной демократии в России, установлению роли и места различных институтов непосредственной демократии, реализуемых с помощью ИКТ, а также выработке рекомендаций по совершенствованию правового регулирования использования ИКТ в осуществлении институтов прямой демократии в России.

На основе изучения законодательства и практики его применения, концептуальных доктринальных подходов и специальных исследований в области конституционного права **диссертант выносит на защиту следующие положения:**

1. В современных условиях магистральным направлением совершенствования механизма реализации права граждан на участие в управлении делами государства является внедрение ИКТ в сферу общественных отношений, связанную с институтами непосредственной демократии. Особенностью данного процесса является формирование феномена «электронной демократии», которая представляет собой систему демократических институтов, направленных на осуществление

народовластия при помощи ИКТ. Целью функционирования электронной демократии является реализация принципов правового демократического государства в Российской Федерации и последовательное воплощение конституционных ценностей народовластия. В связи с отсутствием законодательного закрепления понятия электронной демократии ее развитие осуществляется недостаточно системно. Усилия государства в области формирования регулирования электронной демократии должны быть направлены на закрепление понятия электронной демократии, ее принципов, функции, целей и задач, а также прав и обязанностей субъектов электронной демократии (органов государственной власти, граждан Российской Федерации).

2. Выявлена особенность структуры электронной демократии, которая может рассматриваться как в широком, так и в узком значении данного термина. В широком понимании термина электронная демократия включает две подсистемы, состоящие из следующих конституционно-обусловленных форм народовластия, осуществляемых с помощью ИКТ: институтов непосредственной демократии и форм представительной демократии. В узком смысле система электронной демократии представляет собой совокупность институтов прямой демократии (как императивного, так и консультативного характера), реализуемых с использованием ИКТ. При этом речь идет как о модернизации уже существующих институтов, так и о формировании принципиально новых институтов, получивших воплощение благодаря ИКТ. И в целом, являясь продуктом эволюции традиционной системы непосредственной демократии, электронная демократия развивается на основе общих принципов и подходов, сформировавшихся в рамках традиционной системы прямой демократии.

3. Исследование действующего нормативного правового регулирования системы электронной демократии позволило определить, что социально обоснованной целью ее функционирования является полная и

последовательная реализация конституционных основ народовластия. Достижение данной цели имеет количественное и качественное измерение. Количественное измерение состоит в привлечении к управлению делами государства при помощи ИКТ как можно большего числа граждан и институтов гражданского общества. Качественное измерение состоит в создании такого механизма реализации права граждан на участие в управлении делами государства, при котором органы публичной власти должны в максимальной степени учитывать мнение граждан Российской Федерации по общественно значимым вопросам и принимать на этой основе социально обоснованные решения. Результатом этих процессов является укрепление правовых гарантий участия граждан в процессах принятия решений органами публичной власти.

4. В диссертационном исследовании выявлены основные тенденции в развитии императивной и консультативной подсистем электронной демократии. В условиях цифровизации общей тенденцией развития электронной демократии является создание системы взаимодействия между гражданином, обществом и государством, обеспечивающей эффективное функционирование каналов прямой и обратной связи между органами публичной власти и гражданами Российской Федерации. Указанные каналы связи, с одной стороны, должны обеспечивать информирование граждан Российской Федерации о сути принимаемых государственно-властных решений, а с другой, – оповещать органы публичной власти о мнении граждан по наиболее важным социальным вопросам. Для императивных институтов непосредственной демократии значимым является то, что использование в них ИКТ прежде всего должно повышать точность и достоверность учета волеизъявления граждан Российской Федерации, тем самым способствовать росту доверия к институтам выборов и референдума. Основным направлением развития законодательства в области консультативных институтов непосредственной демократии является

обеспечение трансформации номинально закрепленных в законодательстве институтов непосредственной демократии в реально действующие каналы взаимодействия граждан Российской Федерации с органами публичной власти.

5. Обоснована роль технических средств автоматизации голосования в помещении для голосования, их функциональное назначение в осуществлении институтов прямой демократии. Она выражается в повышении доступности процедуры голосования для избирателей, а также в совершенствовании процедуры подсчета голосов избирателей и установления итогов голосования. К техническим средствам автоматизации голосования в помещении для голосования на сегодняшний день относятся:

- а) комплексы обработки избирательных бюллетеней (КОИБ), основанные на считывании информации с избирательных бюллетеней оптическим сканером;
- б) комплексы для электронного голосования (далее – КЭГ) – электронные терминалы для голосования, использующие технологии электронного бюллетеня;
- в) экспериментальные средства электронного стационарного голосования (цифровые избирательные участки), представляющие собой специальные терминалы, применяемые для голосования избирателей, находящихся вне своего места жительства.

Значимость технических средств автоматизации голосования определяется их возможностями модернизации всех процедур избирательного процесса, снижения доли непосредственного присутствия как избирателей на избирательных участках, так и представителей избирательных комиссий, что представляет особую актуальность в условиях пандемии 2020 года.

6. Значимость ИКТ для всей системы прямой демократии в Российской Федерации диктует необходимость выработки научных конституционно-правовых подходов к их развитию. Разработка научной концепции внедрения технических средств автоматизации голосования на выборах, референдумах на всей территории Российской Федерации должна

включать обоснование целей и принципов, направленных на выработку общедоступных стандартов открытости и единых требований безопасности технических средств автоматизации голосования. В научной концепции должны быть определены следующие стадии внедрения технических средств автоматизации голосования: а) определение порядка совершенствования нормативных основ технических средств автоматизации голосования, включающего уточнение понятия «электронное голосование», а также закрепление в избирательном законодательстве понятий «комплексы обработки избирательных бюллетеней» и «цифровые избирательные участки»; б) нормативное установление избирательных участков, участков референдума и/или избирательных округов, на которых использование технических средств автоматизации голосования является обязательным; в) разработка стандарта общественного контроля за голосованием с применением технических средств автоматизации голосования, включающего совершенствование правового статуса наблюдателей в части их квалификации и обучения; г) внедрение в избирательное законодательство правовых гарантий, исключающих «цифровую дискриминацию», при которой реализация активного избирательного права может находиться в зависимости от компетенции граждан в области ИКТ.

7. Анализ действующего нормативного правового регулирования дистанционного электронного голосования в Российской Федерации позволил определить актуальную проблематику его дальнейшего совершенствования. В конституционно-правовой природе данного института непосредственной демократии наиболее полно проявились как достоинства новых электоральных технологий, повышающих доступность процесса волеизъявления, так и их недостатки, связанные с рисками нарушения точности учета результатов волеизъявления, в том числе возникающие вследствие недостаточной проработанности механизмов общественного контроля.

С целью выработки научных подходов модернизации дистанционного электронного голосования автором предложено научное определение дистанционного электронного голосования, которое представляет собой конституционно обусловленный субсидиарный институт народовластия императивного характера, являющийся неотъемлемым элементом системы электронной демократии и направленный на расширение возможностей избирателей в реализации конституционного права на участие в управлении делами государства без необходимости личной явки на избирательный участок в день голосования.

Необходимость дальнейшей интеграции дистанционного электронного голосования в избирательный процесс федерального, регионального и муниципального уровня требует существенной коррекции его правового регулирования. Определены следующие основные конституционно значимые требования к правовому регулированию дистанционного электронного голосования:

- обеспечение тайны волеизъявления избирателей при возможности проверки избирателем правильности учета своего голоса;
- необходимость обеспечения гласности предполагает разработку стандартов общественного контроля, включающих выработку требований к профессиональной компетенции наблюдателей при проведении дистанционного электронного голосования;
- законодательное разграничение полномочий технического организатора дистанционного электронного голосования и избирательной комиссии дистанционного электронного голосования.

8. Нормативное закрепление порядка видеонаблюдения за ходом и подсчетом результатов голосования на выборах и референдумах, служит целям легитимации императивных институтов непосредственной демократии и направлено на развитие общественного контроля за осуществлением институтов непосредственной демократии. Вместе с тем в настоящее время

соответствующие процедуры видеонаблюдения за голосованием на выборах или референдуме являются не вполне эффективным средством защиты избирательных прав граждан в силу неопределенности порядка фиксации соответствующих правонарушений. В диссертационном исследовании предлагаются способы совершенствования нормативно-правового регулирования организации видеонаблюдения на выборах. В избирательном законодательстве необходимо определить порядок учета данных, полученных с помощью процедуры видеонаблюдения при установлении итогов голосования.

9. Опыт реализации интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» (далее – интернет-ресурс «РОИ») свидетельствует о формировании инновационного института консультативной демократии. Его дальнейшее развитие потребует разработки специального правового регулирования института на уровне федерального закона, в котором необходимо установить оптимальное соотношение двух подходов: экспертного – направленного на обеспечение качества предлагаемых общественных инициатив, а также общественного – направленного на выявление имеющихся в обществе точек зрения на существующие проблемы в сфере управления делами государства. Эти два начала должны гармонически сочетаться как на стадии разработки общественных инициатив, так и в ходе их обсуждения. Этим будет обеспечен баланс учета мнений граждан Российской Федерации и позиции экспертного сообщества. Такой подход позволит обеспечить эффективность реализации общественных инициатив, что в дальнейшем будет способствовать формированию института народной правотворческой инициативы. Модернизация правового регулирования интернет-ресурса «РОИ» должна включать в себя упрощение механизма подачи общественной инициативы, включая отмену избыточных требований к оформлению общественных инициатив. Одновременно с этим необходимо установить дополнительные условия реализации общественных

инициатив, не допускающие размещение инициатив, носящих экстремистский, антиобщественный и противоправный характер. Не должны также допускаться инициативы, направленные на необоснованное вмешательство в текущую работу органов государственной власти и органов местного самоуправления, на ограничение прав третьих лиц, включая авторов других общественных инициатив.

10. Общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов в сети Интернет с использованием ИКТ является одним из перспективных элементов системы электронной демократии, представляющим собой реализацию технологии «краудсорсинга» и направленным на сбор предложений граждан Российской Федерации по вопросам нормативного правового регулирования социально значимых общественных отношений. В связи с этим предлагается разработка законодательного регулирования общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов. В соответствующем проекте федерального закона предложено установить:

- гарантии равного доступа граждан к общественному обсуждению проектов нормативных правовых актов;

- обязательность проведения общественного обсуждения проектов федеральных конституционных и федеральных законов, а также проектов подзаконных нормативных правовых актов органов исполнительной власти, существенно затрагивающих права и законные интересы граждан Российской Федерации;

- правовой статус субъектов общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов, органов государственной власти как разработчиков проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, а также граждан и их объединений, участвующих в общественном обсуждении;

- права и обязанности субъектов общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов в части информирования об учете или отклонении сформулированных предложений;

- обязательность вынесения на обсуждение проектов нормативных правовых актов, разработанных в ходе реализации общественных инициатив, получивших поддержку на интернет-ресурсе «РОИ»;

- возможность голосования за поддержку или отклонение высказанных гражданами предложений;

- возможность проведения «нулевого чтения» законопроекта, когда общественному обсуждению подвергается концепция законодательного акта.

Теоретическое значение исследования определяется научной проработкой основных проблем, касающихся интеграции современных информационных технологий в процесс реализации гражданами институтов прямой демократии в Российской Федерации, а также совершенствования всей системы народовластия. Выводы и предложения, содержащиеся в диссертации, могут быть учтены в работе по совершенствованию действующего конституционного законодательства, определяющего избирательные права граждан Российской Федерации, а также права граждан на реализацию институтов прямой демократии, имеющих консультативный характер.

Практическое значение исследования заключается в выявлении и обобщении актуальных проблем, связанных с правовым регулированием прав и свобод граждан Российской Федерации и полномочий органов публичной власти в области цифровизации институтов непосредственной демократии, а также разработке предложений по совершенствованию нормативных правовых актов Российской Федерации в рассматриваемой области. Выводы, содержащиеся в диссертации, могут быть использованы в практике деятельности органов публичной власти в процессе решения ими

практических задач, относящихся к установлению, обеспечению и защите права граждан на участие в управлении делами государства.

Содержащиеся в диссертационной работе положения могут найти применение в качестве научной основы в целях совершенствования институтов непосредственной демократии, могут быть использованы при подготовке учебной литературы по конституционному и муниципальному праву, а также при чтении лекций и проведении семинарских занятий.

Степень достоверности и апробация результатов диссертационного исследования. Диссертационное исследование выполнено в отделе конституционного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (далее – ИЗиСП). Основные выводы и положения диссертационного исследования обсуждены на заседаниях отдела конституционного права ИЗиСП.

Наиболее значимые результаты исследования изложены в научных статьях автора, которые опубликованы в ведущих рецензируемых научных изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации для публикации основных научных результатов диссертации на соискание ученой степени кандидата и доктора наук.

Положения и выводы диссертационного исследования изложены в ходе выступлений на IV Международном конгрессе сравнительного правоведения «Пространство и время в международном и национальном праве» (3-4 декабря 2014 года); V Международном конгрессе сравнительного правоведения «Конституционные реформы в XXI веке: новые горизонты» (1-2 декабря 2015 г.); XI Международной школе-практикуме молодых ученых-юристов «Эффективное правоприменение: доктрина и практика» (26-27 мая 2016 г.); XIII Международной школе-практикуме молодых ученых-юристов «Право в условиях цифровой реальности» (6-7 июня 2018 г.); VIII Международном конгрессе сравнительного правоведения «Сравнительное

правоведение в поисках конституционного идеала» (7-8 декабря 2018 г.); IX Международном конгрессе сравнительного правоведения «Правовые ценности в фокусе сравнительного правоведения» (2 декабря 2019 г.).

Положения диссертационного исследования были изложены в докладе на секции публичного права Ученого Совета ИГиСП 19 декабря 2019 г.

Структура диссертационного исследования обусловлена целью и задачами исследования. Диссертационное исследование состоит из введения, трех глав, включающих в себя семь параграфов, заключения, списка источников.

Глава 1. Конституционное право и развитие феномена электронной демократии

§ 1. Осуществление конституционного права на участие в управлении делами государства в условиях современного информационного общества

В современном мире развитие информационно-коммуникационных технологий (далее – ИКТ) оказывает значительное влияние на все области общественных отношений. Природа информационных отношений внутри общества сильно изменилась, в результате чего информация стала одним из ключевых факторов развития человечества.

Информационная революция, явившаяся следствием внедрения ИКТ во все сферы деятельности человеческого социума, привела к качественному изменению правового пространства, сделав сферу производства, передачи и обмена информации неотъемлемым элементом правового статуса личности. Современные информационные технологии создали новые возможности для реализации прав и свобод человека и гражданина, в том числе в сфере прямой демократии. Под влиянием ИКТ на научно-технологическое развитие появились такие понятия как «информационная эра» или «цифровая эпоха»³. Под воздействием информатизации появился новый вид правового пространства – информационное пространство, существующее на базе информационно-коммуникационной сети Интернет (далее – Интернет).

Природа правового пространства имеет дискуссионный характер. В соответствии с одним из научных определений правовое пространство является особой сферой правового регулирования территориального, межтерриториального и надтерриториального характера, формируемого с

³ Information Age – понятие, сложившееся в научной и научно-популярной литературе и определяемое как период истории, характеризующийся переходом от традиционной к цифровой индустрии на основе информационно-коммуникационных технологий см. Уэбстер Ф. Теории информационного общества. М.: Аспект Пресс, 2004. С. 8-23., Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура / Пер. с англ. под науч. ред. Шкаратана. О. И. М.: ГУ ВШЭ, 2000. С. 495-496

помощью системы национально-правовых и международно-правовых регуляторов и структурных институтов⁴. Правовое пространство обладает как строго фиксированными, так и более мягкими границами, что придает этому явлению устойчивый и подвижный характер⁵. Однако отнесение информационного пространства к отдельному виду правового пространства не означает его существования вне пределов государственной юрисдикции⁶. В настоящий момент государство использует значительные правовые и материальные средства, направленные на формирование устойчивого правового регулирования информационного пространства. Так, в соответствии с новой редакцией пунктов «и» и «м» статьи 71 Конституции Российской Федерации⁷ информация, информационные технологии и связь, а также обеспечение безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий находятся в ведении Российской Федерации. Как справедливо указывают исследователи конституционных новелл⁸, «расширение предметов ведения Российской Федерации осуществлено в том числе за счет включения в них вопросов, связанных с информационными технологиями, определяющих методы поиска, сбора, хранения, обработки, предоставления и распространения информации. Единые подходы к регулированию соответствующих отношений влияют как на формирование информационного общества, так и на социально-экономическое развитие государства, поскольку информационные технологии взаимодействуют и часто в качестве составляющей входят в

⁴ См.: Тихомиров Ю. А. Правовой суверенитет: сферы и гарантии // Журнал российского права. 2013. № 3. С. 16.

⁵ См.: Правовое пространство и человек: Монография / Н.В. Власова, С.А. Грачева, Н.В. Кичигин, М.А. Мещерякова, А.Н. Морозов, С.Б. Нанба, И.В. Плюгина, Е.В. Пуляева, Е.Е. Рафалюк, Ю.А. Тихомиров, Н.И. Хлуденева, М.А. Цирина, А.М. Цирин, Ф.В. Цомартова, М.Е. Черемисинова, Е.В. Черепанова, отв. ред. Ю.А. Тихомиров, Е.В. Пуляева, Н.И. Хлуденева. М.: Юриспруденция, 2012. С. 168.

⁶ См.: Тихомиров Ю.А. Правовое пространство: равновесие и отклонения // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2017. № 4. С. 5.

⁷ СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

⁸ См.: Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. С. 62.

сферы услуг, управления промышленным производством, социальными процессами и т.д.». Указанные нормы Конституции Российской Федерации ориентируют на принятие законодательных решений, направленных на преодоление существующих рисков и защиту прав граждан в информационной сфере.

В соответствии с определением, содержащимся в Указе Президента Российской Федерации от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 – 2030 годы»⁹, информационное пространство является совокупностью информационных ресурсов, созданных субъектами информационной сферы, их средств взаимодействия, информационных систем и необходимой инфраструктуры. Хотя информационное пространство существует в правовой сфере, законодательное регулирование не всегда успевает за расширением технических возможностей ИКТ. В то же время ИКТ оказывает серьезное воздействие на совершенствование как национального, так и международного права. Исследователями отмечается, что реальные и виртуальные аспекты развития и функционирования государства и права нуждаются в отдельном изучении, исходя из специфики развития информационного пространства¹⁰.

Двумя главными особенностями информационного пространства является то, что, с одной стороны, государство предпринимает значительные усилия для регулирования отношений в информационном пространстве с помощью нормативного воздействия¹¹, а, с другой стороны, информационное пространство активно стремится к саморегулированию¹². Поэтому императивные и диспозитивные методы правового регулирования в рамках

⁹ СЗ РФ, 15.05.2017, № 20, ст. 2901.

¹⁰ См.: Бачило И.Л. Государство и право XXI в. Реальное и виртуальное. М.: «ЮРКОМПАНИ», 2012. С. 160.

¹¹ См.: Информационный портал «Все о саморегулировании» URL: <http://www.all-sro.ru/news/vzamen-zapreshaemogo-samoregulirovanie-potojet> (дата обращения: 10.09.2020).

¹² См.: Вартанова Е.Л. Саморегулирование в информационном обществе // Вестник Московского университета. Серия 10. Журналистика. 2006. № 3. С. 9.

нормативно-правового регулирования общественных отношений, связанных с использованием информационного пространства, должны сочетаться таким образом, чтобы, с одной стороны, надлежащим образом регламентировать информационные отношения, а с другой – гарантировать реализацию комплекса новых прав, возникших в цифровую эпоху.

Международные организации активно воздействуют на процессы регулирования информационного пространства, направленные на установление дополнительных гарантий прав личности. Так, 22 июля 2000 года представителями стран «Большой восьмерки» был подписан базовый документ, закрепляющий права и свободы информационного общества, – «Окинавская хартия глобального информационного общества»¹³ (далее – Хартия). В этом документе было подчеркнуто, что ИКТ являются одним из наиболее важных факторов, влияющих на формирование общества XXI века. Также статьей 3 Хартии было установлено право всех людей повсеместно, без исключения, на пользование преимуществами глобального информационного общества. Хартией признается обязанность государства обеспечивать реализацию этого права, создавать дополнительные правовые и технологические условия.

Рекомендацией № R (2001) 3* от 28 февраля 2001 г. Комитета министров Совета Европы «По распространению судебной и иной юридической информации путем использования новых технологий», принятой на 743-ом заседании Представителей Министров, был впервые предусмотрен широкий круг мер, направленных на обеспечение доступа к правовой информации с помощью ИКТ¹⁴. В соответствии с указанной Рекомендацией государства-члены Совета Европы должны были обеспечить

¹³ Окинавская хартия Глобального информационного общества (принята главами государств и правительств «Группы восьми» 22 июля 2000 г.) // URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/3170> (дата обращения: 10.09.2020).

¹⁴ Рекомендация Комитета министров Совета Европы «По распространению судебной и иной юридической информации путем использования новых технологий» от 28.02.2001 г. № R (2001) 3* // URL: <https://rm.coe.int/1680591602>. (дата обращения: 10.09.2020).

доступ к правовой информации, включающей законодательные акты, решения судебных инстанций в электронном виде, сохранив их аутентичность.

Резолюция Парламентской ассамблеи Совета Европы «О влиянии новых коммуникационных и информационных технологий на демократию» (п. 1) прямо содержит положение о том, что развитие ИКТ должно способствовать укреплению свободы, самореализации граждан, более эффективным связям власти и общества, стимулировать экономическое развитие и занятость, способствовать социальному и культурному прогрессу, распространению знаний¹⁵.

ИКТ породили новые факторы развития современного общества. Под их влиянием появился феномен «цифровой личности» - человека в информационном пространстве. Европейской комиссией в 2016 году были приняты Рекомендации Комиссии по нормам гражданского права в области робототехники (2015/2103 (INL)) (далее – Рекомендации (2015/2103 (INL))), в которых предлагается применять термины «электронное лицо» и «электронная личность» для искусственного интеллекта¹⁶. Однако в тексте Рекомендации (2015/2103 (INL)) не раскрывается их содержание и нет юридических критериев их разграничения. Из текста Рекомендации (2015/2103 (INL)) неясно, может ли понятие «электронная личность» иметь отношение не только к искусственному интеллекту, но и к человеческой личности, так как в современном мире большинство граждан имеют профиль в виртуальной среде, состоящий из аккаунтов в социальных сетях, почтовых сервисов, профилей на ресурсах государственных и муниципальных услуг. Эти элементы приобретают все возрастающую роль в современном обществе

¹⁵ Резолюция Парламентской ассамблеи Совета Европы «О влиянии новых коммуникационных и информационных технологий на демократию» от 29.01.2014 № 1970 (2014) // URL: [https://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/\[Russian_documents\]/\[2014\]/Jan2014/Res1970_rus.asp](https://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/[Russian_documents]/[2014]/Jan2014/Res1970_rus.asp). (дата обращения: 10.09.2020).

¹⁶ Рекомендации Комиссии по нормам гражданского права в области робототехники (2015/2103 (INL)) от 31.05.2016 № 1970 (2014) // URL: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/JURI-PR-582443_EN.pdf?redirect. (дата обращения: 10.09.2020).

и используются для оценки социальной деятельности граждан, являясь во многих государствах предметом особого внимания.

Современное развитие информационного пространства может привести как к возникновению качественно новых взаимоотношений органов государственной власти, граждан и институтов гражданского общества, так и к определенной дезорганизации сложившихся социальных связей. С учетом разновекторной направленности рассматриваемых процессов конституционно-правовое регулирование внедрения ИКТ в сферу прямой демократии должно быть направлено именно на преодоление тенденции отчуждения личности от принятия важных социальных решений.

Одной из главных задач развития конституционного права является формирование правовой доктрины развития институтов гражданского общества. По мнению М.М. Курячей, «гражданское общество как одна из наиболее подвижных и восприимчивых политических субстанций наиболее ярко проявляет себя в качестве выразителя самых различных, подчас абсолютно диаметральных, мнений и позиций»¹⁷. Одной из задач гражданского общества является донесение до представителей органов государственной власти и местного самоуправления различных мнений граждан по наиболее важным социальным вопросам. Гражданское общество призвано консолидировать интересы различных социальных групп и общественных организаций для выработки совместных решений. Как отмечал Ю.А. Тихомиров, «гражданское общество, основанное на равенстве прав граждан и их публичном приоритете, является производителем материальных и духовных благ и призвано заботиться о безопасности всех и каждого, решать общественные вопросы и контролировать государственные

¹⁷ См.: Курячая М.М. Краудсорсинг: законотворческие инициативы // Сборник материалов международной научной конференции: Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова. 28 - 30 марта 2012 г. / Отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Издательство «Юрист», 2012. С. 481.

институты»¹⁸. Повседневная законодательная и правоприменительная деятельность органов государственной власти будет неэффективна без взаимодействия с институтами гражданского общества.

Создание устойчивых правовых гарантий реализации гражданами своих политических прав является важным условием формирования в Российской Федерации информационного общества и одного из его элементов – электронной демократии. По мнению И.Л. Бачило, в настоящее время в нашей стране созданы предпосылки к созданию и практическому использованию необходимой технологической, информационной и коммуникационной инфраструктуры новой цифровой среды. Ее отличительной особенностью является сетевая структура, и она должна быть направлена на удовлетворение потребностей каждого жителя Российской Федерации¹⁹. Однако создание инфраструктуры как таковой не является достаточным условием устойчивого развития информационного общества и электронной демократии. С этой целью государству необходимо конкретизировать гарантии реализации содержащихся в Конституции и федеральных законах прав и свобод человека и гражданина, относящихся к области народовластия²⁰. Принцип народовластия является важнейшей основой конституционного строя современной России, конституционно-значимым фактором развития правового государства и гражданского общества в Российской Федерации. Наиболее полно принцип народовластия реализуется в институтах непосредственной демократии.

Институты непосредственной демократии являются основными механизмами реализации права граждан на участие в управлении делами

¹⁸ См.: Тихомиров Ю.А. Гражданское общество в фокусе права // Журнал российского права. 2013. № 10. С. 36.

¹⁹ См.: Бачило И.Л. Правовые вопросы социальных и демократических процессов в информационном обществе России // Информационное общество: проблемы развития законодательства. Сборник научных работ. - М. ИГП РАН: «ЮРКОМПАНИ», 2012. С. 15.

²⁰ Как подчеркивал Президент Российской Федерации В.В. Путин в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации, необходимо уделять большее внимание развитию прямой демократии, непосредственного народовластия. См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. // Российская газета. 2012. № 287.

государства. Юридическая наука определяет реализацию права как объективный процесс воплощения правовых предписаний в поведении субъектов реализации права²¹. При этом важно отметить, что данный процесс должен обеспечивать воплощение правовых предписаний, содержащихся в конкретных правовых нормах, в правомерном поведении и должен быть направлен на достижение общественно значимого результата. Это, в свою очередь, создает предпосылки для управления государственными делами на основе права²².

Правовые основы осуществления институтов прямой демократии устанавливаются положениями статей 2, 3, 18 Конституции Российской Федерации. В соответствии с указанными статьями права и свободы человека и гражданина являются высшей ценностью и определяют содержание и смысл законодательных актов в Российской Федерации, а также деятельность всех ветвей власти. Следовательно, одним из главных факторов развития правового государства в Российской Федерации должно быть последовательное укрепление принципов народовластия и сменяемости власти. В соответствии с частями 1 и 2 статьи 32 Конституции Российской Федерации граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, а также имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдумах. Статья 3 Конституции Российской Федерации устанавливает, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Часть 3 указанной статьи конкретизирует две основные формы непосредственной

²¹ См.: Шахрай С.М. Конституционное право Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата и магистратуры. 4-е изд., изм. и доп. М.: Статут, 2017. С. 341.

²² См.: Тихомиров Ю.А. Управление на основе права. М.: Формула права, 2008. С. 30.

демократии, указывая, что высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы.

В современной отечественной конституционно-правовой доктрине институты непосредственной демократии дифференцируются на основе заложенных в них функций. По мнению В.В. Комаровой, «к основным функциям институтов непосредственной демократии можно отнести: императивную (окончательное решение определенных вопросов); консультативную (выявление, сопоставление воли народа и формируемого им органа власти, должностного лица); регулятивную (участие народа в системе социального управления, сконструированного на принципах представительного правления и народного суверенитета)»²³. Другие исследователи более узко трактуют функции институтов непосредственной демократии. В частности, С.М. Шахрай отмечает, что одни из форм непосредственной демократии носят императивный характер и не нуждаются в санкции органов государственной власти (референдум, выборы), другие ее формы носят консультативный характер²⁴. С.А. Авакьян указывает на то, что формы непосредственной демократии могут быть разделены на две категории: те, посредством которых население принимает окончательное решение (референдум, выборы, голосование по отзыву, сход жителей) или предопределяет его принятие (в определенных случаях голосование по вопросу об изменении границ муниципального образования), т.е. императивные институты непосредственной демократии; а также те, которые позволяют органам и должностным лицам местного самоуправления выявить мнение населения по тому или иному вопросу муниципальной жизни, чтобы

²³ См.: Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в России: Учебное пособие. 2-е издание. М.: «Проспект», 2010. С. 76.

²⁴ См.: Шахрай С.М. Конституционное право Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата и магистратуры. 4-е изд., изм. и доп. изд. М.: Статут, 2017. С 59.

учесть такое мнение при выработке (доработке) своих решений, т.е. консультативные институты непосредственной демократии²⁵.

Правовая политика в области регулирования институтов непосредственной демократии, имеющих императивный характер, определяется тем, что основные из них – свободные выборы и референдумы – являются основой конституционного строя и представляют собой главные инструменты непосредственного выражения власти народа. С помощью этих форм непосредственной демократии осуществляется воздействие граждан на политику государства, формирование и деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, а также контроль со стороны граждан за соответствием этих решений интересам общества и отдельного гражданина. Поэтому некоторыми исследователями выделяется отдельная избирательная ветвь государственной власти²⁶.

В то же время особенностью правового регулирования императивных институтов непосредственной демократии является существование значительного количества ограничений прав граждан²⁷. В этой связи нередко многочисленные изменения, вносимые в законодательное регулирование механизмов участия граждан в управлении делами государства, направлены не на расширение возможностей участия граждан в управлении делами государства, а на установление новых ограничений, что способно привести к

²⁵ См.: Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учебное пособие в 2 т. 5 изд. М.: ИНФА-М. 2014. С. 864.

²⁶ См.: Автономов А.С. Избирательная власть. М.: Права человека, 2002. С. 6.

²⁷ Это особенно очевидно применительно к ограничениям пассивного избирательного права граждан. Первая категория ограничений такого рода касается лиц, осужденных к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений вне зависимости от их содержания в местах лишения свободы, лиц, совершивших правонарушения экстремистской направленности и граждан России, имеющих гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина России на территории иностранного государства. Также существуют основания ограничений избирательных прав граждан, носящих косвенный характер, и связанные с установлением дополнительных условий доступа кандидатов, политических партий к участию в избирательных кампаниях.

снижению уровня доверия граждан к институтам непосредственной демократии²⁸.

Дальнейшее развитие законодательства о выборах и референдуме требует от государства решения многих существенных проблем. Обстоятельства, связанные с преобладанием в избирательном процессе одной политической силы, необоснованное воздействие административного ресурса определяют как актуальную задачу развития законодательства необходимость разработки комплекса мер, направленных на повышение доверия граждан к избирательной системе²⁹. Одной из таких мер может являться разработка нормативного регулирования системы электронной демократии.

Решение указанных проблем в равной степени важно для всех уровней организации публичной власти. В частности, органы государственной власти субъектов Российской Федерации должны принимать меры по усилению законодательных гарантий реализации избирательных прав граждан. Эта задача может решаться в виде субсидиарных мер поддержки электоральной активности, в том числе связанных с внедрением ИКТ. Внедрение электронных средств подсчета голосов и обработки информации на избирательных участках будет способствовать борьбе со злоупотреблениями в ходе избирательных кампаний.

Институты непосредственной демократии консультативного характера являются, прежде всего, средством общественной коммуникации, функция которых заключается в информировании органов публичной власти об общественных проблемах. Консультативные институты непосредственной

²⁸ В 2019 году институт выборов столкнулся с самыми кризисными явлениями со времен протестных явлений 2011-2012 годов. По данным доклада движения в защиту прав избирателей «Голос», институт выборов теряет доверие // Коммерсантъ URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4073723> (дата обращения: 10.09.2020). В 2018 году уровень доверия института выборов и ЦИК РФ был одним из самых высоких с 1991 года ВЦИОМ: уровень доверия россиян к ЦИК вырос после того, как его возглавила Памфилова // ТАСС URL: <https://tass.ru/politika/5047526> (дата обращения: 10.09.2020).

²⁹ На это, в частности, указывают Павлушкин А.В., Постников А.Е. Правовой механизм дистанционного электронного голосования (анализ возможной модели) // Журнал российского права. 2009. № 11. С. 5.

демократии являются инструментами «мягкой силы» гражданского общества, которое, по выражению Ю.А. Тихомирова, представляет собой «структурно-правовой способ легального самовыражения и социализации личности; способ непосредственного выражения мнений, предложений, позиций граждан по вопросам общественной жизни; способ прямого участия в принятии социально значимых решений»³⁰.

На уровне субъектов Российской Федерации и местного самоуправления закреплен более широкий перечень институтов прямой демократии, чем на федеральном уровне. Так, в отдельных субъектах Российской Федерации, помимо выборов и референдумов, действуют институт отзыва высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, депутата законодательного органа субъекта Российской Федерации, институт наказа и отчета депутата перед избирателями. Кроме императивных форм непосредственной демократии в субъектах Российской Федерации существуют такие формы непосредственной демократии, относящиеся к категории консультативных, как опрос граждан, консультативный референдум, общественное обсуждение законопроектов, правотворческая инициатива граждан и другие институты.

Наиболее полная регламентация форм прямой демократии установлена на уровне местного самоуправления. Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³¹ определяется широкий перечень императивных и консультативных форм прямой демократии, использование которых дает населению муниципальных образований возможности активно влиять на решение вопросов местного значения. В отношении местного самоуправления В.И. Васильевым было отмечено, что «масштаб, удельный вес решения вопросов местного значения путем прямого волеизъявления

³⁰ См.: Тихомиров Ю.А. Гражданское общество в фокусе права // Журнал российского права. 2013. № 10. С. 37.

³¹ СЗ РФ, 06.10.2003, № 40, ст. 3822.

членов территориального коллектива должны быть выше, чем такое же решение вопросов на государственном - федеральном или региональном - уровне. В этом, в частности и в особенности, проявляется «корневой» характер муниципальной власти, ее институциональная характеристика как власти, максимально приближенной к населению и в определенной мере сливающейся с ним»³². Очевидно, что роль институтов непосредственной демократии в деятельности местного самоуправления выше, чем на других уровнях публичной власти³³. Органы местного самоуправления наиболее приближены к населению муниципальных образований, к непосредственным проблемам, возникающим на местном уровне, что порождает и широкую вовлеченность граждан в их решение. Однако это не снимает с повестки дня решение задачи о выработке более совершенных процессуальных механизмов непосредственного участия граждан в осуществлении местного самоуправления и требует новых законодательных решений, в том числе учитывающих реалии современного информационного общества.

В целом, нормативное регулирование, направленное на создание правовых условий реализации конституционных положений, касающихся участия граждан в процессах государственного управления, хотя и получило значимое законодательное закрепление, в настоящее время требует дальнейшего развития, в том числе с учетом современных информационных реалий. На сегодняшний день существуют две правовые тенденции: первая направлена на усиление роли власти в решении отмеченных проблем, вторая проявляется в запросе общества на активное участие в управлении делами государства. Обеспечение стабильности реализации принципов демократического правового государства требует дополнительных правовых мер, направленных на корректировку курса правовой политики в области институтов непосредственной демократии, которая должна быть

³² См.: Васильев В.И. Законодательная основа муниципальной реформы. М.: Формула права, 2005. С. 186.

³³ См.: Помазанский А.Е. Соотношение традиционных и новых форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления // Журнал российского права. 2019. № 11. С. 59.

ориентирована на создание гарантий участия граждан в реализации форм непосредственной демократии и безусловного учета их свободного волеизъявления. Так как наиболее остро этот вопрос находится в фокусе выборов и референдумов, прежде всего речь должна идти о преодолении низкой явки избирателей и непопулярности выборов и референдума у молодежи; модернизации процесса ручного подсчета голосов; предотвращении фальсификаций итогов выборов и референдума; преодолении ограниченной доступности выборов и референдумов для лиц, проживающих в отдаленных и малодоступных местностях.

Одним из условий успешного внедрения ИКТ в механизм участия граждан в управлении делами государства является правильное определение в законодательстве и практике его применения меры соотношения свободы информации и государственного суверенитета, а также безопасности государства. Понятие суверенитета, как это не раз подчеркивалось в научной юридической литературе, означает, в том числе и господство над всей территорией государства одной правовой системы и единых норм общефедерального законодательства³⁴. Специфика информационного пространства заключается в том, что оно частично попадает под юридическое регулирование государств, а частично находится в сфере саморегуляции.

Представляется, что одной из теоретических проблем конституционного права является научное определение пределов использования ИКТ в институтах непосредственной демократии. Это необходимо для достижения в законодательстве баланса традиционных и инновационных форм непосредственной демократии. При этом очевидно, что возможности использования ИКТ также определяются степенью научно-технического развития общества и возможностями граждан по реализации своих прав с

³⁴ См. Институты конституционного права / Постников А.Е., Андриченко Л.В., Помазанский А.Е., Никитина Е.Е., Мазаев В.Д. и др., отв. ред. д.ю.н., проф. Андриченко Л.В., д.ю.н., проф. Постников А.Е. М.: ИД «Юриспруденция», 2011. С. 186.

помощью ИКТ. Механизмы электронной демократии не могут полностью заменить существующие и действующие механизмы традиционных форм демократии, но могут существенно повысить их эффективность.

Одной из сложностей формирования системы электронной демократии в Российской Федерации является так называемое «цифровое неравенство», представляющее собой довольно серьезную проблему для Российской Федерации³⁵. Решение этой проблемы потребует четкой и взвешенной политики государства в области создания высокотехнологичной инфраструктуры, которая будет ориентирована как на внутреннее взаимодействие органов публичной власти, так и на обеспечение их доступности для граждан Российской Федерации. Основой этого процесса являются технические средства, созданные на основе сети Интернет³⁶. Отсутствие равного доступа граждан Российской Федерации к возможностям информационного пространства снижает эффективность использования ИКТ в институтах непосредственной демократии.

В Российской Федерации ИКТ демонстрируют стабильный рост. Россия занимает в общемировом рейтинге количества интернет-пользователей 6 место, имея аудиторию пользователей Интернет 87 миллионов человек и продолжая стабильно расти³⁷. Такое ускоренное развитие страны в направлении информатизации сопровождается и серьезными проблемами. Информационная сфера в современных условиях является наиболее подверженной противоправным действиям и злоупотреблениям правами. Тем самым институты непосредственной демократии, связанные с ИКТ, подвергаются определенным рискам. В настоящее время существует

³⁵ См.: Волченко О.В. Динамика цифрового неравенства в России // Мониторинг. 2016. № 5. С. 165.

³⁶ См.: Рябинская С.С. Информатизация общества в России: особенности формирования и сопутствующие угрозы // Научно-методический электронный журнал «Концепт». 2013. Т. 4. - С. 276-280. // URL: <http://e-koncept.ru/2013/64057.htm>. (дата обращения 10.09.2020).

³⁷ Top 20 countries with the highest number of internet users // Internet World Stats URL: <https://www.internetworldstats.com/top20.htm> (дата обращения: 10.09.2020); Исследование GfK: Проникновение Интернета в России // Growth for knowledge URL: <https://www.gfk.com/ru/about-gfk> (дата обращения: 10.09.2020).

большое количество угроз как внешних, так и внутренних, которые могут повлиять через информационное пространство на все государство в целом. Так, многие официальные интернет-ресурсы государственных органов Российской Федерации, органов государственной власти регулярно становятся объектами противоправных посягательств.

Следует учитывать, что количество преступлений в сфере ИКТ неуклонно растет, хотя и местами имеет тенденцию к некоторому снижению³⁸. По данным за январь 2020 г., правоохранными органами Российской Федерации зарегистрировано 28 145 преступлений, совершенных с использованием ИКТ или в сфере компьютерной информации, что на 75,2 % больше, чем за аналогичный период прошлого года³⁹. Для сравнения: за весь 2012 год абсолютное количество преступлений, совершенных в сфере информационных коммуникаций и компьютерной информации, зарегистрированных в Российской Федерации, составило 10 227⁴⁰.

Следовательно, одной из задач правовой науки является определение юридических критериев безопасного использования ИКТ в социально значимых областях. В таком важнейшем институте прямой демократии, как голосование на выборах или референдумах, безопасность играет ключевую роль. В противном случае, это может привести к искажению воли избирателей и дискредитации самой идеи использования ИКТ.

Основой для системного решения указанных проблем является Указ Президента Российской Федерации от 05.12.2016 № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации»⁴¹, в

³⁸ См.: Мухачев С.В. Динамика информационных компьютерных преступлений // Сборник «Информационные технологии, связь и защита информации МВД России» URL: <http://mvd.informost.ru/2012/pdf/part1/1-27.pdf> (дата обращения: 10.11.2020).

³⁹ См.: Ежемесячный сборник о состоянии преступности в России за январь 2020 года // Портал правовой статистики Генеральной Прокуратуры Российской Федерации URL: <http://crimestat.ru/analytics> (дата обращения: 10.09.2020).

⁴⁰ См.: Чирков Д.К., Саркисян А.Ж. Преступность в сфере высоких технологий: тенденции и перспективы // Вопросы безопасности. 2013. № 2. С. 160-181. URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=608 (дата обращения: 10.11.2020).

⁴¹ СЗ РФ, 12.12.2016, № 50, ст. 7074.

котором содержатся основные принципы создания условий для развития российской информационной инфраструктуры, реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина в области получения информации и пользования ею в целях обеспечения незыблемости конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности России, политической, экономической и социальной стабильности, в безусловном обеспечении законности и правопорядка, развитии равноправного и взаимовыгодного международного сотрудничества. Таким образом, техническими пределами внедрения ИКТ в осуществление институтов непосредственной демократии является уровень развития ИКТ, а также безопасность применяемых технологий.

С позиций правового статуса личности речь идет о правах и свободах граждан, максимальном доступе к институтам непосредственной демократии при сохранении конфиденциальности частной жизни, персональных данных, тайны голосования и т.д. Внедрение ИКТ в политическую сферу должно сопровождаться усилением правовой защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина. Особое внимание следует уделить вопросам охраны персональных данных, что актуально при использовании ИКТ, в частности, при проведении процедуры дистанционного голосования с использованием сети Интернет. Полученная таким образом информация может быть незаконно использована сторонними лицами. Следовательно, необходимость охраны прав и свобод человека может потребовать определения пределов использования ИКТ в рамках реализации институтов непосредственной демократии при необходимости обеспечения сбалансированности новых законодательных ограничений права на информацию. В этой связи уместно обратиться к правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированной в

Постановлении № 3-П⁴². В данном Постановлении, в частности, указывается, что Конституция Российской Федерации предусматривает разные уровни гарантий и разную степень возможных ограничений права на информацию, исходя из потребностей защиты частных и публичных интересов. Однако согласно статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации данное право может быть ограничено исключительно федеральным законом. Причем законодатель обязан гарантировать соразмерность такого ограничения конституционно признаваемым целям его введения.

В представленном параграфе был очерчен круг проблем, характерных для осуществления комплекса конституционных прав в области участия граждан в институтах непосредственной демократии. Их развитие зависит от надлежащего решения двух главных задач в области совершенствования системы демократических институтов. Первая заключается в дальнейшем укреплении механизмов реализации этих прав и развитии существующих традиционных институтов непосредственной демократии. Вторая состоит в создании правовых условий для поэтапного перехода институтов непосредственной демократии на широкое использование ИКТ и адаптации законодательства к возможным рискам, связанным с указанной трансформацией.

Применение ИКТ в механизмах непосредственной демократии может создать условия для решения следующих проблем:

- уменьшение количества граждан, участвующих в реализации прав на управление делами государства;
- снижение доверия граждан к институтам прямой демократии;
- фальсификация итогов волеизъявления граждан;
- недостаточная доступность институтов непосредственной демократии для граждан, проживающих в отдаленных и малодоступных местностях.

⁴² Постановление от 18.02.2000 № 3-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Б.А. Кехмана» // СЗ РФ, 28.02.2000, № 9, ст. 1066.

Обобщая вышесказанное, отметим, что с целью наиболее точного определения пределов использования ИКТ в институтах непосредственной демократии необходимо учитывать факторы как правового, так и технического характера. С технической точки зрения такими факторами являются, во-первых, темпы научно-технического прогресса, во-вторых, состояние коммуникационной инфраструктуры Российской Федерации. С правовой точки зрения главным фактором, позволяющим наиболее точно определить пределы возможного использования ИКТ в механизмах непосредственной демократии, является соблюдение при их использовании основополагающих конституционных принципов. В частности, их использование не должно нарушать тайну личной жизни, тайну переписки, тайну голосования на выборах или референдумах. Использование ИКТ также не должно ставить реализацию конституционных прав граждан в зависимость от их компетентности в области цифровых технологий. Особо важными являются также вопросы безопасности при осуществлении гражданами своих прав в области непосредственной демократии.

§ 2. Развитие системы прямой демократии в контексте информационно-коммуникационных технологий

Конституционные основы применения ИКТ при осуществлении институтов прямой демократии, проанализированные в параграфе 1 представленного диссертационного исследования, обеспечивают реализацию важнейшего качества правового режима Российской Федерации – народовластия. Одна из главных тенденций развития конституционного законодательства XXI столетия будет состоять в увеличении роли ИКТ в механизмах реализации права на участие в управлении делами государства как в непосредственной форме, так и через избранных представителей.

Необходимы дополнительные меры в области разработки правовых гарантий эффективного осуществления институтов непосредственной демократии с использованием ИКТ.

К показателям эффективности институтов непосредственной демократии относится уровень участия граждан в процессах реализации прав на непосредственное управление делами государства, поэтому недопустимой является ситуация, когда для отдельных категорий граждан может быть ограничен или затруднен доступ к механизмам прямой демократии. Одним из способов преодоления этих недостатков является внедрение субсидиарных способов реализации избирательных прав граждан с помощью интеграции в них ИКТ.

Конституция Российской Федерации установила базовое право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом (часть 4 статьи 29). Право на информацию приобрело особенную актуальность в условиях формирования такого феномена, как электронная демократия, основанного на использовании компьютеров и электронных средств коммуникации.

Электронная демократия упоминается в Указе Президента Российской Федерации от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 - 2030 годы». Совершенствование механизмов электронной демократии названо в качестве одной из основных задач применения ИКТ для развития социальной сферы, системы государственного управления, взаимодействия граждан и государства. Также оно содержалось в Указе Президента Российской Федерации от 30.06.2012 № 918 «Об Управлении Президента Российской Федерации по применению информационных технологий и развитию электронной демократии»⁴³.

В отдельных нормативно-правовых актах Российской Федерации используются термины «средства электронной демократии», «технологии

⁴³ СЗ РФ, 09.07.2012, № 28, ст. 3881.

электронной демократии». На них указывается в Приказе Росреестра от 01.08.2016 № П/276 «Об образовании Общественного совета при федеральном государственном бюджетном учреждении «Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии»⁴⁴, Приказе Минтруда России от 12.10.2013 № 534 «Об Общественном совете при Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации»⁴⁵, Приказе Росводресурсов от 11.06.2014 № 164 «О внесении изменений в Приказ Федерального агентства водных ресурсов от 17 февраля 2014 г. № 40 «Об Общественном совете при Федеральном агентстве водных ресурсов»⁴⁶. Этим не исчерпывается перечень нормативно-правовых актов федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, где употребляется термин «средства электронной демократии», однако без конкретизации определения самого понятия и других упоминаемых терминов.

В юридическом сообществе также не существует единых устоявшихся подходов к определению понятия «электронная демократия». В ходе научных дискуссий о природе электронной демократии как правового феномена исследователями выделяются различные признаки, характеризующие его правовую природу. Так, в Концепции развития в Российской Федерации механизмов электронной демократии до 2020 года, подготовленной общественными экспертами проекта «Единый портал электронной демократии Российской Федерации» под «электронной демократией»⁴⁷ понимается вид общественно-политической деятельности граждан с использованием ИКТ в целях взаимодействия граждан между собой, с различными органами государственной власти и местного

⁴⁴ Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

⁴⁵ Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

⁴⁶ Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

⁴⁷ Концепция развития электронной демократии до 2020 года // Единый портал электронной демократии URL: <http://e-democratia.ru/> (дата обращения: 10.09.2020).

самоуправления, некоммерческими организациями и субъектами бизнеса⁴⁸. Отдельными исследователями понятие «электронная демократия» трактуется как система конституционно-правовых отношений, складывающихся в сфере реализации институтов непосредственной демократии с использованием ИКТ, которая должна обеспечивать осуществление публичной власти народом как непосредственно, так и через представителей⁴⁹.

Некоторые исследователи справедливо отмечают собирательный характер понятия «электронная демократия». Как подчеркивает Комарова В.В., «формы демократии (представительной, непосредственной) не содержат в своем перечне этого словосочетания «электронная демократия», но в закрепленных механизмах их реализации содержатся, среди прочих, электронные средства, вспомогательные электронные технологии для реализации индивидуального права путем использования той или иной формы демократии»⁵⁰.

Отсутствие нормативного закрепления термина «электронная демократия», а также нормативно определенной правовой основы электронной демократии, задач электронной демократии, руководящих принципов электронной демократии, научно определенной терминологии (в частности, таких понятий, как «средства электронной демократии», «технологии электронной демократии») позволяют сделать вывод об отсутствии системной концепции нормативно-правового регулирования электронной демократии. Недостаточность нормативно-правовых ориентиров отрицательно сказывается на формировании государственной политики в области развития электронной демократии

⁴⁸ Там же.

⁴⁹ См.: Антонов Я.В. Электронное голосование в системе электронной демократии: конституционно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. / Антонов Ярослав Валерьевич. - М., 2015. С. 29.

⁵⁰ См.: Комарова В.В. Воздействие технического прогресса на избирательный и референдумный процессы Секция конституционного и муниципального права / Отв. ред. Фадеев В.И. // Сборник тезисов докладов VI Международной научно-практической конференции Кутафинские чтения «Гармонизация российской правовой системы в условиях международной интеграции». - М.: МГЮА имени Кутафина, 2014. С. 72 - 79.

Отдельные исследователи выделяют функцию обеспечения равного доступа граждан к демократическим механизмам различного уровня. Как подчеркивает Михеева Т.Н. «электронная демократия уравнивает возможности всех граждан – пользователей сети Интернет независимо от места жительства, социальной и профессиональной принадлежности и других критериев, оставляя поле для самореализации наиболее активным и инициативным»⁵¹. Как указывал Руденко В.И., электронная демократия представляет собой «правление самоуполномоченных граждан»⁵².

В российском научном сообществе существуют различные мнения относительно соотношения понятий «электронная демократия» и «электронное правительство». Такие исследователи, как Коновалова Е.И., Чеботарев В.Е., анализируют электронную демократию как элемент, тождественный понятию «электронное правительство»⁵³. Другие, например Антонов Я.В., указывают на то, что электронная демократия представляется комплексным явлением, сочетая в себе такие элементы, как электронное правительство, электронный парламент, электронное правосудие, сутью которого является электронное управление⁵⁴.

Необходимо отметить, что понятие «электронное правительство» (electronic government) может пониматься как в широком, так и в узком смысле. В широком смысле данный термин используется в значении «электронное государство». Таким признается государство, в котором исполнительная, законодательная и судебная ветви государственной власти функционируют на основе информационных технологий. В основе электронного государства находится единое информационное пространство,

⁵¹ См.: Михеева Т.Н. Об актуальных тенденциях в правовом регулировании статуса Общественной палаты Российской Федерации // Юридический мир. 2013. № 5. С. 12.

⁵² См.: Руденко В.И. Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты. - Екатеринбург: УрО РАН, 2003. С. 57.

⁵³ См.: Чеботарев В.Е., Коновалова Е.И. Электронное государство, электронное правительство, электронная демократия на современном этапе развития Российской Федерации // Юридический мир. 2012. №7. С. 37.

⁵⁴ См.: Антонов Я.В. Электронная демократия как конституционно-правовой феномен // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 11. С. 13.

с помощью которого общество получает полную картину функционирования государственного аппарата и доступ к главным государственным услугам в полном объеме. В указанном значении «электронное государство» наиболее часто понимается в законодательстве зарубежных государств Америки и Европы. В узком смысле понимания этого термина он означает совокупность информационных ресурсов, ориентированных на предоставление определенного перечня государственных услуг населению.

Представляется необходимым разграничить понятия «электронная демократия» и «электронное правительство». Концепция электронной демократии отличается от концепции электронного правительства прежде всего своей направленностью на включение в процесс управления делами государства как отдельных граждан, так и институтов гражданского общества и организацию их активного взаимодействия.

На основе представленных научных определений термина «электронная демократия» можно утверждать, что электронная демократия представляет собой систему демократических институтов, функционирующих с использованием ИКТ, а также сферу конституционно-правовых отношений, связанную с осуществлением народовластия при помощи ИКТ.

В связи с этим растет роль конституционного права в формировании научной концепции развития электронной демократии. Как отмечает Т.Я. Хабриева, «в зарубежных странах на уровень конституционного регулирования передаются вопросы, которые ранее были предметом обычного закона, а то и вовсе не входили в орбиту правового воздействия. К этим вопросам, в частности, относятся положения об «эффективном государстве» и «эффективном управлении», о «сервисном государстве»; о принципах устойчивости правовой системы и об ответственности крупного бизнеса и его структур перед обществом; о праве на «открытое и гласное управление», получение от государства «публичных услуг», защиту частной

жизни и персональных данных»⁵⁵. Современная концепция электронной демократии не может существовать в отрыве от указанных понятий, она является одним из элементов «сообщающихся сосудов» современного эффективного государственного управления.

В основу системного нормативно-правового регулирования электронной демократии должны быть положены конституционные принципы, ориентированные на развитие потенциала общественных институтов. Как отмечает Ю.А. Тихомиров, в научном сообществе давно сформировалось представление о первичности общественного и вторичности государственного⁵⁶. В этой связи электронная демократия может стать действенным инструментом реализации принципа первичности общественного в области решения значимых социальных вопросов.

Становление и развитие электронной демократии является сейчас общемировой тенденцией. В этой связи интересен опыт зарубежного правового регулирования данных вопросов. Последовательное воплощение руководящих принципов функционирования электронной демократии получило отражение в рекомендательных документах Совета Европы.

Наиболее полно данная тематика раскрывается в Рекомендации Комитета министров Совета Европы CM/Rec(2009)1 государствам-участникам Совета Европы по электронной демократии (далее – Рекомендации CM/Rec(2009)1)⁵⁷. Данный документ примечателен широтой как юридических, так и научно-технических исследований, положенных в его основу. В тексте Рекомендаций CM/Rec(2009)1 содержится как терминологическая база и свод основных принципов построения электронной демократии, так и анализ возможных факторов риска.

⁵⁵ См.: Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в современном мире: монография. - М.: Наука РАН, 2016. С. 30. // СПС Консультант Плюс.

⁵⁶ См.: Тихомиров Ю.А. Государство. М.: Инфра-М, 2013. С. 94.

⁵⁷ Рекомендации Комитета министров Совета Европы государствам-участникам Совета Европы по электронной демократии от 18.02.2009 № CM/Rec(2009)1 // URL: [http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=RES267\(2008\)&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679](http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=RES267(2008)&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679) (дата обращения: 10.09.2020).

Научными экспертами Совета Европы электронная демократия рассматривается как использование современных ИКТ государством, политическими партиями, гражданскими объединениями, гражданами в интересах укрепления демократии, демократических процессов и институтов. Из этой формулировки следует, что Совет Европы рассматривает непосредственную демократию наравне с представительной и не отдает ни одной из форм предпочтения. С этой точки зрения ее необходимо отделять от концепции электронного правительства, суть которого заключается в предоставлении уже устоявшегося комплекса государственных услуг гражданам и иным лицам⁵⁸.

В тексте Рекомендаций CM/Rec(2009)1 применяется системный подход к определению понятия электронной демократии. Указывается на существование «секторов электронной демократии», включающих следующие элементы: «электронный парламент», «электронное законодательство», «электронное правосудие», «электронное посредничество», «электронная инициатива», «электронные выборы», «электронный референдум», «электронное голосование», «электронные консультации», «электронные ходатайства», «электронную агитацию», «электронный подсчет голосов» и «электронные опросы». В соответствии с документами Совета Европы электронная демократия использует преимущества таких форм непосредственной демократии, как электронное участие, электронная дискуссия и форумы в Интернете, созданные для обсуждения важных общественных вопросов. Таким образом, электронная демократия в документах Совета Европы включает большое количество элементов, связанных с функционированием значительного количества органов публичной власти и институтов гражданского общества. Следовательно, под электронной демократией понимается вся совокупность государственных и общественных институтов, посредством которых

⁵⁸ Там же.

осуществляется народовластие как непосредственно, так и через органы публичной власти.

Как отмечает Федотова Ю.Г., «в практике отдельных зарубежных стран, таких как США, Германия, Франция, Эстония, можно выделить следующие элементы электронной демократии: информирование (образование и распространение информации о демократических процессах государственными органами и заинтересованными лицами по поводу поиска и получения информации); консультирование (взаимодействие между государственными органами и гражданами с целью выявления и учета мнения населения, результат которого не имеет юридически значимых последствий); сотрудничество (взаимодействие между государственными органами и гражданами с целью выявления и учета мнения населения, результат которого имеет юридически значимые последствия и является обязательным)»⁵⁹.

Во Французской Республике ведется активный поиск оптимальных подходов к регулированию отношений в области электронной демократии. Так, рабочая группа «Цифровая демократия и новые формы гражданского участия» предприняла попытку разработать основные подходы в докладе «Цифровая демократия и участие: дать место эксперименту»⁶⁰. Как указывают исследователи, в представлении авторов доклада цифровая демократия выступает как инструмент максимизации участия граждан в принятии решений, то есть перехода от представительного правления к истинной демократии, когда мнение граждан становится если не решающим, то значительно влияющим на принимаемые решения⁶¹.

⁵⁹ См.: Федотова Ю.Г. Электронная демократия как средство обеспечения информационной безопасности государства // Информационное право. 2016. № 3. С. 19. // СПС КонсультантПлюс.

⁶⁰ L'Assemblée nationale: Groupe de travail sur la démocratie numérique et les nouvelles formes de participation citoyenne. Démocratie numérique et participation: laisser place à l'expérimentation, p. 292–315. // URL: <http://www2.assemblee-nationale.fr/static/reforme-an/democratie/Rapport-1-GT6-%20democratie.pdf> (дата обращения: 10.09.2020).

⁶¹ См.: Пилипенко А.Н. Франция: к цифровой демократии // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2019. № 4. С. 195. // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/frantsiya-k-tsifrovoy-demokratii> (дата обращения: 10.09.2020).

Одним из направлений осмысления научных подходов к тематике электронной демократии является анализ данного понятия на основе социологических, политологических и философских представлений. Можно проследить взаимосвязь природы электронной демократии и теории совещательной демократии, разрабатываемой такими учеными, как Д. Дьюи, Д. Ролз, Ю. Хабермас. В основе данной теории лежит представление об открытой публичной сфере, в которой совещательная (или так называемая делиберативная демократия) выступает в качестве коммуникационного средства взаимодействия государства и общества⁶². В целом концепция совещательной демократии направлена на преодоление угроз, связанных с перераспределением власти в сторону административного аппарата.

На основании изложенного можно констатировать, что суть электронной демократии заключается в обеспечении целей и задач системы народовластия, она должна быть средством обеспечения существующих демократических институтов, способствовать развитию принципов открытости, законности и легитимности органов публичной власти. При этом инструменты электронной демократии не должны напрямую вмешиваться в управленческие полномочия органов государственной власти и местного самоуправления.

Одной из задач науки конституционного права является выявление закономерностей развития институтов непосредственной демократии под воздействием ИКТ. Это необходимо для создания концепции нормативного регулирования общественных отношений в области электронной демократии⁶³.

⁶² Более подробно см. Хабермас Ю. Демократия. Разум. Нравственность. - М.: Academia, 1995.; Дьюи Дж. Демократия и образование. - М.: Педагогика-пресс, 2000; Ролз Дж. Теория справедливости. - Новосибирск: Издательство НГУ, 1995.

⁶³ См.: Конституционно-правовые основы антикоррупционных реформ в России и за рубежом: учебно-методический комплекс (учебное пособие) / С.А. Авакьян, О.И. Баженова, О.А. Ежукова и др.; под ред. С.А. Авакьяна. М.: Юстицинформ, 2016. С. 175.

Для решения поставленной задачи необходимо выявить общие и особенные тенденции в процессе развития системы электронной демократии. Общим в развитии всей системы электронной демократии, включая ее отдельные элементы, должно стать формирование системы обратной связи между органами государственной власти, гражданами, обществом, функционирующей на основе ИКТ. Результатом создания такой системы должно стать изменение качества учета волеизъявления граждан Российской Федерации по наиболее общественно значимым вопросам и выработки на их основе социально обоснованных решений. Особенным в информатизации институтов непосредственной демократии, имеющих императивный характер, является то, что использование ИКТ в них должно быть направлено на повышение точности и достоверности учета волеизъявления граждан Российской Федерации. В случае с институтами непосредственной демократии, имеющими диспозитивный характер, особенным в процессе их информатизации является необходимость их трансформации из номинально закрепленных в законодательстве в действующие механизмы народовластия.

Результатом становления электронной демократии является не только создание дополнительных возможностей реализации традиционных институтов непосредственной демократии (к примеру, таких как стационарное электронное голосование), но и появление инновационных институтов, находящихся на стадии нормативного формирования. К ним можно отнести электронное дистанционное голосование, функционирование интернет-ресурса общественных инициатив «Российская общественная инициатива», общественное обсуждение законопроектов в сети Интернет.

Необходимо развивать взаимодействие названных подсистем электронной демократии, обеспечивая установление режима максимальной открытости публичной власти для граждан и институтов гражданского общества. В частности такие программы, как «электронный парламент», «электронное правительство», «электронное правосудие», направлены

именно на создание транспарентного и открытого государства, претендующего на соответствие всем стандартам демократии. В России существующая система электронного парламента функционирует с помощью «Автоматизированной системы организации законодательной деятельности»⁶⁴ (далее – АСОЗД), позволяя осуществить доступ ко всем рассматриваемым Государственной Думой Российской Федерации законопроектам и документам, принимаемым на разных стадиях законотворческого процесса. Система видеотрансляции заседаний парламента позволяет гражданам Российской Федерации быть осведомленными о деятельности палат Федерального Собрания Российской Федерации, наблюдая за ходом пленарных заседаний, парламентских слушаний, правительственных часов и так далее.

Электронная демократия как феномен воздействует как на институты непосредственной демократии, так и на способы осуществления представительной демократии. Еще одним из направлений развития электронной демократии является интеграция ИКТ в судопроизводство. Элементом электронной демократии в судопроизводстве может стать создание третейских судебных органов, работающих с помощью ИКТ. Так, уже сейчас существуют такие элементы электронного правосудия, как дистанционные (онлайн) способы разрешения споров (ODR), которые являются полноценными элементами системы электронной демократии в широком ее понимании под названием «электронная медиация» (e-mediation). В международной практике существуют отдельные площадки для разрешения коммерческих споров, устраняющего административный фактор и повышающего оперативность бизнеса⁶⁵.

⁶⁴ Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации // Система обеспечения законодательной деятельности URL: <https://sozd.duma.gov.ru/> (дата обращения: 10.09.2020).

⁶⁵ См.: Жарова А.К. Право и информационные конфликты в информационно-телекоммуникационной сфере: монография. - М.: Янус-К, 2016. С. 135.

Необходимо отметить, что система электронной демократии и в широком, и в узком ее понимании призвана обеспечивать наиболее оптимальный механизм решения проблем граждан. В частности Терещенко Л.К. указывает, что основными направлениями информатизации государственного аппарата являются такие элементы, как свобода доступа к государственной информации для граждан (Freedom of Information); открытые государственные данные, свободное использование государственных данных (Open Government Data); прямой диалог между гражданами и государством и возможность граждан оказывать влияние на государственные структуры (Open Dialog); открытость государственных расходов (Open Spending)⁶⁶.

Как было уже отмечено в первом параграфе первой главы диссертационного исследования, классификация институтов непосредственной демократии разграничивает их на два вида - императивные и консультативные. К их правовому регулированию применяются различные подходы, которые в то же время основаны на общих конституционных принципах регулирования всей системы народовластия. Исходя из приведенной классификации институтов непосредственной демократии, выделяются две основные подсистемы электронной демократии в Российской Федерации: императивная подсистема и консультативная подсистема, которые состоят из структурных элементов. На основе изложенного предлагается следующая классификация элементов электронной демократии в России:

I. Императивная подсистема электронной демократии состоит из следующих элементов:

1. Внедрение технических средств автоматизации голосования в помещении для голосования, к которым относятся: а) комплексы обработки

⁶⁶ См.: Терещенко Л.К. Модернизация информационных отношений и информационного законодательства: монография. - М.: ИЗиСП: ИНФРА-М, 2013. С. 35. // СПС Консультант Плюс.

избирательных бюллетеней (КОИБ), основанные на считывании информации с избирательных бюллетеней оптическим сканером; б) комплексы для электронного голосования (далее – КЭГ) – электронные терминалы для голосования, использующие технологии электронного бюллетеня; б) экспериментальные средства электронного стационарного голосования (цифровые избирательные участки), представляющие собой специальные терминалы, применяемые для голосования избирателей, находящихся вне своего места жительства. Применение технических средств автоматизации голосования в помещении для голосования направлено на повышение доступности процедуры голосования для избирателей, а также на совершенствование процедуры подсчета голосов избирателей и установления итогов голосования. Функционирование перечисленных технических средств автоматизации голосования в помещении для голосования обеспечивается единой информационной системой подсчета голосов ГАС «Выборы», регулируемой Федеральным законом от 10.01.2003 № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы»⁶⁷.

2. Дистанционное электронное голосование на выборах и референдумах. В нормативно-правовом регулировании дистанционного электронного голосования на сегодняшний день можно выявить две основные тенденции.

Во-первых, сформировано постоянное правовое регулирование дистанционного электронного голосования в соответствии с Федеральным законом от 23.05.2020 № 154-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁶⁸, которым установлено определение понятия дистанционного электронного голосования.

Во-вторых, существует практика экспериментального правового регулирования дистанционного электронного голосования. На

⁶⁷ СЗ РФ, 13.01.2003, № 2, ст. 172.

⁶⁸ СЗ РФ, 25.05.2020, № 21, ст. 3233.

первоначальном этапе Центральной избирательной комиссией Российской Федерации было организовано проведение ряда экспериментов в области дистанционного электронного голосования, прежде всего, на региональном и муниципальном уровнях осуществления публичной власти. Данные эксперименты выявили заинтересованность избирателей в новых электоральных технологиях. В 2019 году новый этап в развитии дистанционного электронного голосования был ознаменован проведением эксперимента на выборах в Московскую Городскую Думу седьмого созыва. Данные выборы позволили выявить достоинства и недостатки экспериментальной модели дистанционного электронного голосования при голосовании на выборах в Москве, определив особенности его организации и проведения, а также перспективы дальнейшего развития. Указанный эксперимент был продлен в городе Москве в 2020 году в соответствии с Федеральным законом от 23.05.2020 № 152-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования в городе федерального значения Москве»⁶⁹.

Важным этапом нормативного развития дистанционного электронного голосования стало проведение дистанционного электронного голосования на общероссийском голосовании по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации, организованного в двух субъектах Российской Федерации – Москве и Нижегородской области.

3. Важным элементом формирующейся императивной подсистемы электронной демократии становится институт открытого наблюдения за выборами в сети Интернет. Он является фактором обеспечения открытости проведения голосования и всего избирательного процесса. Технологии видеонаблюдения и трансляции изображения в сеть Интернет позволили собрать большое количество информации о проведении голосования в ходе избирательных кампаний и заслужили высокую оценку на международном

⁶⁹ СЗ РФ, 25.05.2020, № 21, ст. 3231.

уровне⁷⁰. Представляется, что в будущем видеонаблюдение за ходом проведения выборов не только придаст дополнительную гласность избирательному процессу, но и станет обязательным инструментом обеспечения легитимности выборов и референдумов.

Необходимо подчеркнуть, что ИКТ могут влиять на институты непосредственной демократии в целом, так и на отдельные процедуры в рамках данных институтов. Последнее, в частности, наблюдается применительно к таким избирательным процедурам как: регистрация избирателей, участников референдумов, сбор подписей избирателей в поддержку кандидатов, избирательных объединений, подсчет голосов избирателей, участников референдумов и т.д. Так, в избирательном законодательстве Российской Федерации была введена процедура сбора подписей избирателей на выборах в органы государственной власти субъекта Российской Федерации с использованием федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)». Данная процедура регулируется статьями 16.1-16.9 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и в случае успешной апробации на уровне субъектов Российской Федерации может быть внедрена на федеральном и муниципальном уровнях.

II. Подсистема электронной демократии, объединяющая консультативные институты непосредственной демократии, функционирующие на основе ИКТ.

1. Активно развивающимся, инновационным элементом консультативной подсистемы электронной демократии является институт общественных (гражданских) инициатив, осуществляемых в сети Интернет.

⁷⁰ Система видеонаблюдения за выборами «Вебконтроль» // URL: <https://www.rostelecom.ru/projects/Archive/webcontrol/> (дата обращения: 10.09.2020).

Указом Президента Российской Федерации от 04.03.2013 № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»⁷¹ были утверждены Правила рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» (далее – правила интернет-ресурса «РОИ»).

Рассматриваемый институт непосредственной демократии консультативного характера стал открытой площадкой для обсуждения предложений по актуальным общественным проблемам. Также это первый государственный федеральный механизм прямой демократии, обладающий свойствами правотворческой инициативы граждан. За время своего существования интернет-ресурс «РОИ» привлек внимание широких кругов населения и содействовал принятию отдельных решений как на государственном, так и на муниципальном уровне⁷².

2. Элементом консультативной подсистемы электронной демократии является общественное обсуждение законопроектов и проектов иных нормативных правовых актов в сети Интернет, в том числе их размещение на отдельных сайтах для этих целей. Так, Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»⁷³ предусмотрел правовые основы для обсуждения общественно значимых вопросов, а также проектов решений органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций.

Суть общественного обсуждения представляет собой серию мероприятий или длящуюся акцию, включающую обмен мнениями по

⁷¹ СЗ РФ, 11.03.2013, № 10, ст. 1019.

⁷² Так, на сентябрь 2020 г. на интернет-ресурсе «РОИ» размещено 17 823 инициатив различного уровня, наиболее популярными из которых являются 2839. Решение принято по 37 из них. // Интернет-ресурс «Российская общественная инициатива» URL: <https://www.roi.ru> (дата обращения: 10.09.2020).

⁷³ СЗ РФ. 28.07.2014, № 30 (Часть I), ст. 4213.

определенному общественно значимому вопросу в течение определенного отрезка времени (от нескольких недель до нескольких месяцев), а также подведение итогов данного обмена мнениями. При этом участники обсуждения могут использовать для представления мнений средства массовой информации и сеть Интернет⁷⁴.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 09.02.2011 № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов»⁷⁵ проекты федеральных конституционных законов и федеральных законов, затрагивающих основные направления государственной политики в области социально-экономического развития Российской Федерации по решению Президента Российской Федерации, могут быть вынесены на общественное обсуждение. Постановление Правительства РФ от 25.08.2012 № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения» установило Правила раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения⁷⁶. Они уточнили и конкретизировали способы общественного обсуждения законопроектов. Оценка практики реализации общественного обсуждения законопроектов в рамках данного исследования будет проведена в параграфе 2 главы 3 диссертационного исследования.

Подсистема электронной демократии, объединяющая консультативные институты непосредственной демократии, не исчерпывается перечисленными институтами. К ним могут относиться институты опросов

⁷⁴ См.: Правовые основы общественного контроля в Российской Федерации: Постатейный научно-практический комментарий к Федеральному закону от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» / Е.А. Абросимова, В.В. Гриб, А.Г. Дейнеко и др., под ред. М.А. Федотова. - М.: Статут, 2017. С. 98.

⁷⁵ СЗ РФ, 14.02.2011, № 7, ст. 939.

⁷⁶ СЗ РФ, 03.09.2012, № 36, ст. 4902.

общественного мнения, проводимых в сети Интернет, которые могут проводиться в связи с выборами и по другим общественно значимым вопросам. Также к ним можно отнести такое понятие, как «краудсорсинг», который представляет собой форму коллективного участия граждан в выработке наиболее оптимальных государственных решений⁷⁷. Краудсорсинг является формой социальной активности, которая существует на базе информационного общества и может рассматриваться одним из элементов консультативной подсистемы электронной демократии.

Необходимо учитывать, что электронная демократия невозможна без обеспечения широкого доступа к информации о деятельности государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, субъектов органов местного самоуправления и судебных органов, иной жизненно важной информации. Эти задачи отчасти призвана решить программа «открытого правительства». Целью Указа Президента Российской Федерации от 08.02.2012 № 150 «О рабочей группе по подготовке предложений по формированию в Российской Федерации системы «Открытое правительство»⁷⁸ стала разработка действующего механизма обеспечения открытости органов государственной власти. Последующим шагом нормативного развития стало утверждение Распоряжения Правительства Российской Федерации от 30.01.2014 № 93-р «Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти»⁷⁹, которая направлена на формирование моделей принятия решений и реализации государственных функций, основанных на активном участии гражданского общества в управлении государством, а также на использовании современных механизмов общественного контроля.

⁷⁷ Термин был впервые введен Джеффом Хау и Марком Робинсоном в 2006 году. Более подробно см. Хау Джефф. Краудсорсинг. Коллективный разум как инструмент развития бизнеса - Crowdsourcing: Why the Power of the Crowd is Driving the Future of Business. - М.: «Альпина Паблицер», 2012.

⁷⁸ Официальный интернет-портал правовой информации URL <http://www.pravo.gov.ru>, 09.02.2012 (дата обращения 10.09.2020).

⁷⁹ СЗ РФ, 03.02.2014, № 5, ст. 547.

Деятельность государства в области обеспечения открытости органов государственной власти и органов местного самоуправления не исчерпывается программой открытого правительства. Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»⁸⁰ статьей 10 установил принципы организации доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, размещаемой в сети Интернет. Существуют ресурсы, созданные в соответствии с требованиями указанной статьи, призванные обеспечить максимальную открытость, в частности бюджетной системы Российской Федерации⁸¹.

Однако, по мнению ряда исследователей, «информационная открытость, помимо позитивной составляющей, таит в себе возможности массового распространения ложной либо искаженной информации, в том числе и с целью манипулирования общественным мнением»⁸². Существующий зарубежный опыт говорит о таких возможностях. Так, отмечается что в США электронная демократия используется как в социально полезных целях (в целях распространения важной общественной информации, к примеру, о лоббистской деятельности), так и с противоправными целями (для давления на должностных лиц).

3. Дискуссионным является вопрос о социальных сетях как элементе консультативной подсистемы электронной демократии.

Развитие ИКТ существенно повлияло на механизмы реализации права на объединение. Особенно сильно это проявляется в деятельности социальных сетей, то есть интернет-сообществ, созданных на саморегулируемой основе. Социальную сеть можно охарактеризовать как виртуальную платформу,

⁸⁰ СЗ РФ, 16.02.2009, № 7, ст. 776.

⁸¹ Единый портал бюджетной системы Российской Федерации URL: http://budget.gov.ru/epbs/faces/page_home?_adf.ctrl-state=15smxb7vh7_4®ionId=45 (дата обращения: 10.09.2020).

⁸² См.: Курячая М.М. Электронное правосудие как необходимый элемент электронной демократии в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 7. С. 54.

созданную в целях создания, укрепления, развития социальных связей, налаживания виртуальных коммуникаций и распространения различного рода информации (новостей, медиа и другого контента).

Социальные сети не являются однородными и содержат в себе большое количество внутренних сообществ, в которых пользователи разделяются по интересам, политическим взглядам, иным социальным воззрениям и представляют собой определенный социальный срез общества. Такие сообщества являются площадками для различных обсуждений, опросов, некоторые из которых весьма репрезентативны и носят важный социологический характер, становясь площадками для гражданских инициатив. В то же время социальные сети являются областью, подверженной правонарушениям. В качестве существенных проблем, актуальных для социальных сетей, исследователи называют незаконный доступ к персональным данным, разглашение конфиденциальной информации, диффамацию (то есть оглашение в печати позорящих сведений), нарушение авторских прав, мошенничество, неправомерное использование банковских данных и др. В связи с процессом непрерывного развития информационных технологий перечень правонарушений в цифровой среде может изменяться с течением времени. Как подчеркивается в научных исследованиях, «реализация конституционных прав в области информационной коммуникации часто сопровождается неправомерными проявлениями и влечет нарушения законных прав и интересов»⁸³.

Также необходимо учитывать, что в настоящее время социальные сети представляет существенный интерес для публичной власти. Должностные лица органов государственной власти создают свои аккаунты в социальных сетях. Такая деятельность преследует две основных цели – во-первых, предоставить открытую информацию о деятельности органов публичной

⁸³ См.: Перчаткина С.А., Черемисинова М.Е., Цирин А.М., Цирин М.А., Цомартова Ф.В. Социальные интернет-сети: правовые аспекты // Журнал российского права. 2012. № 5. С. 15. // СПС «Консультант Плюс».

власти и отдельных должностных лиц, а во-вторых, предоставить возможность людям напрямую обращаться к представителям органов публичной власти («электронные приемные»). Необходимо отметить, что такая деятельность должна согласовываться с положениями Конституции Российской Федерации и законодательством о государственной службе, в частности частью 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации и подпунктов 9 и 10 пункта 1 статьи 17 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁸⁴, устанавливающими запрет разглашать или использовать в целях, не связанных с гражданской службой, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей; а также допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы, если это не входит в его должностные обязанности. В этой связи важным видится развитие социальных сетей, непосредственно созданных для должностных лиц публичной власти, в частности, подобных такому проекту как Госбук⁸⁵. Необходимость создания специализированных социальных сетей обосновывается специфичностью задач, стоящих перед ними. Так, обычные социальные сети имеют в основном коммуникационную и развлекательную направленность, тогда как специализированные социальные сети для должностных лиц публичной власти должны создаваться в целях совершенствования механизмов

⁸⁴ СЗ РФ, 02.08.2004, № 31, ст. 3215.

⁸⁵ Госбук URL: <http://www.gosbook.ru/> (дата обращения: 10.09.2020).

обращения граждан к представителям власти, а также информирования их о своей деятельности.

Этот вопрос является актуальным, так как количество аккаунтов представителей публичной власти на сегодняшний день растет. К примеру, издание «Ведомости» приводит сведения о количестве глав субъектов Российской Федерации, имеющих открытые аккаунты в различных социальных сетях⁸⁶.

В сфере развития парламентаризма принимаются усилия к объединению депутатского корпуса различных уровней. Так, существует социальная сеть для депутатов⁸⁷. В задачи данного ресурса входит не только коммуникация всех уровней представительной власти России как между собой, так и с избирателями, но и привлечение к парламентской деятельности институтов гражданского общества и экспертов. Для этого предусмотрена возможность создания аккаунтов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, депутатов представительных органов субъектов Российской Федерации, депутатов муниципальных выборных органов, а также юристов, политологов и экономистов.

На основании изложенного можно заключить, что феномен «электронной демократии» представляет собой систему демократических институтов, направленную на осуществление народовластия при помощи ИКТ. Целью функционирования электронной демократии является реализация принципов правового демократического государства в Российской Федерации и последовательное воплощение конституционных ценностей народовластия. Усилия государства в области регулирования электронной демократии должны быть направлены на законодательное закрепление понятия электронной демократии, принципов электронной

⁸⁶ Аккаунты чиновников в социальных сетях // URL: <http://www.vedomosti.ru/special/governors-communications.shtml> (дата обращения: 10.09.2020).

⁸⁷ Парламентский портал // URL: <http://www.vedomosti.ru/special/governors-communications.shtml> (дата обращения: 10.09.2020).

демократии, функции, целей и задач электронной демократии, а также прав и обязанностей субъектов электронной демократии (органов государственной власти, граждан Российской Федерации).

Особенностью структуры электронной демократии является то, что она может рассматриваться как в широком, так и в узком значении. В широком понимании термин «электронная демократия» включает две подсистемы, состоящие из следующих конституционно обусловленных форм народовластия, осуществляемых с помощью ИКТ: институтов непосредственной демократии и форм представительной демократии. В узком смысле система электронной демократии представляет собой совокупность институтов прямой демократии (как императивного, так и консультативного характера), реализуемых с использованием ИКТ. При этом речь идет как о модернизации уже существующих институтов, так и о формировании принципиально новых институтов, получивших воплощение благодаря информационно-коммуникационным технологиям. И в целом, являясь продуктом эволюции традиционной системы непосредственной демократии, электронная демократия в Российской Федерации развивается на основе общих принципов и подходов, сформировавшихся в рамках традиционной системы прямой демократии.

Основные элементы системы электронной демократии в Российской Федерации императивного и консультативного характера будут рассмотрены в последующих двух главах настоящего исследования.

Глава 2. Конституционно-правовое регулирование использования информационно-коммуникационных технологий в осуществлении императивных институтов прямой демократии

§ 1. Правовое регулирование использования технических средств автоматизации голосования в помещении для голосования

Основными, конституционно закреплёнными формами прямой демократии в Российской Федерации, являются выборы и референдум. От надлежащей реализации этих институтов, носящих императивный характер, зависит функционирование политической системы Российской Федерации. Опыт проведения общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации, в рамках которого использовались новые возможности современных технических средств, подтвердил необходимость совершенствования нормативных основ применения ИКТ для учета и фиксации волеизъявления граждан Российской Федерации.

Реализация избирательных прав граждан требует привлечения значительного количества лиц, обеспечивающих нормальное протекание избирательного процесса, а также финансовых и материально-технических ресурсов. При этом институт выборов и референдумов сопровождают правовые риски, которые негативно влияют на систему народовластия в целом. К самым серьезным из них, представляющим повышенную опасность для конституционного строя и выражения воли народа, относятся фальсификация результатов голосования и разного рода злоупотребления, возникающие в процессе проведения выборов⁸⁸.

⁸⁸ Голосование при помощи обычных документарных избирательных бюллетеней для голосования и стандартных ящиков для голосования не защищено от многих способов фальсификации результатов волеизъявления. В частности, большое распространение получило так называемое «карусельное» (оно же «круизное», или «хороводное») голосование. Данный способ фальсификации является методом воздействия на процесс свободного волеизъявления граждан путём непосредственного подкупа избирателей и

Одним из направлений совершенствования избирательного процесса, призванным минимизировать указанные риски, является внедрение технологий автоматизации процедуры голосования, регистрации и подсчета голосов избирателей, к которым относится в том числе стационарное электронное голосование, то есть электронное голосование в помещении для голосования. Использование данных технологий на выборах и референдумах должно способствовать решению следующих задач:

- усовершенствовать процедуру подачи голосов избирателями;
- модернизировать способы подсчета голосов избирателей;
- повысить безопасность процедуры голосования;
- улучшить уровень защиты волеизъявления избирателей.

Необходимо отметить, что в зарубежной практике термин «электронное голосование» понимается довольно широко. В соответствии с Рекомендацией CM/Rec(2017)5 Комитета министров Совета Европы государствам-членам «О правилах электронного голосования» (далее – Рекомендация CM/Rec(2017)5)⁸⁹, «электронное голосование» определяется как использование электронных средств для подачи и/или подсчета голосов. Данное определение не исключает применения любых электронных средств при проведении процедуры голосования, в том числе с использованием средств прямой записи, смешанной бумажно-электронной системы, а также средств удаленного голосования. Таким образом, к электронному голосованию относятся практически все технические средства автоматизации

заключается в передаче гражданину перед входом на избирательный участок уже заполненного бюллетеня. Избиратель в свою очередь должен опустить заполненный бюллетень в ящик для голосования, а новый, не заполненный бюллетень можно вынести и обменять у организатора «карусели» на деньги или другие материальные ценности. Чистый бюллетень заполняется и отдаётся другому избирателю. При этом способе фальсификации передача денег или иных материальных ценностей происходит после факта голосования и с учётом его результатов. Подробнее см.: «Конституционное (государственное) право зарубежных стран» Часть общая: конституционное (государственное) право и его основные институты / Андреева Г.Н., Андреева И.А., Будагова А.Ш., и др., под ред. Страшуна Б.А. - 3-е издание, обновленное и доработанное изд. - М.: Издательство «Бек», 2000. С. 351-354.

⁸⁹ Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. 2017. № 11. С. 144-149.

избирательного процесса. Так, в практике зарубежных государств выделяются следующие способы электронного голосования:

- с помощью устройств подсчета голосов, с использованием бумажных бюллетеней;
- с помощью устройств заполнения документарных бюллетеней (в том числе перфокарт);
- смешанная бумажно-электронная система голосования;
- с помощью систем голосования, осуществляющих прямую электронную запись.

Появление термина «электронное голосование» (electronic(al) voting – e-voting) относят к 60-м годам 20 века, началу эпохи так называемого постиндустриального общества, характеризующегося доминированием наукоемких и высокотехнологичных технологий предоставления услуг. Впервые технологии электронного голосования на выборах были разработаны и внедрены в США. Для голосования использовались специальные перфокарты, позволяющие компьютерной системе сканировать информацию о волеизъявлении избирателей, содержащуюся в особом бюллетене⁹⁰. Подобная форма электронного голосования была упразднена после выявления системных нарушений на президентских выборах 2000 года и заменена терминалами нового поколения⁹¹.

На сегодняшний день практика организации электронного голосования в помещении для голосования имеется во многих странах. Лидерами в данной области являются Австралия, Бельгия, Бразилия, Франция, Индия, Ирландия, Норвегия, Нидерланды, Португалия, Испания, США.

Так, к примеру, около 30 штатов в США приняли законодательные акты об обязательном оборудовании комплексов для электронного голосования

⁹⁰ См.: Пескова О.Ю., Половко И.Ю., Фатеева С.В. Обзор подходов к организации электронного голосования // Известия ЮФУ. - Технические науки. 2014. № 2 (151). С. 238.

⁹¹ Электронные машины для голосования оснащают принтерами // Мембрана URL: <http://www.membrana.ru/particle/6673> (дата обращения: 10.09.2020).

устройствами долговременной памяти и принтерами, которые могут оперативно вывести в печать результаты голосования. Использование данной инфраструктуры позволяет создать дополнительные гарантии обеспечения избирательных прав при установлении итогов голосования и определении победителей выборов⁹².

В Индии избирательные участки на муниципальных выборах и выборах в штатах оборудованы терминалами для электронного голосования. В Бразилии с 2000 года выборы всех уровней проводятся исключительно способом электронного голосования с помощью компьютерных устройств «Direct Recording Equipment» (DRE). В настоящее время на избирательных участках действуют более 400 тысяч устройств для голосования⁹³.

Однако не во всех зарубежных государствах внедрение электронного стационарного голосования носит последовательный и системный характер. В Великобритании в 2008 г. было принято решение об отказе от применения комплексов электронного голосования в связи с нарушениями избирательных прав, в том числе тайны голосования. В ФРГ на парламентских выборах в 2009 г., 2013 г. и 2017 гг. средства электронного голосования не применялись по схожим основаниям. В отдельных зарубежных государствах, таких как Болгария и Словения, существует требование об обязательном дублировании электронных средств голосования обычными средствами. Наиболее распространенным и проработанным с точки зрения юридической регламентации техническим средством автоматизации является голосование с помощью технических средств регистрации и подсчета голосов. Этим обстоятельством объясняется его достаточно широкое использование во многих государствах, включая Российскую Федерацию.

⁹² Международные избирательные стандарты: Сборник документов и материалов. Выпуск пятый / Отв. ред. кандидат юридических наук И.Б. Борисов и доктор юридических наук В.И. Лысенко. – М.: Российский общественный институт избирательного права, 2017.

⁹³ См.: Доклад на тему: Практика и перспективы использования электронной подписи в ГАС «Выборы» // Официальный интернет-ресурс Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. URL: http://cikrf.ru/banners/sov_2013/may/04.php (дата обращения: 10.09.2020).

Российский опыт внедрения электронного стационарного голосования развивается в русле мировых тенденций информатизации институтов непосредственной демократии, но при этом обладает определенной спецификой. На сегодняшний день в Российской Федерации применяется три основных вида технических средств автоматизации голосования:

- комплексы обработки избирательных бюллетеней (далее – КОИБ), основанные на считывании информации с избирательных бюллетеней оптическим сканером;

- комплексы для электронного голосования (далее – КЭГ), электронные терминалы для голосования, использующие технологии электронного бюллетеня;

- экспериментальные средства электронного стационарного голосования (цифровые избирательные участки), представляющие собой специальные терминалы, применяемые для голосования избирателей, находящихся вне своего места жительства, впервые использованные в 2019 году в ходе единого дня голосования.

Необходимо отметить, что применение ИКТ в избирательном процессе, в том числе при проведении электронного стационарного голосования, осуществляется на основе Государственной автоматизированной системы «Выборы» (далее – ГАС «Выборы»), в рамках которой осуществляется управление процедурой электронного стационарного голосования, а также использования средств подсчета голосов при его проведении.

На первоначальном этапе внедрения ГАС «Выборы» в электоральную практику Российской Федерации нормативное правовое регулирование указанной системы осуществлялась на подзаконном уровне в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 23 августа 1994 года № 1723 «О разработке и создании Государственной автоматизированной системы

Российской Федерации «Выборы»⁹⁴. Законодательное регулирование отношений, связанных с функционированием ГАС «Выборы», было оформлено после глубокой модернизации и введения в строй второй очереди данной системы. Принятие Федерального закона от 10 января 2003 г. № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» (далее – Федеральный закон «О ГАС «Выборы») позволило сделать ее важным средством при подготовке и проведении выборов. В соответствии с Федеральным законом «О ГАС «Выборы» – это автоматизированная информационная система, реализующая информационные процессы при подготовке и проведении выборов и референдума. Частью 1 статьи 94 Федерального закона от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»⁹⁵ (далее – Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы»), пунктом 4 статьи 7 Федерального закона от 10 января 2003 года № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»⁹⁶ (далее – Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации») установлено, что при подготовке и проведении выборов Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы, в том числе при регистрации (учете) избирателей, составлении списков избирателей, установлении итогов голосования и определении результатов выборов, для оперативного получения, передачи и обработки информации используется только ГАС «Выборы».

Закрепление на законодательном уровне правового статуса ГАС «Выборы» позволило ввести в юридический оборот важную часть технической инфраструктуры избирательного процесса в Российской Федерации, связанную с организацией выборов и референдумов. Интеграция ГАС «Выборы» в российскую избирательную систему стала одной из

⁹⁴ СЗ РФ, 29.08.1994, № 18, ст. 1723.

⁹⁵ СЗ РФ, 24.02.2014, № 8, ст. 740.

⁹⁶ СЗ РФ, 13.01.2003, № 2, ст. 171.

проявлений информатизации механизмов реализации институтов непосредственной демократии и предпосылкой для создания системы электронной демократии. Полагаем, что создание, внедрение и законодательное закрепление ГАС «Выборы» как важнейшего этапа развития средств автоматизации избирательного процесса положительным образом отразилось на темпах формирования системы электронной демократии в Российской Федерации.

Однако само по себе развертывание единой системы управления проведением избирательных кампаний на всей территории Российской Федерации является необходимым, но недостаточным условием автоматизации избирательного процесса с помощью информационных технологий. Не менее важны разработка и дальнейшее внедрение технических средств голосования и учета голосов избирателей. Первыми из таких средств стали КОИБ.

В отношении практики нормативной регламентации использования КОИБ необходимо отметить следующее.

Разработка и внедрение КОИБ были первым опытом использования технических устройств, позволяющих считывать избирательные бюллетени. Нормативные основы использования КОИБ установлены пунктом 10 статьи 61 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 67-ФЗ), в соответствии с которым в помещении для голосования могут применяться технические средства подсчета голосов, в том числе программно-технические комплексы обработки бюллетеней. Применение КОИБ позволило избирательным комиссиям и наблюдателям оперативно проверять данные протоколов о количестве поданных и учтенных голосов избирателей и расширило возможности эффективного противодействия фальсификации

избирательных бюллетеней при помощи сканеров высокого разрешения, позволяющих обнаружить несоответствия формы листов для голосования.

Позитивные результаты применения КОИБ позволяют расширять охват их применения на выборах различного уровня. Так, в ходе проведения дополнительных выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 7 созыва, проходивших по четырем одномандатным избирательным округам, количество используемых новых модификаций КОИБ-2010 и КОИБ-2017 составило 369 единиц. На выборах высших должностных лиц, депутатов законодательных органов субъектов Российской Федерации, глав и депутатов административных центров было задействовано 6586 КОИБ⁹⁷. В соответствии с Постановлением Центральной избирательной комиссии от 28 февраля 2020 г. № 240/1783-7 «Об использовании технических средств подсчета голосов – комплексов обработки избирательных бюллетеней при проведении общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации»⁹⁸ КОИБ применялись на 13 832 избирательных участках в 85 субъектах Российской Федерации.

Развитие технических возможностей КОИБ – от «электронных урн» до технического средства автоматизации – позволило активно их использовать на выборах всех уровней.

Тем не менее, в практике применения КОИБ был выявлен и ряд специфических недостатков, к которым можно отнести вероятность появления технических проблем сканеров, а также уязвимость программного обеспечения. Многообразие способов искажения воли избирателей, как правило, связано с документарным типом бюллетеня, который может быть подделан либо украден с целью последующего противоправного

⁹⁷ ЦИК: около 7 тысяч электронных комплексов для голосования будут использовать на выборах 8 сентября // Парламентская газета URL: <https://www.pnp.ru/politics/cik-okolo-7-tsyach-elektronnykh-kompleksov-dlya-golosovaniya-budut-ispolzovat-na-vyborakh-8-sentyabrya.html> (дата обращения: 10.09.2020).

⁹⁸ Вестник ЦИК России. № 2. 2020.

использования. Смешанная бумажно-электронная форма, применяемая в КОИБ, препятствует массовому вбросу бюллетеней в ящики для голосования, однако неспособна противодействовать такому способу фальсификации, как карусельное (круизное) голосование. Отметим, что возможность проведения ручного пересчета избирательных бюллетеней с целью перепроверки результатов голосования может рассматриваться как дополнительная гарантия реализации избирательных прав граждан в условиях возможной нестабильности технического обеспечения⁹⁹.

Все вышеперечисленные факторы обусловили необходимость создания более защищенного способа проведения голосования, которым является стационарное электронное голосование при помощи КЭГ.

В Российской Федерации процедура стационарного электронного голосования регулируется на основании пунктов 41.1, 62 и 63 статьи 2, пункта 10 статьи 61, пункта 21 статьи 63, пунктами 10 и 15 статьи 64, пункта 26, 29, 31, 32, 34, 35 статьи 68 Федерального закона № 67-ФЗ. В соответствии с действующим нормативным определением, содержащимся в пункте 62 статьи 2 Федерального закона № 67-ФЗ, электронное голосование – это голосование без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с использованием технического средства. Исходя из содержания норм пункта 41.1 статьи 2, а также пункта 10 статьи 61 Федерального закона № 67-ФЗ следует, что техническим средством являются комплексы для электронного голосования, которые непосредственно предназначены для проведения электронного голосования, автоматизированного подсчета голосов избирателей, участников референдума, установления итогов голосования и составления протокола участковой комиссии об итогах голосования. В связи с этим можно утверждать, что голосование с

⁹⁹ Подробнее см.: Саурин А.А. Цифровизация как фактор трансформации права // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 8. С. 30.

использованием КЭГ является наиболее перспективным способом автоматизации процедуры голосования в Российской Федерации.

Активное внедрение КЭГ в Российской Федерации обусловлено тем, что по перечню функций и степени защищенности они превосходят аналоги в зарубежных государствах. Электронные устройства, разработанные на основе технологии «прямой записи», применяются в России с 2006 года. Они обеспечивают проведение электронного голосования, подсчет и распределение голосов, а также подготовку и вывод в печать протокола об итогах голосования, т.е. происходит автоматизация всего процесса голосования на избирательном участке. Кроме того, они предоставляют техническую возможность передачи данных об итогах голосования в вышестоящую избирательную комиссию в автоматизированном режиме с использованием ЭЦП (электронной цифровой подписи)¹⁰⁰.

Одной из важных особенностей КЭГ считается потенциал для расширения функциональных технических возможностей. В 2004 году во время предварительного тестирования комплексы обеспечивали выполнение 9 функций, а во время избирательного цикла 2019 года – более 40¹⁰¹. Также КЭГ имеют сертификат соответствия Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе по электронному голосованию, что свидетельствует о высоких стандартах их надежности.

За последние 5 лет уровень использования КЭГ в выборах неуклонно повышается. В 2019 году при проведении дополнительных выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, проходящим по четырем одномандатным избирательным округам, был развернут 41 КЭГ, а на выборах высших должностных лиц,

¹⁰⁰ Электронные устройства для голосования // URL: <http://cikrf.ru/activity/docs/postanovleniya/23623/> (дата обращения: 10.09.2020).

¹⁰¹ См.: Чуров В.Е. Цель - модернизация избирательной системы // Журнал о выборах. 2011. № 3. С. 4.

депутатов законодательных органов субъектов Российской Федерации, глав и депутатов административных центров было использовано 85 КЭГ¹⁰².

Развитие нормативного правового регулирования электронного голосования, проводимого с помощью КЭГ, и практика его применения отличались высоким динамизмом. Так, в соответствии с Федеральным законом № 67-ФЗ было принято Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 7 сентября 2011 г. № 31/276-6 «О порядке электронного голосования с использованием комплексов для электронного голосования на выборах, проводимых в Российской Федерации»¹⁰³ (далее – Постановление ЦИК № 31/276-6). Постановлением ЦИК № 31/276-6 подробно регламентирован порядок электронного голосования с использованием комплексов для электронного голосования на выборах, проводимых в Российской Федерации, подсчета голосов избирателей и установления итогов голосования на избирательном участке, а также особенности установления вышестоящими комиссиями итогов электронного голосования и определения результатов выборов с учетом итогов электронного голосования.

Процедура электронного голосования с использованием КЭГ может применяться также и при досрочном голосовании. Идентификация избирателей в соответствии с установленной процедурой проводится с помощью специальных карт для доступа к голосованию, которые по своему технологическому исполнению аналогичны широко распространенным магнитным картам. Постановление ЦИК № 31/276-6 содержит положения, регламентирующие безопасность голосования. В частности, в соответствии с установленной процедурой предварительно должна быть проведена проверка невозможности повторного активирования и повторного считывания карты

¹⁰² ЦИК: около 7 тысяч электронных комплексов для голосования будут использовать на выборах 8 сентября // Парламентская газета. URL: <https://www.pnp.ru/politics/cik-okolo-7-tisyach-elektronnykh-kompleksov-dlya-golosovaniya-budut-ispolzovat-na-vyborakh-8-sentyabrya.html> (дата обращения: 10.09.2020).

¹⁰³ Вестник ЦИК РФ, № 13, 2011.

для доступа к голосованию, а также невозможность голосования неактивированной картой. В целях обеспечения безопасности и анонимности голосования избиратель, прибывший на избирательную комиссию для голосования, должен проставить в списке досрочно голосующих избирателей серию и номер своего паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, и выбрать любую карту для доступа к голосованию.

На сегодняшний день Постановление ЦИК РФ № 31/276-6 играет ведущую роль в системе подзаконного регулирования деятельности избирательных комиссий всех уровней по организации и проведению электронного стационарного голосования с помощью КЭГ. При этом имеющееся регулирование не лишено определенных недостатков и противоречий.

Весомую часть Постановления ЦИК РФ № 31/276-6 составляет регламентация правового статуса наблюдателей на выборах. Такой подход продиктован необходимостью соблюдения принципа открытости и транспарентности выборов, обеспечения доверия со стороны общества к их результатам, в том числе и при применении процедуры электронного голосования. Как и в случае с традиционным порядком проведения выборов, российские и иностранные (международные) наблюдатели вправе присутствовать при процедуре установления итогов электронного голосования. Однако специфика проведения электронного голосования требует внесения корректив в требования, предъявляемые к квалификации наблюдателей в части, касающейся как юридических, так и технических знаний. Так как КЭГ являются компьютерными устройствами, электронным способом фиксирующими волеизъявление избирателей, то их функционирование отличается от традиционных средств голосования. В рассматриваемом Постановлении ЦИК РФ упоминается, что функционирование КЭГ обеспечивают не менее двух профессиональных операторов – членов соответствующей избирательной комиссии с правом

решающего голоса, прошедших курс подготовки правилам эксплуатации КЭГ. При этом Постановление № 31/276-6 не содержит четких алгоритмов, позволяющих наблюдателям контролировать деятельность операторов КЭГ, в частности в области фиксации выявленных нарушений.

Пункт 7.2 Постановления № 31/276-6 гласит, что на заседаниях участковой комиссии, а также при установлении итогов электронного голосования и осуществлении работы со списком избирателей, с технологическими картами, картами для доступа к голосованию, протоколами об итогах электронного голосования, при тестировании КЭГ вправе присутствовать члены вышестоящих комиссий и работники их аппаратов, кандидат, зарегистрированный данной либо вышестоящей комиссией или его доверенное лицо, уполномоченный представитель или доверенное лицо избирательного объединения, список кандидатов которого зарегистрирован данной либо вышестоящей комиссией или кандидат из указанного списка, член или уполномоченный представитель инициативной группы, а также представители средств массовой информации. При этом российские и международные (иностранцы) наблюдатели лишены права присутствовать при процедуре тестирования КЭГ. В соответствии с третьим абзацем пункта 7.2 Постановления № 31/276-6 российские наблюдатели и иностранные (международные) наблюдатели вправе присутствовать на избирательном участке строго после начала работы участковой комиссии в день голосования и до получения сообщения о принятии вышестоящей комиссией протокола об итогах электронного голосования, при составлении повторного протокола об итогах электронного голосования на избирательных участках. Таким образом, указанное нормативное положение существенным образом ограничивает права наблюдателей при проведении выборов, лишая их возможности тестирования КЭГ.

Не менее серьезной проблемой является обеспечение приемлемого уровня безопасности КЭГ. Как уже подчеркивалось, всем способам

проведения голосования присущи недостатки юридического и технического характера. В частности, IT-специалистами отмечается наличие уязвимостей в существующих системах электронного голосования, позволяющих проводить манипуляции с голосами избирателей¹⁰⁴. В последнее время проведено большое количество исследований, которые посвящены безопасности компьютеров, используемых в качестве технических средств для проведения голосования. Так, научная группа из Нидерландов «Wij vertrouwen stemcomputers niet» («Мы не доверяем компьютерам для голосования») в ходе исследования компьютерных систем для голосования выявило целый ряд уязвимостей и недостатков. В частности, было отмечено, что по характеру радиоизлучения компьютера можно сделать вывод о характере волеизъявления избирателя, а также о возможности почти беспрепятственной замены комплектующих с целью фальсификации результатов голосования¹⁰⁵.

В Федеральном законе № 67-ФЗ и в Постановлении ЦИК РФ № 31/276-6 не содержится прямых упоминаний о технических средствах, обеспечивающих безопасность КЭГ, а также о возможности их проверки со стороны наблюдателей и независимых экспертов.

В соответствии с пунктом 4 статьи 74 Федерального закона № 67-ФЗ, пунктом 6 статьи 94 Федерального закона от 22 февраля 2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», пунктом 7 статьи 80 Федерального закона от 10 января 2003 года № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» данные о ходе голосования и его результаты, полученные через ГАС «Выборы», являются предварительной, не имеющей юридического значения информацией, за исключением случаев использования технических средств подсчета голосов, комплексов для электронного голосования в порядке,

¹⁰⁴ Эксперты: у организаторов электронного голосования есть техническая возможность подтасовывать результаты. // Открытые медиа URL: <https://openmedia.io/news/n3/eksperty-u-organizatorov-elektronnogo-golosovaniya-est-texnicheskaya-vozmozhnost-podtasovyvat-rezultaty/> (дата обращения: 10.09.2020).

¹⁰⁵ См.: Чеботарев В.Е., Коновалова Е.И. Использование электронных средств голосования при проведении избирательных кампаний: опыт зарубежных стран и России // Юридический мир. 2012. № 8. С. 3.

установленном Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав граждан и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Следовательно, информация, полученная с помощью КОИБ и КЭГ, является юридически значимой, так как получение неправомерного доступа к ней третьих лиц может повлечь за собой искажение волеизъявления избирателей. В связи с этим необходимо, на наш взгляд, дополнить текст Постановления ЦИК РФ № 31/276-6 положениями, предоставляющими дополнительные гарантии безопасности КЭГ, и механизмами контроля процедуры голосования со стороны общественности. В частности, предусмотреть допуск субъектов общественного контроля за выборами, референдумами не только на стадии непосредственного голосования, но и на стадии подготовки их проведения. Целесообразно организовывать предварительное тестирование технических средств автоматизации избирательного процесса с участием представителей общественного контроля.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации предприняла ряд шагов в направлении модернизации процедуры электронного голосования. Постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 22 ноября 2013 г. № 205/1378-6 была утверждена новая редакция Программы ускоренного технического переоснащения избирательной системы Российской Федерации¹⁰⁶. Данная программа имеет своей целью техническое переоснащение большинства избирательных комиссий на КОИБ и КЭГ нового поколения и создание новой системы электронного документооборота для ГАС «Выборы», что позволит повысить эффективность всей процедуры электронного голосования за счет использования усовершенствованных способов передачи и анализа электоральной информации.

¹⁰⁶ Постановление ЦИК России от 22.11.2013 № 205/1378-6 «О новой редакции Программы ускоренного технического переоснащения избирательной системы Российской Федерации» // «Вестник ЦИК России», № 11, 2013.

Одним из факторов, влияющих на снижение темпов автоматизации избирательного процесса в России, является отсутствие в Федеральном законе № 67-ФЗ нормативной регламентации порядка применения средств электронного стационарного голосования. В соответствии с пунктом 15 статьи 64 Федерального закона № 67-ФЗ порядок проведения процедуры электронного стационарного голосования определяется Центральной избирательной комиссией Российской Федерации. В связи с этим задача данного федерального государственного органа состоит в подготовке документов, уточняющих порядок применения КЭГ, в начале каждого электорального цикла. Это позволит конкретизировать процедуры подготовки к использованию технических средств в день проведения голосования, а также уточнить перечень полномочий избирательных комиссий в организации проведения электронного стационарного голосования. Достоинством такого подхода видится оперативность нормативного регулирования, возможность его адаптации в зависимости от характера выборов, их масштаба и наличия технических средств. В то же время он не лишен и ряда недостатков. В частности, многократное внесение изменений в нормативную регламентацию электронного голосования может повлечь создание дополнительных ограничений для применения КЭГ.

Так, в Постановлении ЦИК России от 15 июля 2016 г. № 22/202-7 «Об использовании при голосовании на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва комплексов для электронного голосования»¹⁰⁷ (далее – Постановление ЦИК № 22/202-7) был установлен ряд ограничений по применению КЭГ при проведении голосования на данных выборах.

В соответствии с данным Постановлением применение КЭГ было запрещено:

¹⁰⁷ Вестник Центризбиркома РФ, № 13, 2016.

- на избирательных участках, образованных в местах временного пребывания избирателей (больницах, санаториях, домах отдыха, на вокзалах, в аэропортах, местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых, и других местах временного пребывания), в труднодоступных и отдаленных местностях, на судах, которые будут находиться в день голосования в плавании и на полярных станциях;

- на избирательных участках, на которых в бюллетенях для голосования присутствует строка «Против всех кандидатов» («Против всех списков кандидатов»);

- на избирательных участках, на которых используются бюллетени для голосования по многомандатным избирательным округам; на избирательных участках, на которых используются бюллетени для голосования по одной кандидатуре.

Указанные требования представляются обоснованными для ряда категорий помещений для голосования, в частности для избирательных участков, образованных в труднодоступных местностях, поскольку в таких условиях объективно отсутствуют надлежащие технические возможности по техническому обслуживанию КЭГ. Что касается установленных ограничений использования КЭГ на избирательных участках, где используются бюллетени для голосования по многомандатным избирательным округам, то они представляются недостаточно объективными и выходящими за конституционно обоснованные пределы регулирования. В соответствии с пунктом 32 статьи 2 Федерального закона № 67-ФЗ многомандатным избирательным округом является избирательный округ, в котором избираются несколько депутатов, за каждого из которых избиратели голосуют персонально. Схема разделения на многомандатные округа широко применяется на выборах представительных органов местного самоуправления. Цель образования многомандатных округов – совершенствование схемы избирательных округов как более логичной и

географически обусловленной¹⁰⁸. В Москве в единый день голосования 18 сентября 2016 г. во время проведения муниципальных выборов в представительные органы местного самоуправления все одномандатные округа были преобразованы в многомандатные¹⁰⁹.

Такого рода замечания в равной степени актуальны и в отношении ограничений по применению КЭГ на избирательных участках, где в бюллетенях для голосования присутствует строка «Против всех кандидатов» («Против всех списков кандидатов»). В соответствии с Федеральным законом от 26.11.1996 № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» эта строка может содержаться в бюллетенях на выборах в представительные органы местного самоуправления.

На основании изложенного можно говорить о существовании определенных коллизий между нормами избирательного законодательства и документами ЦИК России, которыми могут устанавливаться дополнительные условия применения средств автоматизации избирательного процесса перед проведением очередных всеобщих выборов. В результате избирательные комиссии, столкнувшись с проблемой применения норм права, будут вынуждены отказаться от использования КЭГ на муниципальных выборах, проходящих в единый день голосования одновременно с выборами в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

В связи с тем, что в Федеральном законе № 67-ФЗ нет законодательных критериев допустимости проведения электронного стационарного голосования с помощью КЭГ, решение о проведении голосования с помощью КЭГ принимается Центральной избирательной комиссией Российской Федерации или по ее поручению соответствующей избирательной комиссией

¹⁰⁸ См.: Иванченко А.В. Гражданам об их политических правах. - М.: Фонд «Либеральная миссия», 2006. С. 46.

¹⁰⁹ Как устроены муниципальные выборы в Москве, часть 1 // Открытая Россия URL: <https://openrussia.org/media/707667/> (дата обращения: 10.09.2020).

субъекта Российской Федерации с учетом имеющихся материально-технических возможностей. Сложность действующего правового регулирования вопросов организации электронного стационарного голосования создает трудности и избирателям, и субъектам общественного контроля за проведением выборов. Представляется, что основные положения организации голосования с помощью КЭГ и КОИБ необходимо соотнести с Федеральным законом № 67-ФЗ, зафиксировав в нем конкретные условия использования указанных технических средств автоматизации избирательного процесса при проведении выборов.

Следующий этап внедрения технических средств автоматизации избирательного процесса связан с развитием законодательства Российской Федерации и направлен на поиск новых моделей реализации избирательных прав граждан. В сентябре 2019 г. в рамках проведения единого дня голосования в Москве был проведен эксперимент по применению нового вида электронного стационарного голосования – голосования при помощи технологии цифровых избирательных участков. В соответствии с Федеральным законом от 29 мая 2019 года № 102-ФЗ «О проведении эксперимента по голосованию на цифровых избирательных участках, образованных в городе федерального значения Москве, на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва и выборах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), проводимых 8 сентября 2019 года»¹¹⁰ (далее – Федеральный закон № 102-ФЗ) впервые получили возможность проголосовать избиратели, временно находящиеся в день голосования вне мест своей постоянной регистрации. Всего в выборах могли принять участие жители 20 субъектов Российской Федерации.

¹¹⁰ СЗ РФ, 03.06.2019, № 22, ст. 2658.

Технология цифровых избирательных участков направлена на развитие программы «Мобильный избиратель» и создание дополнительных условий для реализации активного избирательного права граждан Российской Федерации. Данная технология была разработана с целью обеспечения возможности избирателей осуществить голосование в пределах своего избирательного округа вне зависимости от места регистрации при условии, что избиратель заранее подал соответствующее заявление. На необходимость более широкого использования технологии «Мобильный избиратель» указывали должностные лица избирательных комиссий субъектов Российской Федерации. Отметим, что в единый день голосования 2018 г. 20 избирательных кампаний федерального и регионального уровня и более 5 тысяч кампаний муниципального уровня не были охвачены программой «Мобильный избиратель»¹¹¹. Несомненно, расширение возможностей голосовать, находясь вне региона своего постоянного проживания, через «цифровые избирательные участки» создаст дополнительные гарантии реализации активного избирательного права и будет способствовать повышению интереса граждан к институту выборов.

Технология «цифровых избирательных участков» основывается на использовании принципиально новых терминалов для электронного голосования, позволяющих одновременно фиксировать волеизъявление избирателей, осуществлять подсчет поданных голосов и формировать единый отчет, который с помощью ГАС «Выборы» направляется в вышестоящую избирательную комиссию¹¹². Разработчики данной технологии заявляют о повышенной устойчивости терминалов для голосования на цифровых избирательных участках, однако существует проблема одновременного обеспечения высокого уровня защищенности и открытости

¹¹¹См.: Кислицына о выборах, черном пиаре, нарушениях и гипнотизерах // Время. URL: http://www.vremyan.ru/interviews/oksana_kisliczyna_o_vyborakh_chernom_piare_narusheniyakh_i_gipnotizera_kh.html (дата обращения: 10.09.2020).

¹¹² Выборам добавят «цифры» // Коммерсантъ. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4110492> (дата обращения: 10.09.2020).

технологии цифровых избирательных участков для субъектов общественного контроля за проведением выборов. Приоритетом государства в области правового регулирования избирательных отношений традиционно является обеспечение безопасности электоральных процедур, а появление принципиально новых технических средств автоматизации выборов и референдумов влечет, соответственно, необходимость изменения требований к институту наблюдателей.

За время проведения указанного эксперимента по голосованию на цифровых участках не было подано ни одной жалобы на нарушение законодательства. Однако ограниченный опыт осуществления такого голосования пока не позволяет провести полноценный анализ уязвимых мест данного механизма. Также опыт организации голосования с помощью «цифровых избирательных участков» не позволяет оценить перспективу замены ими других технических средств автоматизации голосования. Тем не менее дальнейшее развитие технологии «цифровых избирательных участков» может повлиять на государственную политику в области материально-технологического совершенствования избирательного процесса в Российской Федерации.

Результаты проведения в 2019 году эксперимента позволили определить следующий этап апробации технологии «цифровых избирательных участков». В соответствии с Федеральным законом от 23 мая 2020 г. № 151-ФЗ «О продлении на 2020 год эксперимента по голосованию на цифровых избирательных участках на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва и выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации»¹¹³ (далее – Федеральный закон № 151-ФЗ) голосование на цифровых участках будет проводиться на дополнительных выборах депутатов Государственной думы Федерального Собрания

¹¹³ СЗ РФ, 25.05.2020, № 21, ст. 3230.

Российской Федерации седьмого созыва, выборах, в том числе дополнительных, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и выборах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации) 13 сентября 2020 года.

Федеральный закон № 151-ФЗ во многом повторяет положения Федерального закона № 102-ФЗ и имеет схожие с ним недостатки. Многие его положения носят слишком общий, бланкетный и отсылочный характер и не содержат положений, направленных на обеспечение защиты результатов волеизъявления избирателей. Принцип свободного волеизъявления избирателей является одним из основополагающих принципов избирательного права, и в мировой практике существует способ решения данной проблемы, когда два вида сведений (информация о личности избирателя и о непосредственном волеизъявлении) хранятся на независимых серверах, не позволяющих проверить и соотнести данные о личности избирателя и сделанном им выборе¹¹⁴.

По итогам проведения данного эксперимента ЦИК РФ планирует организовать пять тысяч цифровых избирательных участков во всех субъектах Российской Федерации к 2021 году. Очевидно, что после завершения экспериментальных циклов применения технологии «цифровых избирательных участков» будет накоплен необходимый опыт и проведен комплексный анализ механизма с целью его закрепления в избирательном законодательстве Российской Федерации.

Необходимо отметить, что такие технические средства автоматизации голосования, как КОИБ, КЭГ и «цифровые избирательные участки», должны стать элементами единой императивной подсистемы электронной

¹¹⁴ Павлушкин А. В., Постников А. Е. Правовой механизм дистанционного электронного голосования (анализ возможной модели) // Журнал российского права. 2009. № 11. С. 11.

демократии и оказывать комплексное влияние на процессы подготовки и проведения избирательными комиссиями выборов и референдумов различного уровня. Бесспорно, внедрение систем автоматизации на основе ИКТ в избирательный процесс обеспечивает доступность, прозрачность и рост уровня доверия к выборам и референдумам. Однако необходимо учитывать, что уровень открытости технических средств автоматизации избирательного процесса постоянно нуждается в совершенствовании и трансформации в зависимости от возникающих рисков и общественного мнения.

Так, одним из важных факторов развития электронного голосования является регламентация процесса ознакомление избирателей с порядком проведения данного голосования. В частности, наблюдатели от Ассоциации «ГОЛОС» на президентских выборах 2012 года отмечали, что избиркомы на некоторых избирательных участках не проводили предварительное ознакомление избирателей с общими возможностями КЭГ и используемыми в них программами. В то же время на других избирательных участках обучали правилам пользования КЭГ и проводили тренировочные голосования. Постановление ЦИК России № 31/276-6 содержит положение о том, что при необходимости накануне дня голосования может быть проведена тренировка выполнения всего цикла работы участковой комиссии в день голосования по эксплуатации КЭГ. Таким образом, тренировка на КЭГ является факультативным этапом, в отличие от тестирования КЭГ, которое в соответствии с Постановлением ЦИК России № 31/276 является обязательной процедурой для определения правильного функционирования КЭГ и установления невозможности повторного голосования. Представляется, что в регламентных документах ЦИК России и других избирательных комиссий необходимо предусмотреть нормы, обязывающие проводить тренировку выполнения всего цикла работы участковой комиссии по использованию КЭГ наравне с тестированием КЭГ, что позволит

гарантировать открытость процедуры электронного стационарного голосования.

На современном этапе развития избирательного законодательства наблюдается устойчивая тенденция к конкретизации и увеличению массива нормативного регулирования использования информационных технологий. Так, в пункт 41.1 статьи 2 Федерального закона № 67-ФЗ, содержащего определение понятия КЭГ, было внесено изменение, в соответствии с которым формулировка «комплекс средств автоматизации ГАС «Выборы предназначенный для проведения электронного голосования ...» было заменено на «техническое средство, предназначенное для проведения электронного голосования ...». Аналогичные поправки были внесены в пункт 62 Федерального закона № 67-ФЗ, содержащего нормативное определение электронного голосования. Такое изменение нормативного определения понятий может способствовать более быстрой адаптации избирательного законодательства к внедрению инновационных технических средств.

Однако динамика развития избирательного законодательства в Российской Федерации не во всех случаях ведет к конкретизации правовых норм, усилению их взаимосвязанности и непротиворечивости. Так, в пункт 62.1 статьи 2 Федерального закона № 67-ФЗ введено нормативное определение инновационного института дистанционного электронного голосования. Однако используемое в пункте 62 статьи 2 Федерального закона № 67-ФЗ понятие «электронное голосование» не является общим по отношению к термину «дистанционное электронное голосование». Кроме того, действующее определение понятия «электронный бюллетень», содержащееся в пункте 63 статьи 2 Федерального закона № 67-ФЗ, уже указывает на безбумажную форму электронного стационарного голосования.

Следовательно, с целью формирования устойчивого развития такого важного элемента системы электронной демократии в Российской Федерации, как императивные институты непосредственной демократии,

осуществляемые с помощью информационных-коммуникационных технологий, представляется необходимым внести в Федеральный закон № 67-ФЗ ряд изменений. В частности, пункт 62 статьи 2 Федерального закона № 67-ФЗ, содержащий дефиницию электронного голосования, необходимо изложить в следующей редакции: «стационарное электронное голосование – голосование в помещении для голосования, с использованием электронного бюллетеня и технического средства, предназначенного для проведения стационарного электронного голосования».

Федеральный закон № 67-ФЗ необходимо дополнить положением, связанным с расширением нормативного определения «комплекс обработки избирательных бюллетеней» путем использования таких понятий как «программно-технические комплексы обработки бюллетеней», а также «технические средства подсчета голосов».

Для определения стратегии развития электронного стационарного голосования необходима разработка научной концепции внедрения электронного голосования на всей территории Российской Федерации. В частности, в научной концепции должна быть отражена тенденция к открытости стационарного электронного голосования в Российской Федерации, расширению участия институтов гражданского общества в контроле за прозрачностью выборов. Следует предусмотреть принятие необходимых изменений в действующее избирательное законодательство, предполагающих в том числе установление на законодательном уровне квоты количества избирательных участков и/или избирательных округов, на которых использование КОИБ и/или КЭГ является обязательным. Также необходимы изменения, направленные на повышение требований к квалификации наблюдателей, в частности обязательности их ознакомления с технологиями стационарного электронного голосования.

Целесообразны разработка и принятие ЦИК России постановления, содержащего единое регулирование электронного стационарного

голосования на выборах всех уровней, которое должно отражать цели и принципы, изложенные в концепции развития электронного стационарного голосования, направленные на создание условий открытости и усиления безопасности механизмов электронного стационарного голосования в Российской Федерации. Необходимость скорейшего решения данных вопросов продиктовано сложившейся правоприменительной практикой. Так, сложности, возникающие при осуществлении общественного контроля за использованием электронных средств подсчета голосов и автоматизации избирательного процесса, рассматривались в ходе судебных разбирательств¹¹⁵. На сегодняшний день осуществление контроля за программным обеспечением всех средств автоматизации избирательного процесса вызывает вопросы как у избирателей, так и у некоторых членов ЦИК России¹¹⁶.

Значимость технических средств автоматизации голосования для главных демократических институтов также диктует необходимость выработки научно обоснованных подходов к его развитию в строгом соответствии с конституционными требованиями. Разработка научной концепции внедрения технических средств автоматизации голосования на выборах, референдумах на всей территории Российской Федерации должна включать обоснование целей и принципов, направленных на выработку общедоступных стандартов открытости и единых требований безопасности технических средств автоматизации голосования. В указанной научной

¹¹⁵ В частности, в Определении Верховного Суда РФ от 15.08.2012 № 33-АПГ12-3 заявителем ставился вопрос о признании незаконным бездействия избирательной комиссии, уклонившейся от принятия решения по поводу проведения контрольных проверок технических средств подсчета голосов на выборах. В удовлетворении требования отказано, однако сам факт постановки вопроса о общественной проверке работы комплексов обработки избирательных бюллетеней, используемых на избирательных участках во время выборов, говорит о наличии общественного запроса на усиление открытости в информатизации избирательного процесса // СПС «КонсультантПлюс».

¹¹⁶ Особое мнение члена Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Е.И. Колюшина о Протоколе Центральной избирательной комиссии Российской Федерации о результатах выборов Президента Российской Федерации (подписан 23 марта 2018 года, к Протоколу приобщается Сводная таблица Центральной избирательной комиссии Российской Федерации о результатах выборов Президента Российской Федерации) // URL: <http://www.cikrf.ru/analog/prezidentskiye-vybory-2018/itogi-golosovaniya/opinion.pdf> (дата обращения: 10.09.2020).

концепции должны быть определены следующие стадии внедрения технических средств автоматизации голосования: а) определение порядка совершенствования нормативных основ технических средств автоматизации голосования, включающего уточнение понятия «электронное голосование», а также закрепление в избирательном законодательстве понятий «комплексы обработки избирательных бюллетеней» и «цифровые избирательные участки»; б) нормативное установление избирательных участков, участков референдума и/или избирательных округов, на которых использование технических средств автоматизации голосования является обязательным; в) разработка стандарта общественного контроля за голосованием с применением технических средств автоматизации голосования, включающего совершенствование правового статуса наблюдателей в части их квалификации и обучения; г) внедрение в избирательное законодательство правовых гарантий, исключающих «цифровую дискриминацию», при которой реализация активного избирательного права может находиться в зависимости от компетенции граждан в области ИКТ.

§ 2. Электронное голосование вне помещения для голосования (дистанционное электронное голосование)

На сегодняшний день дистанционное электронное голосование представляет собой базовый элемент системы электронной демократии, основанный на модернизации институтов прямой демократии при помощи ИКТ. Разработка механизма дистанционного электронного голосования, как одного из способов разумного увеличения доступных видов электоральных практик, направлена на достижение всеобщности избирательного права и

должна способствовать росту числа граждан, принимающих участие в голосовании, повышению гражданской активности¹¹⁷.

Внедрение дистанционного электронного голосования должно быть направлено на решение следующих задач:

1) предоставление избирателям способа удаленного голосования, позволяющего реализовать активное избирательное право в случае невозможности осуществления голосования непосредственно на избирательном участке;

2) повышение явки избирателей путем предоставления дополнительных возможностей для голосования;

3) возможность осуществления волеизъявления гражданами, находящимися в труднодоступных местностях Российской Федерации;

4) сокращение общих расходов избирательных комиссий на проведение выборов, связанных с необходимостью обеспечения голосования на всей территории Российской Федерации и за пределами государства;

5) усиление оперативности при подсчете голосов избирателей, а также при передаче и обработке результатов голосования.

По оценкам экспертов, дистанционное электронное голосование позволит гарантировать реализацию активного избирательного права более чем для 300 тысяч избирателей, проживающих в труднодоступных местностях Крайнего Севера и Дальнего Востока, и оптимизировать расход средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации¹¹⁸, а также упростить задачу организации голосования для граждан Российской Федерации, проживающих за рубежом. ЦИК РФ отмечает, что российские граждане за рубежом, обладающие активным

¹¹⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 15.04.2014 № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 65 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Владимирской области» // СЗ РФ. 21.04.2014, № 16, ст. 1922.

¹¹⁸ Российские парламентарии предлагают обсудить дистанционное голосование на выборах // Коммерсантъ URL <https://www.kommersant.ru/doc/2978024> (дата обращения 10.09.2020)

избирательным правом, составляют достаточно большую группу избирателей¹¹⁹. Вышеуказанные обстоятельства свидетельствуют об актуальности совершенствования юридического механизма дистанционного электронного голосования, способного охватить избирателей как на территории Российской Федерации, так и за ее пределами.

В отношении зарубежного опыта дистанционного электронного голосования необходимо отметить следующее. Дистанционное электронное голосование применяется в ряде зарубежных государств, таких как Австралия, Бельгия, Бразилия, Канада, Латвия, Эстония, Болгария, Индия, Италия, Нидерланды, Норвегия, Перу, Швейцария, Великобритания, Филиппины, Сьерра-Леоне, а также в некоторых штатах США (Майами, Флорида, Калифорния, Иллинойс). Распространенность дистанционного электронного голосования, по сравнению со стационарным электронным голосованием, имеет меньший охват как по количеству государств, так и по широте использования его инструментария. Большинство зарубежных государств используют электронное дистанционное голосование лишь в качестве дополнительного способа реализации активного избирательного права. Однако в некоторых странах уровень развития дистанционного электронного голосования достаточно высок. В Эстонии и Швейцарии такое голосование активно применяется на периодических выборах и референдумах различного уровня.

Эстония впервые организовала всенародные парламентские выборы с применением дистанционного электронного голосования в 2005 году. Средством индивидуального доступа, осуществляющим аутентификацию избирателя в системе дистанционного электронного голосования, стали электронные удостоверения личности (далее – ID-карты), которые с 2002

¹¹⁹ По данным ЦИК России на 1 января 2018 года за пределами Российской Федерации проживает 1 млн 875 тыс. 408 российских избирателей. Наибольшее число избирателей находится в Германии (около 500 тыс. человек), Молдавии (189 тыс.), Израиле (124 тыс.), Эстонии (110 тыс.), США (104 тыс.) Зарубежные избирательные участки на выборах президента России // Досье. URL: <https://tass.ru/info/5025358> (дата обращения: 10.09.2020).

года выдаются вместо паспортов. Граждане Эстонии получают ID-карту по достижении 15-летнего возраста, и в настоящий момент ею обладают 90% граждан государства. ID-карта хранит персональные данные владельца, к которым относятся: полное имя, пол, национальный идентификационный номер, криптографические ключи и сертификаты. Главная ее особенность состоит в использовании микросхемы ID-карты, которая содержит программное обеспечение электронной цифровой подписи (криптографическую пару, включающую общедоступный и личный ключи). Это позволяет пользователям подписывать электронные документы, носящие публичный характер. Такая технология обеспечивает надежную аутентификацию избирателя при проведении дистанционного электронного голосования. Технология голосования с помощью ID-карты имеет следующий порядок: избирателю необходимо ввести персональный код идентификации на сайте голосования при наличии устройства для считывания данных ID-карты, которое выдается органами государственной власти. Развитие дистанционного электронного голосования демонстрирует масштабный рост количества избирателей, доверяющих данному способу голосования. Явка на первых в истории дистанционных муниципальных выборах составила почти 10 тыс. избирателей при общем количестве около 1 миллиона человек. В 2007 году Эстония, впервые среди стран-членов ОБСЕ, использовала систему интернет-голосования для выборов на общегосударственном уровне, в ходе которых через сеть Интернет проголосовали 30,3 тыс. человек – около 3% избирателей. На муниципальных выборах в 2009 году 104,4 тыс. человек (что составило 9,5% избирателей, принявших участие в голосовании) отдали свой голос через Интернет. В 2011 году на выборах в парламент Эстонии через Интернет было подано рекордное количество голосов – 24,5% от общего числа всех принявших участие в голосовании избирателей¹²⁰. С 2018 года началось

¹²⁰ Эстония побила рекорд на выборах через Интернет // Русская служба ВВС. URL:

тестирование технологии виртуального цифрового удостоверения личности (Mobiil-ID), которое позволяет осуществлять идентификацию избирателя без материального носителя и голосовать с помощью сотового телефона¹²¹. В 2019 году в досрочном интернет-голосовании на выборах парламента страны приняли участие 247 тысячи избирателя из 900 тысяч избирателей, зарегистрированных Республиканской избирательной комиссией Эстонии¹²². Опыт показывает, что меры безопасности, установленные при проведении дистанционного электронного голосования в Эстонии, обеспечивают эффективное противодействие фальсификациям на выборах.

Швейцарская конфедерация является государством с развитыми институтами непосредственной демократии. Среди них особое место занимают референдумы, которые применяются как эффективный механизм формирования и осуществления государственной политики. В Швейцарии на конституционном уровне существуют два вида референдума: императивный – по вопросам, предусмотренным конституцией, и факультативный – в связи с общественной инициативой гражданской группы¹²³. С 2004 года в кантоне Женева проводится дистанционное электронное голосование с помощью индивидуальной одноразовой карты. Проект общегосударственного механизма дистанционного электронного голосования, в рамках которого были проведены выборы на всех уровнях (муниципальном, кантональном, федеральном), был запущен еще в 2001 году. Поправка к статье 48 Конституции Республики и кантона Женева о возможности голосовать и избирать по Интернету вступила в силу в 2010 году. К концу 2011 года было проведено 25 электронных голосований и

<https://www.bbc.com/russian/news-47406829> (дата обращения: 10.09.2020).

¹²¹ См.: Чеботарев В.Е., Коновалова Е.И. Использование электронных средств голосования при проведении избирательных кампаний: опыт зарубежных стран и России // Юридический мир. 2012. № 8. С. 2

¹²² Республиканская избирательная комиссия Эстонии // URL: <https://www.valimised.ee/ru> (дата обращения: 10.09.2020).

¹²³ См.: Холопов В.А. Актуальность компаративного междисциплинарного анализа функционирования институтов непосредственной демократии в условиях модернизации демократии // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 7. С. 9.

выборов на всех уровнях¹²⁴. По общему правилу процедура дистанционного электронного голосования проводится с использованием индивидуальных карт избирателей. В настоящее время в Швейцарии два кантона – Женева и Невшатель осуществили внедрение дистанционного электронного голосования для всех избирателей, а другие кантоны (Ури, Обвальден и Вале) рассматривают вариант обеспечения этой возможностью соотечественников, проживающих за рубежом. В 2018 году началось тестирование механизма голосования с помощью смартфонов в швейцарском городе Цуг. Отличительной чертой этого эксперимента стало использование технологии «блокчейн». Однако в процессе дистанционного электронного голосования был выявлен ряд проблем, связанных с наличием критических уязвимостей. В частности, выяснилось, что система позволяла удалять данные о поданных голосах избирателей. В результате проведения тестирования количество противников введения дистанционного электронного голосования в швейцарском обществе увеличилось, и появилась инициатива о его запрете на конституционном уровне¹²⁵.

Одной из стран, полностью отказавшихся от применения ИКТ в ходе голосования, является ФРГ. Конституционный Суд ФРГ признал в 2009 году использование терминалов для стационарного электронного голосования не соответствующими Основному закону страны. Данное постановление фактически исключило из электоральной практики любое применение ИКТ, включая дистанционное электронное голосование¹²⁶.

В 2017 году Франция стала еще одной страной, приостановившей применение ИКТ в избирательном процессе. Система дистанционного электронного голосования во Франции была внедрена в 2012 году на

¹²⁴ См.: Шульга-Морская Т.В. Электронное голосование: опыт и перспективы Швейцарии и России // Адвокат. 2013. № 3. С. 58.

¹²⁵ Система E-Voting: Швейцария провалила проверку на уязвимость // Швейцария деловая. URL: <https://business-swiss.ch/2019/04/sistema-e-voting-shvejcarii-proverku-ujazvimost/> (дата обращения: 10.09.2020).

¹²⁶ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 03. März 2009- 2 BvC 3/07 -, Rn. 1-163, // Bundesverfassungsgericht URL: http://www.bverfg.de/e/cs20090303_2bvc000307.html (дата обращения: 10.09.2020).

выборах в парламент в одном из избирательных округов, предназначенных для голосования граждан, которые проживают за рубежом¹²⁷. Решение об ограничении было принято Правительством Франции после представления экспертами Национального агентства по безопасности информационных систем данных о повышенном риске хакерских атак в ходе проведения выборов¹²⁸. Как подчеркнули специалисты в области информационной безопасности, подобного рода угрозы могут серьезно повлиять на свободу волеизъявления граждан Республики.

Однако несмотря на некоторые отрицательные примеры сохраняется тенденция по расширению сферы применения дистанционного электронного голосования. В 2000 году Европейская комиссия создала первый проект дистанционного электронного голосования «КиберГолос» (CiberVoice), который после апробации должен был быть использован как полноценная база для организации удаленного голосования в Европарламент. Однако серия экспериментов не привела к полномасштабному внедрению дистанционного электронного голосования в Европейском Союзе¹²⁹.

В связи с отсутствием инициативы Европейского Союза, основным разработчиком документов в области использования ИКТ на выборах и референдумах стал Совет Европы. Под эгидой данной международной организации ведется активная разработка стандартов проведения дистанционного электронного голосования в различных формах.

Первым подобным документом стали Рекомендации (2004) 11 государствам-членам Совета Европы о юридических, организационных и технических стандартах электронного голосования (далее – Рекомендация

¹²⁷ Франция откажется от электронного голосования из-за хакеров // РБК URL: <https://www.rbc.ru/politics/06/03/2017/58bda9c09a79473b95e3ceb6> (дата обращения: 10.09.2020).

¹²⁸ Élections législatives - Résultats pour les Français de l'étranger // France Diplomatie URL: <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/services-aux-francais/voter-a-l-etranger/resultats-des-elections/article/elections-legislatives-resultats-pour-les-francais-de-l-etranger> (дата обращения: 10.09.2020).

¹²⁹ См.: Пескова О.Ю., Половко И.Ю., Фатеева С.В. Обзор подходов к организации электронного голосования // Известия ЮФУ. Технические науки. 2014. № 2 (151).

(2004)11)¹³⁰. Документ продемонстрировал прогрессивный подход в установлении единых стандартов дистанционного электронного голосования. Рекомендация Rec(2004)11 основывается на главных международных правовых актах, закрепляющих комплекс избирательных прав, таких, как Всеобщая декларация прав человека 1948 г.¹³¹, Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. и Протокол № 1 к ней 1952 г.¹³², Документ Копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 г.¹³³, Хартия основных прав Европейского союза 2000 г.¹³⁴. Электоральные права являются важнейшей категорией политических прав, и разработать единые подходы для всех стран, присоединившихся к Совету Европы, без их учета невозможно. Одной из первых целей, предложенных в Рекомендациях Rec(2004)11, было предоставление возможности избирателям голосовать дистанционно вне места нахождения избирательного участка. Кроме того, в Рекомендациях впервые был установлен понятийный инструментальный дистанционного электронного голосования – определения избирательного сетевого канала, идентификации и аутентификация избирателя и т.д.

Другим важнейшим документом, принятом на международном уровне, являются Рекомендации Комитета министров Совета Европы CM/Rec(2009)1 государствам-участникам Совета Европы по электронной демократии (далее – Рекомендации CM/Rec(2009)1)¹³⁵. В части электоральных новаций

¹³⁰ Рекомендации (2004)11 государствам-членам Совета Европы о юридических, организационных и технических стандартах электронного голосования (Recommendation Rec(2004)11 of the Committee of Ministers to member states on legal, operational and technical standards for e-voting) от 30.09.2004 [https://www.coe.int/t/dgap/goodgovernance/Activities/Key-Texts/Recommendations/00Rec\(2004\)11_rec_adopted_en.asp](https://www.coe.int/t/dgap/goodgovernance/Activities/Key-Texts/Recommendations/00Rec(2004)11_rec_adopted_en.asp).

¹³¹ Права человека. Сборник международных договоров. - Нью-Йорк: Организация Объединенных Наций, 1978. С. 1-3.

¹³² Бюллетень международных договоров. 1998. № 7. С. 20-35.

¹³³ Документ опубликован не был // СПС «Консультант Плюс»

¹³⁴ Московский журнал международного права. 2003. № 2. С. 302-314.

¹³⁵ Рекомендации Комитета министров Совета Европы государствам-участникам Совета Европы по электронной демократии от 30.01.2009 № CM/Rec(2009)1 // URL [https://www.coe.int/t/r/parliamentary_assembly/\[russian_documents\]/\[2009\]/\[Jan2009\]/Res1653_rus.asp](https://www.coe.int/t/r/parliamentary_assembly/[russian_documents]/[2009]/[Jan2009]/Res1653_rus.asp). (дата обращения: 10.09.2020).

Рекомендации CM/Rec(2009)1 определяют электронное голосование в качестве одного из секторов электронной демократии. Подчеркивается, что удаленное электронное голосование ускоряет процедуры, помогая осуществлять электронный мониторинг голосования и электронный учет голосов. Также оно создает условия для участия граждан, проживающих на более дальних расстояниях, и лиц с ограниченными возможностями.

Следующим этапом в правовом регулировании дистанционного электронного голосования стало принятие 14 июня 2017 года новой редакции Рекомендации Совета Европы о стандартах электронного голосования. Текст Рекомендаций CM/Rec (2017)5 развивает идеи, задачи и принципы, изложенные в Рекомендациях Rec(2004)11. Необходимость разработки новой версии рамочных Рекомендаций объясняется тем, что за прошедшие годы развитие ИКТ сделало большой шаг вперед. В течение 10 лет Совет Европы проводил постоянный мониторинг применения Рекомендаций Rec(2004)11, в ходе которого представители государств-членов Совета Европы обсуждали практику реализации электронного голосования, в том числе и в дистанционной форме. В целях модернизации Рекомендаций Rec(2004)11 был учрежден Специальный комитет экспертов по юридическим, оперативным и техническим стандартам в сфере электронного голосования (CANVE), в состав которого вошли назначенные правительствами представители государств-членов и организаций, имеющих прямой опыт или специализированные знания в сфере электронного голосования. Данный комитет получил мандат по пересмотру стандартов и подготовке новой рекомендации с учетом изменений в области современных технологий и выборов.

В результате были приняты Рекомендации Комитета министров Совета Европы государствам-членам № CM/Rec(2017)5 «О правилах электронного голосования», в которых представлены ключевые правила организации дистанционного электронного голосования. В целях обновления

Рекомендаций Rec(2004)11 было представлено руководство по выполнению положений Рекомендации с конкретными требованиями и пояснительный меморандум с разработанными стандартами в области электронных средств для подачи и подсчета голосов, в том числе с помощью технологий удаленного голосования.

Рекомендации CM/Rec(2017)5 содержат перечень стандартов по организации дистанционного электронного голосования. Так, избирательные системы могут сочетать в себе голосование на избирательном участке и удаленное голосование. Удаленное голосование может осуществляться в местах, контролируемой органами, на которые законом возложены организации и проведение выборов (посольство, консульство, почтовое отделение, ратуша), или в местах, где отсутствуют представители избирательных комиссий. К таким видам голосования относится голосование при помощи Интернета.

Одной из новелл Рекомендаций CM/Rec(2017)5 является установление стандартов, касающихся механизмов контроля за проведением дистанционного электронного голосования. С этой целью предлагается использовать концепцию «цепочки доверия», одним из компонентов которой является инструмент проверки правильности учета голосов избирателей. Так как в механизме дистанционного электронного голосования с помощью сети Интернет помимо подачи избирателем голоса важно подтверждение учета поданного голоса, то предлагается использовать так называемые «возвратные коды», с помощью которых возможна проверка правильности учета воли избирателей на интернет-ресурсах избирательных комиссий. В Рекомендациях указано, что должна быть обеспечена возможность проверки того, что каждый голос безошибочно приобщен к соответствующим результатам выборов. При этом подсчет голосов избирателей должен гарантировать полную тайну волеизъявления по аналогии с другими способами голосования. При проведении интернет-голосования

используются современные методы шифрования, скрывающие данные избирателя, не позволяющие провести деанонимизацию даже в случае получения стороннего доступа к результатам голосования.

Обобщая имеющийся мировой опыт использования систем дистанционного электронного голосования, можно классифицировать соответствующие практики по следующим признакам:

1) По техническому способу осуществления дистанционного электронного голосования:

- голосование с использованием публичных сетей общего доступа, таких как Интернет;

- голосование с помощью средств интерактивной связи;

- системы голосования при помощи сотовой телефонной связи.

2) По юридическим последствиям принимаемых решений:

- дистанционное электронное голосование императивного характера, проводимое на выборах и референдумах общефедерального, регионального и местного уровня;

- дистанционное электронное голосование, используемое в ходе проведения консультативных референдумов и опросов избирателей;

- дистанционное электронное голосование в целях реализации народной правотворческой инициативы.

3) По месту проведения электронного голосования (по месту нахождения избирателей):

- дистанционное электронное голосование, организованное для избирателей, находящихся в местах постоянного проживания;

- дистанционное электронное голосование, организованное в труднодоступных и отдаленных местностях;

- дистанционное электронное голосование для избирателей, находящихся в местах временного пребывания;

- дистанционное электронное голосование для избирателей, находящихся за пределами территории государства.

4) По способам идентификации/аутентификации избирателей:

- с помощью электронных удостоверений личности, содержащих электронную цифровую подпись;

- с помощью одноразовых средств доступа, предоставляемых избирательной комиссией для проведения дистанционного электронного голосования (электронные карты, оптические диски, средства флеш-памяти);

- с помощью средств аутентификации, использующих государственные информационные системы предоставления государственных услуг, требующих подтверждения через традиционные средства индивидуализации избирателей (удостоверяющие личность документы – паспорт, свидетельство о рождении и т.д.).

Практика реализации Рекомендаций и применения различных способов дистанционного электронного голосования в зарубежных странах позволила выявить наиболее типичные нарушения избирательных прав граждан. К ним можно отнести:

- ненадлежащее обеспечение тайны голосования в условиях необходимости идентификации и аутентификации избирателей перед голосованием и сохранения доказательственной силы информации о результатах волеизъявления;

- необеспечение неизменности информации о волеизъявлении избирателей в связи с возможностью стороннего воздействия на системы учета и обработки голосов избирателей;

- отсутствие возможности наблюдения и контроля за процедурой волеизъявления граждан при дистанционном электронном голосовании со стороны непосредственных участников избирательных кампаний и представителей общественности.

Указанные риски, выявленные в зарубежной электоральной практике, должны учитываться при внедрении дистанционного электронного голосования в России.

Социологические опросы указывают на формирование устойчивого ядра сторонников электронного голосования в Российской Федерации. В настоящий момент 66% респондентов готовы активно голосовать в дистанционной форме, 31% процент опрошенных отдают предпочтение дистанционному электронному голосованию перед голосованием на избирательном участке с помощью бумажного бюллетеня¹³⁶.

В Российской Федерации активно идет процесс внедрения дистанционного электронного голосования. В настоящий момент в процессе его реализации можно выделить следующие стадии:

1) Первый этап связан с проведением эксперимента по дистанционному электронному голосованию в соответствии с Федеральным законом от 29 мая 2019 г. № 103-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва» (далее – Федеральный закон № 103-ФЗ)¹³⁷. По его результатам было разработано и принято регулирование второго этапа проведения дистанционного электронного голосования в рамках Федерального закона от 23 мая 2020 г. № 152-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования в городе федерального значения Москве»¹³⁸ (далее – Федеральный закон № 152-ФЗ), в соответствии с которым эксперимент по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах в органы государственной власти,

¹³⁶ Пионеры интернет-выборов. Совместный аналитический доклад ВЦИОМ и Центра политической конъюнктуры. // ВЦИОМ URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=10376> (дата обращения: 10.09.2020).

¹³⁷ СЗ РФ, 03.06.2019, № 22, ст. 2659.

¹³⁸ СЗ РФ, 25.05.2020, № 21, ст. 3231.

органы местного самоуправления в городе федерального значения Москве был продлен на 2020-2021 годы.

2) Установление возможности сбора подписей избирателей кандидатами, избирательными объединениями с использованием федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» на постоянной основе законами субъектов Российской Федерации (Федеральный закон от 23 мая 2020 г. № 154-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

3) Применение дистанционного электронного голосования в ходе общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации в отдельных субъектах Российской Федерации (город федерального значения Москва и Нижегородская область). Процедура дистанционного электронного голосования была утверждена Постановлением ЦИК России от 4 июня 2020 г. № 251/1850-7 «О Порядке дистанционного электронного голосования при проведении общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации»¹³⁹. Установленный указанным нормативным правовым актом порядок носил временный характер, что позволяет рассматривать его как экспериментальное регулирование, направленное на выявление положительных и отрицательных последствий внедрения механизма дистанционного электронного голосования на практике.

Необходимо отметить, что проведению эксперимента по внедрению дистанционного электронного голосования на законодательной основе с приданием ему обязательной юридической силы, предшествовал период проведения опросов избирателей с целью выявления их заинтересованности в новых избирательных практиках.

¹³⁹ Вестник ЦИК России, № 5, 2020.

Первоначально экспериментальные опросы избирателей по определению уровня доверия к технологиям дистанционного электронного голосования под эгидой Центральной избирательной комиссии Российской Федерации были проведены во время следующих выборов:

1) депутатов города Новомосковска Тульской области 12 октября 2008 года;

2) депутатов Урюпинской районной думы (на хуторе Петровский Урюпинского района Волгоградской области) 1 марта 2009 года;

3) депутатов Вологодской городской думы (город Вологда) 1 марта 2009 года;

4) главы Каргасокского района (в селе Каргасок Томской области) 1 марта 2009 года;

5) главы муниципального образования г. Нижневартовск 1 марта 2009 года;

6) депутатов Законодательного Собрания Владимирской области (в ЗАТО «Радужный» Владимирской области) 1 марта 2009 года.

В первых четырех опросах использовались диски электронного опроса и информационно-коммуникационной сети общего пользования Интернет, в пятом применялись социально-платежные карты, а в шестом – мобильные телефоны стандарта GSM 900/1800.

Опыт проведения данных экспериментов был обобщен с целью совершенствования технологий дистанционного голосования.

Количество избирателей, принявших участие в экспериментальных опросах в марте 2009 года на территории четырех субъектов Российской Федерации, было следующим:

- Волгоградская область, хутор Петровский – 90 % избирателей;
- Вологодская область, город Вологда – 75% избирателей;
- Ханты-Мансийский автономный округ Югра, город Нижневартовск – 86 % избирателей;

- Томская область, село Каргасок – 79 % избирателей.

11 октября 2009 в рамках единого дня голосования года был проведен эксперимент по электронному опросу избирателей в г. Кингисепп Ленинградской области с использованием средств мобильной связи, продемонстрировавший высокую степень заинтересованности избирателей в проведении выборов в формате дистанционного электронного голосования.

Как следует из приведенных данных, эксперименты проводились не только в крупных населенных пунктах, но и в сельских поселениях с целью обеспечения достоверности проведенных исследований. Большая часть опрошенных из отдаленных и труднодоступных мест проживания положительно отнеслись к дистанционной форме голосования. Большинство избирателей (от 73% до 92 %) не столкнулись в ходе проведения опроса с какими-либо сложностями. Социологический опрос, проведенный ЦИК РФ по окончании экспериментов, убедительно доказал, что более 71% избирателей одобрили перспективу введения дистанционного электронного голосования, а считают его возможным и необходимым почти 59% избирателей¹⁴⁰.

Особый интерес представляет проведенный эксперимент в г. Нижневартовске, где в процессе опроса избирателей была использована многофункциональная социально-платежная карта «Югра», включающая электронную цифровую подпись пользователя¹⁴¹.

При организации экспериментального опроса были созданы информационные киоски, где были оборудованы специальные приемные устройства. В процессе проведения указанного опроса избиратели могли воспользоваться данными устройствами для осуществления голосования с помощью своей карты «Югра» посредством введения персонализированного идентификационного кода.

¹⁴⁰ См.: Выступление Председателя ЦИК России В.Е. Чурова «Электронное голосование» // URL: http://tag.ikso.org/News_2011/vistupl.htm (дата обращения: 10.09.2020).

¹⁴¹ Электронное голосование в Югре // URL: <http://www.spkugra.ru> (дата обращения: 10.09.2020).

Следует отметить, что проведенный экспериментальный опрос избирателей в известной степени отвечал требованиям в области безопасности и защиты персональной информации пользователей. В частности, применялись технологии шифрования данных и использования уникальных идентификационных кодов. Всего было задействовано более 20 информационных киосков и выдано порядка 5016 электронных социальных карт «Югра», из которых 2446 (48,76%) карт было непосредственно реализовано участниками эксперимента¹⁴².

Успешная организация подобных экспериментальных опросов избирателей подготовила необходимые условия для проведения первого масштабного эксперимента, осуществленного в ходе выборов в г. Москве. Эксперимент по электронному дистанционному голосованию проводился на основании Федерального закона № 103-ФЗ в нескольких одномандатных избирательных округах г. Москвы, определенных Московской городской избирательной комиссией.

В данных одномандатных избирательных округах территориальными избирательными комиссиями были сформированы участковые избирательные комиссии по дистанционному электронному голосованию. Для участия в дистанционном электронном голосовании избиратель должен был подать соответствующее заявление в порядке, установленном Московской городской избирательной комиссией.

Дистанционное электронное голосование, проводимое в соответствии с Федеральным законом № 103-ФЗ, основано на технологиях реплицированной распределенной базы данных, содержащей выстроенные по определенным правилам непрерывные последовательные цепочки блоков, содержащих

¹⁴² Там же.

информацию о сделанном волеизъявлении избирателей (так называемый связанный список)¹⁴³.

Данная блокчейн-технология показала свою эффективность на примере функционирования криптовалют (Bitcoin, Ethereum и др.), но она также может применяться во многих иных областях информационной деятельности¹⁴⁴. Блокчейн является технологией распределенных реестров, так как всю цепочку сделок и актуальный список владельцев хранят на своих компьютерах множество независимых пользователей; если один или несколько компьютеров дадут сбой, информация не пропадет, что представляет собой большую ценность в условиях тенденции цифровизации и необходимости обеспечения защиты данных¹⁴⁵.

Технология блокчейн применялась для организации дистанционного электронного голосования в различных государствах, как в Европе (Швейцария – кантон Цуг), так и в Африке (Сьерра-Леоне). Возможность использования блокчейн-голосования рассматривают также в Соединенных Штатах Америки, Индии, Сингапуре¹⁴⁶. В частности, в Соединенных Штатах Америки блокчейн-приложение Voatz прошло испытания на первичных выборах при голосовании военнослужащими, находящимися за границей (в штатах Юта, Западная Вирджиния, Орегон и Денвер)¹⁴⁷. Данная технология была использована на выборах в Саратовский молодежный парламент – в голосовании приняли участие более 40 тысяч избирателей¹⁴⁸.

Следует обратить внимание, что 18 марта 2018 г. выборы Президента Российской Федерации сопровождались фиксацией их результатов в

¹⁴³ Генкин А., Михеев А. Блокчейн. Как это работает и что ждет нас завтра. М.: Альпина Паблишер, 2018. С. 39.

¹⁴⁴ Федотова В.В., Емельянов Б.Г., Типнер Л.М. Понятие блокчейн и возможности его использования // *European science*. 2018. № 1 (33). С. 40-47.

¹⁴⁵ Пехтерева Е.А. Перспективы использования технологии блокчейн и криптовалюты в России // *Экономические и социальные проблемы России*. 2018. № 1. С. 71-95.

¹⁴⁶ Революционная система голосования. // URL: <https://www.energovector.com/energoznanie-revoljucionnaya-sistema-elektronogo-golosovaniya.html> (дата обращения: 10.09.2020).

¹⁴⁷ Там же.

¹⁴⁸ Подведены итоги выборов в Молодежный парламент // Избирательная комиссия Саратовской области. URL: <http://www.saratov.izbirkom.ru/docs/3339> (дата обращения: 10.09.2020).

блокчейне. Наблюдатели «Национального общественного мониторинга» совместно с платформой Verifier вели параллельный учет голосов и явки избирателей, а также размещали отсканированные протоколы по избирательным участкам в сети «Интернет»¹⁴⁹. Вместе с тем данный интересный опыт не породил правовые последствия, но в целом был положительно оценен экспертами и специалистами¹⁵⁰.

Можно сделать вывод, что рассматриваемая технология позволяет обеспечить защиту от неправомерного доступа к персональным данным избирателей, а также соблюсти тайну голосования. Это связано с тем, что для подтверждения подлинности волеизъявления граждан необходимо получить данные о записи со всех ответственных носителей. Голоса избирателей хранятся в виде зашифрованных данных. Соответственно, их подделка представляется крайне сложным и дорогостоящим процессом.

Сеть, осуществляющая запись блокчейн-данных, децентрализована и состоит из большого количества серверов, каждый из которых контролирует работу сети и отвечает за хранение данных. В связи с этим, очевидно, что данное программное обеспечение регионального портала государственных и муниципальных услуг г. Москвы отвечает повышенным требованиям безопасности, на проверку которых было организовано открытое тестирование¹⁵¹.

Следует также отметить, что необходимой правовой гарантией для нормальной организации и проведения выборов является специальная процедура регистрации избирателей. Так, для участия в указанном эксперименте в г. Москве требовалось не только обладать активным

¹⁴⁹ Как использовать блокчейн на выборах // Рамблер. URL: https://news.rambler.ru/other/40688861/?utm_content=news_media&utm_medium=read_more&utm_source=copylink (дата обращения: 10.09.2020).

¹⁵⁰ Там же.

¹⁵¹ Электронные выборы в Московскую городскую Думу. По данным портала, в открытом тестировании участвовали 3377 избирателей, что составляет 95 % избирателей, изъявивших желание принять участие в эксперименте по электронному дистанционному голосованию // Официальный сайт Мэра Москвы. URL: <https://www.mos.ru/news/item/79790073> (дата обращения: 10.09.2020).

избирательным правом и проживать на территории соответствующего избирательного округа, но и иметь подтвержденную учетную запись на портале государственных и муниципальных услуг г. Москвы. Для этого избиратель должен был своевременно явиться в Многофункциональный центр государственных услуг для документального подтверждения личности. Подсистема «Личный кабинет» портала государственных и муниципальных услуг г. Москвы осуществляла прием заявления о включении в списки избирателей дистанционного электронного голосования, а также предоставляла доступ непосредственно к процедуре голосования с помощью специального программного обеспечения. Помимо стандартной процедуры авторизации в подсистеме «Личный кабинет» в день голосования, избирателю необходимо было ввести код, присылаемый с помощью СМС-сообщения.

Полагаем, что дальнейшее совершенствование данной процедуры, ее апробация специальными экспериментами, позволит в ближайшем будущем активно использовать блокчейн-технологии на различных выборах в России.

Вместе с тем анализ опыта применения блокчейн-технологии при организации и проведения дистанционного электронного голосования в России позволил сформулировать следующие замечания и предложения.

1. В Федеральном законе № 103-ФЗ отсутствуют необходимые положения для эффективного преодоления проблемных ситуаций, которые могут возникнуть при проведении дистанционного электронного голосования.

Назовем основные из них:

- соблюдение тайны голосования при прохождении процедуры идентификации избирателей;
- обеспечение постоянного наблюдения и контроля за процедурой голосования со стороны участников избирательных кампаний и общественности;

- недопустимость вмешательства в системы обработки голосов избирателей, поданных при помощи дистанционных электронных способов голосования;

- гарантированность достоверности результатов голосования, что подразумевает, в том числе, ведение специальной защищенной базы данных, а также предоставление сведений из нее, подтверждающих законность итоговых результатов голосования;

- недопущение несанкционированного доступа к результатам голосования, в том числе в целях его изменения.

При этом в тексте Федерального закона № 103-ФЗ содержится большое количество отсылочных и бланкетных норм к иным нормативным правовым актам, регулирующих различные вопросы организации и проведения дистанционного электронного голосования¹⁵². Так, например: в Федеральном законе № 103-ФЗ регулирование процедуры обжалования допущенных нарушений избирательных прав граждан при проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования, а также хранение участковыми избирательными комиссиями документации и информации о дистанционном электронном голосовании отсылает к соответствующим положениям Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 67-ФЗ).

В соответствии с Федеральным законом № 103-ФЗ порядок проведения голосования должен быть урегулирован законодательными актами субъектов Российской Федерации. Так, в г. Москве были приняты: Закон г. Москвы от 22 мая 2019 г. № 18 «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах

¹⁵² Колюшин Е.И. Правовые проблемы дистанционного электронного голосования избирателей // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 2. С. 25-30.

депутатов Московской городской Думы седьмого созыва»¹⁵³ (далее – Закон г. Москвы № 18), а также Решение Московской городской избирательной комиссии от 18 июля 2019 г. № 102/3 «Об утверждении Положения о порядке дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва»¹⁵⁴ (далее – Положение № 102/3). Здесь необходимо отметить, что Закон г. Москвы № 18 вступил в действие раньше Федерального закона № 103-ФЗ. Представляется, что это требует комплексного анализа данных нормативных правовых актов с целью недопущения такой практики в дальнейшем.

При этом следует констатировать, что в целом рамочный характер Федерального закона № 103-ФЗ в значительной степени повлиял на общественную и экспертную оценку эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах в Московскую городскую Думу седьмого созыва¹⁵⁵.

2. При проведении дистанционного электронного голосования необходимо обеспечить соблюдение принципа гласности. Данный принцип означает, что все этапы выборов должны подлежать общественному контролю, быть открытыми для граждан. В случае внедрения электронных избирательных технологий это касается, в первую очередь, процедур голосования и подсчета голосов избирателей.

Так, в соответствии с пунктом 9 статьи 30 Федерального закона № 67-ФЗ, а также частью 10 статьи 23 Закона г. Москвы от 6 июля 2005 г. № 38 «Избирательный кодекс города Москвы» наблюдатели на выборах обладают комплексом прав в части осуществления общественного контроля при проведении выборов¹⁵⁶. В частности, наблюдатели вправе знакомиться со списками избирателей, реестром заявлений (обращений) о голосовании вне

¹⁵³ Вестник Мэра и Правительства Москвы. 30.05.2019. № 30.

¹⁵⁴ Вестник Московской городской избирательной комиссии. 05.08.2019. № 4.

¹⁵⁵ Электронное голосование. Риски и уязвимости. Научный доклад. URL: <https://www.evoting.ru> (дата обращения: 10.09.2020).

¹⁵⁶ Вестник Мэра и Правительства Москвы. 01.08.2005. № 43.

помещения для голосования, наблюдать за выдачей бюллетеней избирателям, наблюдать за подсчетом числа граждан, внесенных в списки избирателей, бюллетеней, выданных избирателям, погашенных бюллетеней и др.¹⁵⁷. Однако в случае проведения дистанционного электронного голосования возможности непосредственного наблюдения за выборами ограничиваются в силу специфики данной формы проведения выборов.

Решением Московской избирательной комиссии от 3 сентября 2019 г. № 112/4 было утверждено Положение о дополнительных гарантиях обеспечения гласности при проведении эксперимента по дистанционному электронному голосованию (далее – Положение № 112/4)¹⁵⁸. Данное Положение способствовало укреплению гарантий гласности при осуществлении дистанционного электронного голосования. В частности, необходимо отметить непосредственное участие Совета при Президенте Российской Федерации, институтов гражданского общества (в особенности представителей средств массовой информации), а также общественного движения в защиту прав избирателей «Голос» по формированию закрытого (приватного) ключа, предназначенного для расшифровывания волеизъявления избирателей, а также его последующего хранения¹⁵⁹.

Однако при общем положительном и прогрессивном характере, Положение № 112/4 не было лишено определенных недостатков. Так, замечание можно высказать к сроку принятия Положения № 112/4 – 3 сентября 2019 г., тогда как сами выборы были назначены на 8 сентября 2019 г. Представляется, что такой короткий срок (5 дней) был явно недостаточен для ознакомления с комплексом дополнительных гарантий для членов избирательных комиссий и наблюдателей.

¹⁵⁷ Там же.

¹⁵⁸ Московская городская избирательная комиссия. Решение от 3 сентября 2019 г. «О дополнительных гарантиях обеспечения гласности при проведении эксперимента по дистанционному электронному голосованию» URL: http://www.mosgorizbirkom.ru/documents/10279/19437521/rs_112_4.pdf/6569509f-3c35-4562-b337-e58988071d7c (дата обращения: 10.09.2020).

¹⁵⁹ Там же.

Кроме того, обращает на себя внимание и подпункт 3.2 Положения № 112/4, который содержит перечень информации, демонстрируемой наблюдателям на участках дистанционного электронного голосования с помощью специального программно-аппаратного комплекса. Данный программно-аппаратный комплекс помимо стандартной избирательной информации содержит пункт «информация о формировании блоков в системе блокчейн в режиме реального времени». Вместе с тем, учитывая крайне ограниченные сроки подготовки отмеченного эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования, представляется необходимым поставить вопрос об осуществлении подготовки (обучения) наблюдателей для эффективного применения указанной технологии (с помощью специальных курсов повышения квалификации, проведения онлайн-обучения и т.п.).

В статье 5 Закона г. Москвы № 18 установлены правовые гарантии гласности только в отношении деятельности участковых избирательных комиссий по организации дистанционного электронного голосования, без учета соответствующего оператора Портала государственных и муниципальных услуг г. Москвы.

Сложилась ситуация, при которой кандидаты на выборах, их представители, а также наблюдатели не могли осуществлять общественный контроль за действиями оператора автоматизированной информационной системы «Официальный портал Мэра и Правительства Москвы» Департамента информационных технологий г. Москвы, а также оспорить его действия. Кроме того, в соответствии с Положением № 112/4, закрытый (приватный) ключ расшифровки волеизъявления избирателей, после процедуры сбора, передается именно оператору для загрузки в блокчейн с целью выполнения процедуры расшифровки волеизъявления избирателей. Однако в данном Положении не установлены положения, позволившие бы кандидатам, наблюдателям, а также представителям гражданского общества

осуществлять общественный контроль за действиями и (или) бездействиями оператора с указанным закрытым (приватным) ключом расшифровки волеизъявления избирателей.

Представляется, что подобная ситуация способствует нарушению избирательных прав граждан, а также создает правовую неопределенность, результатом которой может стать понижение доверия избирателей к процедуре дистанционного голосования в целом. Так, некоторые наблюдатели, присутствовавшие на избирательных участках во время проведения дистанционного электронного голосования, не были удовлетворены уровнем открытости и гласности проведения выборов¹⁶⁰. Например, констатировалась недостаточная осведомленность членов избирательной комиссии об особенностях процедуры дистанционного электронного голосования, а также отсутствие механизма общественного контроля за достоверностью результатов голосования избирателей на серверах, на которых осуществлялись прием, учет и обработка электронных бюллетеней¹⁶¹. Таким образом, было высказано в целом аргументированное мнение о невозможности с организационно-технической точки зрения гарантировать отсутствие стороннего вмешательства в процесс волеизъявления избирателей на выборах при проведении дистанционного электронного голосования.

3. Статья 3 Федерального закона № 103-ФЗ содержит общие положения о проведении указанного эксперимента. Данная статья устанавливает процедуру организации и проведения дистанционного электронного голосования, в частности, регулирует вопросы подачи избирателем соответствующего заявления для участия в дистанционном электронном голосовании, его отзыва и т.п. Представляется, что требуется

¹⁶⁰ См., например: Михаил Молоканов: «Мои выводы про электронное голосование» // Московское городское отделение Коммунистической партии Российской Федерации. URL: <https://msk.kprf.ru/2019/09/11/125379> (дата обращения: 10.09.2020).

¹⁶¹ Там же.

более детальное нормативное развитие принципов, определенных статьей 3 Федерального закона № 67-ФЗ в части осуществления дистанционного электронного голосования.

4. Одной из важных правовых гарантий обеспечения свободного волеизъявления избирателей на выборах является непосредственное определение избирательных округов и избирательных участков, предназначенных для дистанционного электронного голосования в Законе г. Москвы № 18. Однако в тексте Закона г. Москвы № 18, а также в Положении № 102/3 не закреплён порядок формирования данного перечня.

Перечень избирательных округов и избирательных участков в г. Москве был определен после проведения открытого голосования на портале «Активный гражданин»¹⁶². Полагаем, что подобный способ определения перечня избирательных округов и избирательных участков дистанционного электронного голосования может повлиять на реализацию принципа равенства кандидатов на выборах, установленного частью 1 статьи 39 Федерального закона № 67-ФЗ¹⁶³.

5. Значимым вопросом организации дистанционного электронного голосования является нормативное определение полномочий его технического организатора. Так, согласно пункту 6 Положения № 102/3 данным лицом является оператор автоматизированной информационной системы «Официальный портал Мэра и Правительства Москвы» Департамента информационных технологий г. Москвы. В соответствии с пунктами 2.1-2.12 Положения № 102/3 процедура дистанционного электронного голосования, включая идентификацию избирателей, выдачу бюллетеня, а также непосредственное волеизъявление избирателей, происходила с помощью специального программного обеспечения

¹⁶² Проект «Активный гражданин» // URL: <https://ag.mos.ru/home> (дата обращения: 10.09.2020).

¹⁶³ Котикова Д.В. Правовое регулирование дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы: проблемы, их решение и перспективы совершенствования // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 5. С. 22-28.

подсистемы «Личный кабинет» Портала Департамента информационных технологий.

В пункте 3.1. Положения № 102/3 оператор рассматриваемого портала осуществляет прием и проверку заявлений о включении в избирательный список дистанционного электронного голосования, а также взаимодействие с Московской городской избирательной комиссией по вопросам включения в список избирателей дистанционного электронного голосования.

В соответствии с пунктом 3.3.1. Положения № 102/3 исключение избирателя из списка избирателей также осуществляется оператором автоматизированной информационной системы «Официальный портал Мэра и Правительства Москвы» Департамента информационных технологий г. Москвы на основании решений участковых комиссий избирательного участка дистанционного электронного голосования. В то же время, фактически в соответствии с пунктом 4.4. Положения № 102/3 оператор единолично осуществляет процедуру расшифрования волеизъявления избирателей с помощью ключа расшифрования. Данное правило не в полной мере соответствует пункту 2 статьи 10 Закона г. Москвы № 18, в соответствии с которым участковая избирательная комиссия только в присутствии членов участковой комиссии с правом совещательного голоса, наблюдателей, иных лиц, должна расшифровывать итоги дистанционного электронного голосования.

Оператор также предоставляет данные для формирования участковой избирательной комиссией дистанционного электронного голосования протокола об итогах голосования. Так, согласно пункту 2.13 Решения Московской городской избирательной комиссии от 17 июля 2019 г. № 96/1 «О требованиях к специальному программному обеспечению регионального портала государственных и муниципальных услуг города Москвы» именно оператор автоматизированной информационной системы «Официальный портал Мэра и Правительства Москвы» Департамента информационных

технологий г. Москвы осуществляет хранение информации о дистанционном электронном голосовании¹⁶⁴.

В соответствии с частью 4 статьи 4 Закона г. Москвы № 18 участковые избирательные комиссии дистанционного электронного голосования наделены полномочиями по обеспечению процесса дистанционного электронного голосования, установления его итогов, организации наблюдения за его ходом, рассмотрению жалоб на нарушение избирательного законодательства.

Однако при проведении дистанционного электронного голосования соответствующие участковые комиссии фактически ограничены в собственных полномочиях в области непосредственного учета и подсчета голосов, поскольку они вынуждены руководствоваться информацией, предоставляемой оператором автоматизированной информационной системы «Официальный портал Мэра и Правительства Москвы» Департамента информационных технологий г. Москвы. В данной связи следует подчеркнуть факт отсутствия правовой процедуры, гарантирующей достоверность таких сведений и в целом соблюдение законности и избирательных прав граждан (с точки зрения, в первую очередь, общественного контроля).

6. Следует отметить, что существенным недостатком действующего механизма дистанционного электронного голосования является способ перепроверки достоверности результатов голосования. Согласно части 3 статьи 10 Закона г. Москвы № 18 в случае поступления жалоб (заявлений) участковая комиссия вправе принять решение о незамедлительном проведении непосредственного подсчета голосов (ручного подсчета). В таком случае с помощью программно-аппаратного комплекса дистанционного электронного голосования осуществляется распечатка

¹⁶⁴ Вестник Московской городской избирательной комиссии. 2019. № 3.

расшифрованной информации о волеизъявлении избирателей для сопоставления с информацией на бумажном носителе.

Однако данный порядок применяется только в случае поступления жалоб или заявлений от установленного в тексте Закона г. Москвы № 18 круга лиц, при этом обязательного контрольного подсчета голосов избирателей не предусмотрено.

Кроме того, в соответствии с предусмотренным порядком ручного пересчета голосов, поданных в процессе дистанционного электронного голосования, происходит сравнение распечатанных данных фактически из одного и того же источника, которым являются сервера дистанционного электронного голосования. Следовательно, не существует объективного режима контрольного пересчета голосов избирателей, так как не предусмотрено наличие независимого хранилища данных о волеизъявлении избирателей. В связи с этим руководителями эксперимента было принято решение о проведении процедуры пересчета голосов исключительно в электронном виде¹⁶⁵.

7. Вызывает вопросы принцип учета явки избирателей на выборах с помощью дистанционного электронного голосования. Так, согласно данным Центральной избирательной комиссии Российской Федерации процент явки составил 94 % от числа зарегистрированных пользователей в системе дистанционного электронного голосования (10,3 тыс. избирателей при более чем 11 тыс. зарегистрировавшихся)¹⁶⁶. При этом явка избирателей на прошедших выборах в Московскую городскую Думу седьмого созыва

¹⁶⁵ Подведены итоги второго тестирования дистанционного электронного голосования. URL: <https://7x7-journal.ru/posts/2019/07/24/podvedeny-itogi-vtorogo-testirovaniya-distancionnogo-elektronnogo-golosovaniya> (дата обращения: 10.09.2020).

¹⁶⁶ Итоговая явка на первом электронном голосовании в Москве превысила 90% // РБК. URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5d7540d39a7947d66cb732b5> (дата обращения: 10.09.2020).

составила только 21,66 % от общего количества граждан, имеющих право на участие в этих выборах¹⁶⁷.

В данном случае необходимо учитывать, что сам принцип выявления явки избирателей на выборах при помощи дистанционного электронного голосования несколько отличается от порядка определения явки без использования цифровых технологий. Полагаем, что в последнем случае должны быть предусмотрены необходимые дополнительные правовые процедуры подтверждения достоверности волеизъявления избирателей, исключающие возможность произвольного вмешательства иных лиц в процедуру дистанционного электронного голосования.

8. В ходе проведения указанного эксперимента регулярно возникали проблемы технического характера. Во время осуществления дистанционного электронного голосования произошло два значимых сбоя в работе соответствующих технических средств, осуществляющих шифрование данных¹⁶⁸. По заявлению разработчиков оборудования, неполадки были обнаружены в общей инфраструктуре портала государственных услуг г. Москвы¹⁶⁹.

Ряд средств массовой информации обратили внимание на то, что это может быть не единственная причина сбоев, так как согласно мнению одного из разработчиков оборудования и программного обеспечения для дистанционного электронного голосования, технические проблемы могли быть связаны с нарушением установленных Федеральной службой безопасности требований по их применению¹⁷⁰.

¹⁶⁷ Итоговая явка на выборах в Мосгордуму составила 21,77% // РИА Новости. URL: <https://ria.ru/20190909/1558473858.html> (дата обращения: 10.09.2020).

¹⁶⁸ Сбои в системе онлайн-голосования не привели к потере голосов избирателей в Москве // ТАСС. URL: <https://tass.ru/politika/6860574> (дата обращения: 10.09.2020).

¹⁶⁹ Там же.

¹⁷⁰ Разработчик софта для онлайн-выборов указал на нарушение требований ФСБ // РБК. URL: https://www.rbc.ru/technology_and_media/10/09/2019/5d776b679a79471893c0515e (дата обращения: 10.09.2020).

В конечном итоге это привело к оспариванию результатов проведенного дистанционного электронного голосования кандидатом Юнеманом Р.А. на основании информации о технических сбоях, а также сведений о несоответствии данных избирательных участков дистанционного электронного голосования показателям обычных избирательных участков¹⁷¹. Однако в ходе судебного разбирательства результаты выборов были признаны законными¹⁷².

Необходимо отметить, что главным результатом проведения эксперимента по дистанционному электронному голосованию стала апробация принципиальной возможности его проведения в масштабе крупнейшего города федерального значения. При всех высказанных замечаниях к порядку организации и проведения отмеченного эксперимента на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва, не было выявлено несоответствия нормам Конституции Российской Федерации и избирательного законодательства. Проведение эксперимента показало потенциал новой электоральной практики, а также возможности его дальнейшего совершенствования.

Принятие Федерального закона № 152-ФЗ, ознаменовало начало нового, более масштабного этапа проведения эксперимента по организации и проведению дистанционного электронного голосования, предусматривающего его применение на выборах в федеральные органы государственной власти, а также в органы государственной власти г. Москвы в 2020-2021 гг.

¹⁷¹ Результаты выборов по одномандатному (многомандатному) округу в ходе проведения голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва // Московская городская избирательная комиссия. URL: http://www.moscow_city.vybory.izbirkom.ru/region/moscow_city?action=show&root=772000128&tvd=27720002327868&vrn=27720002327736&prver=0&pronetvd=null®ion=77&sub_region=77&type=426&vibid=27720002327868 (дата обращения: 10.09.2020).

¹⁷² Решение Чертановского районного суда города Москвы от 30.10.2019 по делу № 2а-296/2019 // URL: <https://mos-gorsud.ru/rs/chertanovskij/services/cases/kas/details/e91b1c8d-cde5-49e6-91a8-9d2dce486da7?caseNumber=%E2%84%96+2%D0%B0-296/2019> (дата обращения: 10.09.2020).

В соответствии со статьей 7 Федерального закона № 152-ФЗ при проведении эксперимента на выборах в федеральные органы государственной власти порядок осуществления дистанционного электронного голосования, включающий процедурные и технические аспекты дистанционного электронного голосования, будет определяться Центральной избирательной комиссией на основании предложений, подготовленных Московской избирательной комиссией.

В соответствии со статьей 8 Федерального закона № 152-ФЗ при проведении эксперимента по дистанционному электронному голосованию на выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления г. Москвы, порядок осуществления дистанционного электронного голосования должен определяться соответствующим законодательным актом г. Москвы о проведении эксперимента. Во исполнение требований Федерального закона № 152-ФЗ был принят Закон г. Москвы от 10 июня 2020 г. № 10 «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования» (далее – Закон г. Москвы № 10).

Следует отметить, что Закон г. Москвы № 10 в целом идентичен ранее действовавшему Закону г. Москвы № 18, в котором избирательная комиссия г. Москвы была ограничена в полномочиях по организации и проведению открытой экспертной оценки программно-аппаратного комплекса дистанционного электронного голосования. Представляется, что данное обстоятельство не будет способствовать формированию открытости и доступности технологий дистанционного электронного голосования.

Значимым этапом апробации механизма дистанционного электронного голосования стало его применение на федеральном уровне в ходе проведения общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации. Российская Федерация стала первым государством, применившим технологию дистанционного

электронного голосования на общенациональном уровне. Нельзя не учитывать сложившуюся сложную эпидемиологическую ситуацию, связанную с распространением новой коронавирусной инфекции SARS-COV-2 (COVID-19).

Существующий задел в области успешного внедрения современных информационных технологий в избирательный процесс позволил провести легитимацию Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (далее – Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации), при этом обеспечив безопасность жизни и здоровья избирателей.

Как было уже отмечено ранее, пунктом 8.15 Постановления Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 20 марта 2020 г. № 244/1804-7 «О Порядке общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации» была предусмотрена возможность проведения дистанционного электронного голосования в отдельных субъектах Российской Федерации. Механизм проведения дистанционного электронного голосования был предусмотрен и уточнен Постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 4 июня 2020 г. № 251/1850-7 «О Порядке дистанционного электронного голосования при проведении общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации» (далее – Постановление ЦИК России № 251/1850-7).

В Постановлении ЦИК России № 251/1850-7 закрепляются основные процессуальные требования к организации и проведению дистанционного электронного голосования, а также его основная терминологическая база. Так, в соответствии с пунктом 1.2. Постановления ЦИК России № 251/1850-

7 дистанционное электронное голосование представляет собой голосование без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с использованием программно-технического комплекса дистанционного электронного голосования, доступ к которому участнику общероссийского голосования предоставляется на специальном портале в сети «Интернет» по адресу интернет-ресурса 2020og.ru¹⁷³. Необходимо отметить, что выбор отдельного портала для осуществления дистанционного электронного голосования, не связанного непосредственно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, явился одной из правовых гарантий обеспечения защиты свободного волеизъявления избирателей в ходе общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации.

Процедура дистанционного электронного голосования на общероссийском голосовании по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации в соответствии с Постановлением ЦИК России от 04.06.2020 № 251/1851-7 «О перечне субъектов Российской Федерации, в которых на общероссийском голосовании по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации проводится дистанционное электронное голосование»¹⁷⁴ (далее – Постановление ЦИК России № 251/1851-7), проходило в двух субъектах Российской Федерации: г. Москве и Нижегородской области. При этом в тексте данного Постановления ЦИК России в качестве составных частей программно-технического комплекса дистанционного электронного голосования перечисляются объекты информационно-коммуникационной инфраструктуры общего и специального программного обеспечения, находящиеся в ведении ЦИК России, Минкомсвязи России и Правительства Москвы.

¹⁷³ Интернет-ресурс дистанционного электронного голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации // URL: 2020og.ru (дата обращения: 10.09.2020).

¹⁷⁴ Вестник ЦИК России, 2020, № 5.

Согласно Постановлению ЦИК России № 251/1851-7 к ним относятся «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» и государственная информационная система «Портал государственных и муниципальных услуг (функций) города Москвы».

Однако в отмеченных источниках не содержится информации о подобных государственных системах, созданных непосредственно в Нижегородской области. При этом сложилась ситуация, при которой избиратели г. Москвы могли использовать для подачи заявления две государственные системы, а избиратели Нижегородской области только одну.

Кроме того, в соответствии с пунктами 2.2. и 2.3 Постановления ЦИК России № 251/1851-7 в случае подачи заявления через «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» была необходима подтвержденная учетная запись пользователя, а в случае подачи заявления через «Портал государственных и муниципальных услуг (функций) города Москвы» была использована стандартная учетная запись пользователя в подсистеме «Личный кабинет» данного Портала, а также производилась идентификация в упрощенном порядке.

Как представляется, подобная ситуация могла поставить избирателей из Нижегородской области в неравное положение по сравнению с избирателями из г. Москвы.

Особенностью модели дистанционного электронного голосования, применённой в ходе общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации, явилась ее организация и проведение территориальными избирательными комиссиями. Данное обстоятельство было продиктовано необходимостью технического обеспечения дистанционного электронного голосования в течение шести дней (с 25 по 30 июня 2020 г.).

Однако отсутствие участковых комиссий дистанционного электронного голосования не в полной мере согласуется с положениями статьи 27 Федерального закона № 67-ФЗ, в соответствии с которой участковые комиссии формируются для обеспечения процесса голосования избирателей и подсчета голосов избирателей.

Помимо этого, как отмечает ряд исследователей, избирательные комиссии нижнего уровня фактически являются формой самоорганизации избирателей, обладающих свойствами прозрачности для институтов гражданского общества¹⁷⁵. Наиболее отчетливо это свойство проявляется в деятельности участковых избирательных комиссий, которые действуют на непостоянной основе.

Представляется, что в процессе совершенствования процедуры дистанционного электронного голосования законодательно должны быть регламентированы соответствующие полномочия участковых избирательных комиссий.

Отдельного внимания заслуживает вопрос об обеспечении гласности в ходе проведения голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации. Так, в соответствии с пунктом 11.2 Постановления ЦИК России № 251/1850-7 в помещении территориальной избирательной комиссии дистанционного электронного голосования кроме членов ЦИК России, наблюдателей, назначенных Общественной палатой Российской Федерации и общественными палатами субъектов Российской Федерации, могут присутствовать представители средств массовой информации, представители оператора «Единого портала государственных и муниципальных услуг (функций)» и оператора «Портала государственных и муниципальных услуг (функций) города Москвы». Однако в указанном пункте не упоминаются представители политических партий, которые в

¹⁷⁵ Чуров В.Е., Эбзеев Б.С. Демократия и управление избирательным процессом: отечественная модель // Журнал российского права. 2011. № 11. С. 3; Алиев Т.Т., Аничкин И.М. Правовой статус избирательных комиссий в Российской Федерации // Современное право. 2011. № 5. С. 3.

соответствии с частью 1 статьи 3 Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» являются общественными объединениями, созданными в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления¹⁷⁶.

Представляется, что с учетом правовой природы и значения политических партий в политической жизни страны, представители политических партий должны быть наделены наряду с отмеченными выше субъектами, правом участвовать в осуществлении наблюдения при проведении дистанционного электронного голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации.

Согласно информации ЦИК России, явка при проведении дистанционного электронного голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации составила 93,02% от зарегистрированных избирателей, что подтверждает отмеченный ранее тезис о непропорционально высоком уровне явки избирателей на данном виде голосования по сравнению с традиционным способом.

Несмотря на отсутствие выявленных значимых нарушений и критических сбоев в работе системы дистанционного электронного голосования, определенную настороженность вызывают отдельные случаи неоднократного голосования¹⁷⁷. Данные факты говорят, прежде всего, о недостатках взаимодействия территориальных избирательных комиссий дистанционного электронного голосования с остальными избирательными

¹⁷⁶ СЗ РФ, 16.07.2001, № 29, ст. 2950.

¹⁷⁷ ЦИК установила факты двойного голосования на выборах // URL: https://www.znak.com/2020-01-27/cik_rf_ustanovila_fakty_dvoynogo_golosovaniya_na_vyborah_gubernatora_chelyabinskoy_oblasti (дата обращения: 10.09.2020).

комиссиями по передаче информации об избирателях, внесенных в реестр дистанционного электронного голосования.

Также серьезные дискуссии вызвали сообщения о появлении в незаконном доступе баз данных, содержащих информацию об избирателях дистанционного электронного голосования¹⁷⁸. Представляется, что это может создать серьезную угрозу конституционным правам граждан. В частности, Постановление ЦИК России № 251/1850-7 определило в качестве базового условия дистанционного электронного голосования неизменность сохраняемых результатов волеизъявления участников голосования при условии соблюдения тайны голосования.

Опубликование в незаконном доступе любых сведений о личности избирателей (персональные данные), принявших участие в дистанционном электронном голосовании, свидетельствует о нарушении тайны голосования и ряда конституционных прав граждан, недопустимой уязвимости рассматриваемой системы дистанционного электронного голосования.

Необходимо отметить, что если сама процедура дистанционного электронного голосования не представляла сложности для избирателя, то существует проблема средств идентификации и аутентификации избирателей в системе дистанционного электронного голосования. Так, для этих целей использовались учетные записи «Единого портала государственных и муниципальных услуг (функций)», а также Информационного портала Правительства г. Москвы. В качестве подтверждения личности избирателя использовался индивидуальный код социального страхования, а также одноразовый код подтверждения, присылаемый с помощью SMS сообщения. Однако данные средства не в полном объеме гарантируют предотвращение противоправных действий, так как учетные записи на порталах государственных услуг могут быть

¹⁷⁸ В даркнет утекла база данных проголосовавших по поправкам в Конституцию // РБК. URL: https://www.rbc.ru/technology_and_media/04/08/2020/5f28ce729a7947056524fb49 (дата обращения: 10.09.2020).

использованы третьими лицами. В этой связи актуальной представляется постановка вопроса о разработке индивидуального средства доступа избирателя к системе дистанционного электронного голосования.

Также одним из факторов риска является отсутствие возможности проверки избирателем достоверности осуществленного волеизъявления. В данном случае следует заметить, что в мировой практике отсутствие возможности проверки избирателем сделанного им волеизъявления с помощью информационных технологий порой приводило к отказу от их использования в электоральной практике¹⁷⁹. Представляется, что для России это является одной из наиболее важных и актуальных задач совершенствования нормативной базы.

Нельзя не отметить значимость нормативного закрепления понятия дистанционного электронного голосования в избирательном законодательстве Российской Федерации. Так, Федеральным законом от 23 мая 2020 г. № 154-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» было предусмотрено определение дистанционного электронного голосования в Федеральном законе № 67-ФЗ. В соответствии с ним дистанционное электронное голосование – это голосование без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с использованием специального программного обеспечения.

Вместе с тем необходимо отметить поспешность внесения такого определения в действующее законодательство в период экспериментальной апробации механизма дистанционного электронного голосования. Кроме того, внесение данного определения в федеральное законодательство должно сопровождаться нормативным закреплением других корреспондирующих понятий (например: бюллетень дистанционного электронного голосования).

¹⁷⁹ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 03. März 2009- 2 BvC 3/07 -, Rn. 1-163 // Bundesverfassungsgericht. URL: http://www.bverfg.de/e/cs20090303_2bvc000307.html (дата обращения: 10.09.2020).

Особенностью обеспечения открытости при проведении дистанционного электронного голосования в рамках общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации стало внедрение стандартов обучения наблюдателей. Были разработаны т.н. «золотой стандарт» Общественной палаты Российской Федерации¹⁸⁰ и образовательный модуль, предложенный экспертным сообществом¹⁸¹. Представляется обоснованной разработка методических рекомендаций по осуществлению процедуры наблюдения за дистанционным электронным голосованием.

Социологические опросы, проводимые после подведения итогов общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации, выявили еще одну существенную проблему дистанционного электронного голосования, связанную с недостаточностью методов информирования избирателей о новых электоральных технологиях, несмотря на масштабную информационную кампанию данного голосования¹⁸².

На основании изложенного необходимо отметить, что дистанционное электронное голосование представляет собой неотъемлемый элемент системы электронной демократии. Его главной целью является расширение возможностей избирателей реализовывать свое конституционное право на участие в управлении делами государства без необходимости личной явки на избирательный участок в день голосования. В нем наиболее ярко из всех других элементов системы электронной демократии проявились как достоинства новых избирательных технологий, позволяющих гражданам Российской Федерации выражать свою конституционно закрепленную

¹⁸⁰ «Золотой стандарт» по общественному наблюдению // Общественная палата Российской Федерации. URL: <https://www.oprf.ru/1449/2134/1703/2531> (дата обращения: 10.09.2020).

¹⁸¹ Методические материалы // Независимый общественный мониторинг. URL: <https://nom24.ru/school/learning> (дата обращения: 10.09.2020).

¹⁸² Пионеры интернет-выборов. Совместный аналитический доклад ВЦИОМ и Центра политической конъюнктуры // ВЦИОМ. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=10376> (дата обращения: 10.09.2020).

власть без пространственных ограничений, так и определенные риски, связанные с новизной ИКТ и соответствующего правового регулирования.

Это позволяет сделать выводы по поводу перспектив нормативного правового регулирования дистанционного электронного голосования в Российской Федерации. При этом роль дистанционного электронного голосования для институтов непосредственной демократии будет постепенно расти по мере развития процесса цифровизации¹⁸³. Однако для внедрения такого передового типа голосования на всех уровнях публичной власти необходима разработка научной концепции, содержащей конституционно обоснованную модель совершенствования механизма дистанционного электронного голосования.

В такую научную концепцию необходимо включить план внедрения дистанционного электронного голосования. В частности, он должен включать в себя следующие этапы:

1. Научно-теоретическое обоснование юридического механизма дистанционного электронного голосования.
2. Создание материально-технического базиса механизма дистанционного электронного голосования.
3. Разработка комплексной информационно-технической системы, позволяющей обеспечить: защиту персональных данных избирателей, правильность их волеизъявления, недопустимость доступа в процесс голосования третьих лиц, общественный контроль процедуры дистанционного электронного голосования, подтверждение достоверности результатов голосования.
4. Первичная апробация механизма в ходе всероссийских экспериментов, проводимых в Единый день голосования.
5. Анализ и учет полученных результатов.

¹⁸³ Постников А.Е. Конституционная модель политической системы России в условиях развития «цифрового общества» // Журнал российского права. 2020. № 5. С. 38-49.

6. Доработка механизма голосования на основе проведенных экспериментов.

7. Вторичная апробация с выборочным использованием дистанционного электронного голосования на выборах в отдельных субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

8. Вторичный анализ и учет полученных результатов.

9. Внедрение дистанционного электронного голосования на выборах всех уровней в Российской Федерации путем внесения необходимых изменений в законодательство. При этом необходим учет выявленных недостатков и окончательное подтверждение эффективности функционирования рассматриваемой процедуры.

10. Внедрение дистанционного электронного голосования на выборах на территории российских дипломатических представительств за рубежом.

Кроме того, в законодательных актах, регулирующих проведение дистанционного электронного голосования, необходимо уйти от практики бланкетных норм, отсылающих к положениям избирательного законодательства федерального или регионального уровня. Обоснованность наиболее полной регламентации механизма дистанционного электронного голосования связана с недостаточно четким разграничением полномочий технического организатора и участковой избирательной комиссией, а также вышестоящих избирательных комиссий. Представляется, что в этом вопросе законодателю необходимо руководствоваться Федеральным законом № 67-ФЗ.

Главным конституционным критерием допустимости механизма дистанционного электронного голосования является сочетание двух принципов – обеспечение тайны голосования и возможности проверки правильности учета волеизъявления избирателем. В настоящий момент в мировой практике не существует механизма дистанционного электронного

голосования, полностью обеспечивающего тайну голосования при наличии эффективных способов проверки достоверности волеизъявления избирателя. Экспериментальный способ проверки правильности волеизъявления избирателя был представлен при проведении голосования в г. Москве в двух вариантах: простой веб-формы для избирателя, а также прямой трансляции транзакций и блоков из блокчейна¹⁸⁴. При этом последний нуждается в дальнейшем совершенствовании.

Одним из способов проверки достоверности результатов дистанционного электронного голосования является статистическое сравнение данных о количестве голосов, поданных в электронной дистанционной форме, с данными результатов электронного стационарного голосования, а также с результатами обычного голосования. Эта мера предлагается в Рекомендациях Комитета министров Совета Европы № CM/Rec(2017)5 «О правилах электронного голосования» (принята 14.06.2017 на 1289-ом заседании представителей министров) и может способствовать обеспечению контроля за достоверностью и точностью результатов дистанционного электронного голосования¹⁸⁵.

Опыт организации дистанционного электронного голосования в ряде зарубежных государств свидетельствует о необходимости внедрения возможности отзыва голоса избирателем, поданного с помощью процедуры дистанционного электронного голосования. Возможность отзыва избирателем своего голоса в ходе проведения дистанционного электронного голосования отвечает, в частности принципам, изложенным в отмеченных Рекомендациях № CM/Rec(2017)5, в соответствии с которыми участие в проведении дистанционного электронного голосования не должно лишать

¹⁸⁴ В наблюдатели идут из-за недоверия и любопытства: как устроен общественный контроль за голосованием по поправкам к Конституции. URL: <https://newslab.ru/article/973236> (дата обращения: 10.09.2020).

¹⁸⁵ Рекомендация № CM/Rec(2017)5 Комитета министров Совета Европы «О правилах электронного голосования» (вместе с «Требованиями к электронному голосованию», «Определениями и терминами») (принята 14.06.2017 на 1289-ом заседании представителей министров) // Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. 2017. № 11. С. 144-149.

его права принять участие в голосовании в общем порядке¹⁸⁶. Однако это порождает необходимость разработки такого механизма, в соответствии с которым была бы полностью исключена вероятность повторного голосования.

При использовании современных информационных технологий в организации и проведении выборов и референдумов, помимо новых возможностей, существует также значительное количество проблем и рисков для реализации активного избирательного права.

Современное программное обеспечение содержит функции сохранения следов действий пользователей с помощью долговременной памяти персонального компьютера, кэш-памяти интернет-браузера, файлов подкачки (swap), временных файлов и т.п. Указанные функции повышают вероятность нарушения тайны голосования третьими лицами, что включает возможность незаконного использования последними, полученной противоправным путем, персональной информации об избирателях.

В этой связи необходимо акцентировать внимание на важности привлечения высококвалифицированных специалистов для разработки специального программного обеспечения, отвечающего современным требованиям безопасности информации при проведении дистанционного электронного голосования.

С целью защиты избирательных прав граждан в ходе проведения дистанционного электронного голосования необходимо совершенствовать правовые средства защиты прав избирателей, в частности, механизмы административной и уголовной ответственности. При разработке мер юридической ответственности следует учитывать, что при использовании современных информационных технологий в институтах непосредственной демократии существует правовой риск оказания противоправного давления на избирателя, осуществляемого как прямыми, так и косвенными способами.

¹⁸⁶ Там же.

Так, например, широкое распространение получила предвыборная агитация в сети «Интернет», осуществляемая в том числе в законодательно запрещенные временные периоды. В этой связи полагаем, что недопустимость предвыборной агитации в сети «Интернет» в «день тишины» или непосредственно в день голосования должна быть четко закреплена на законодательном уровне. Кроме того, еще одним вопросом является предотвращение опубликования промежуточных результатов дистанционного электронного голосования в средствах массовой информации и в публичном доступе в сети «Интернет».

Одной из сохраняющей свою актуальность проблем дистанционного электронного голосования является определение средства аутентификации избирателя. В отдельных зарубежных государствах применяются электронные средства доступа, существующие на физических носителях, основанных на технологии электронной цифровой подписи (например: ID-card в Эстонии)¹⁸⁷. Такой способ аутентификации избирателей имеет ряд преимуществ по сравнению с используемым в настоящее время в России экспериментальным порядком. В частности, такую индивидуальную карту нельзя передать другому лицу, у нее существует несколько степеней защиты, неправомерный доступ к такой карте сторонним лицом преследуется в соответствии с уголовным законодательством¹⁸⁸. Полагаем, что использование подобных технологий при проведении дистанционного электронного голосования, безусловно, повысит доверие граждан к подобной электоральной практике.

Обеспечение эффективной защиты от попыток противоправного вмешательства посторонних лиц в процедуру дистанционного электронного голосования, злоупотреблений со стороны должностных лиц органов

¹⁸⁷ Электронное голосование и электронные выборы // URL: <https://www.id.ee/ru/rubriik/e-golosovanie> (дата обращения: 10.09.2020).

¹⁸⁸ Фурса Е.А. Подпись избирателя: векторы эволюции понятия и принципы правовой охраны // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 4. С. 59-63.

публичной власти должно быть детально регламентировано на уровне федерального законодательства.

Представляется, что указанные проблемы проведения дистанционного электронного голосования, хотя и представляют сложную задачу, но могут быть решены при условии успешной и последовательной работы, а также привлечения специалистов высокого уровня.

Дистанционное электронное голосование может стать эффективным субсидиарным способом реализации активного избирательного права. Однако на данный момент оно доступно в экспериментальном режиме лишь для нескольких субъектов Российской Федерации, обладающих большими финансовыми и техническими возможностями.

Полагаем, что сложившаяся электоральная практика использования дистанционного электронного голосования в г. Москве в условиях большой плотности населения и высокого уровня информатизации граждан, не позволяет сделать однозначный вывод о применимости данного механизма голосования для всех субъектов Российской Федерации, где население, в частности, проживает в труднодоступных местностях, не обладает необходимыми техническими средствами и т.п. Кроме того, актуальной является задача организации дистанционного электронного волеизъявления избирателей, находящихся (проживающих) за рубежом.

§ 3. Правовое регулирование использования информационно-коммуникационных технологий при осуществлении видеонаблюдения за выборами и референдумами

Процесс информатизации институтов непосредственной демократии не ограничивается непосредственным использованием ИКТ в процессе

проведения голосования на выборах или референдумах. Так, например, институт наблюдателей на выборах и референдумах является одним из традиционных способов обеспечения легитимности и открытости избирательного процесса. В соответствии с избирательным законодательством Российской Федерации на выборах и референдумах вправе присутствовать наблюдатели, являющиеся гражданами Российской Федерации, и иностранные (международные) наблюдатели (пункты 6 и 7 статьи 30 Федерального закона № 67-ФЗ).

Институт наблюдателей на выборах и референдумах направлен, прежде всего, на защиту интересов кандидатов и политических партий. Как было отмечено в правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, наблюдатель не является носителем самостоятельных интересов, но является представителем интересов кандидата, избирательного объединения, чем обеспечивается контроль в отношении законной реализации избирательных процедур¹⁸⁹.

В настоящий момент видеонаблюдение на выборах и референдумах формируется как новый элемент системы электронной демократии¹⁹⁰. Правовой основой организации видеонаблюдения на выборах и референдумах являются пункт «в» части 9 статьи 21, пункт «в» части 10 статьи 21, пункт «в» части 9 статьи 26 Федерального закона № 67-ФЗ, в соответствии с которыми эксплуатация и развитие средств автоматизации

¹⁸⁹ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22.04.2013 № 8-П «По делу о проверке конституционности статей 3, 4, пункта 1 части первой статьи 134, статьи 220, части первой статьи 259, части второй статьи 333 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, подпункта «з» пункта 9 статьи 30, пункта 10 статьи 75, пунктов 2 и 3 статьи 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», частей 4 и 5 статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобами граждан А.В. Андропова, О.О. Андроновой, О.Б. Белова и других, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и регионального отделения политической партии «Справедливая Россия» в Воронежской области // СЗ РФ. 06.05.2013. № 18. Ст. 2292.

¹⁹⁰ Нардина О.В., Бандикян М.Д. Развитие альтернативных способов голосования, основанных на применении информационных технологий в избирательном процессе // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 12. С. 59-61.

относится к полномочиям ЦИК России, избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, территориальных избирательных комиссий.

В соответствии с пунктом 5 статьи 3 Федерального закона № 67-ФЗ и пунктом 1 статьи 10 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 19-ФЗ) деятельность комиссий при подготовке и проведении выборов, референдума, подсчете голосов, установлении итогов голосования, определении результатов выборов, в том числе и выборов Президента Российской Федерации, осуществляется открыто и гласно. В отношении выборов Президента Российской Федерации конкретизация принципа открытости в деятельности избирательных комиссий содержится в статье 23 Федерального закона № 119-ФЗ, из которой следует, что введение системы видеонаблюдения как дополнительного средства автоматизации избирательного процесса на выборах базируется на принципах гласности осуществления полномочий избирательными комиссиями всех уровней.

В развитии института видеонаблюдения на выборах и референдумах можно выделить ряд этапов нормативного правового развития.

1. Этап первичного нормативного регулирования, обеспечивавшего проведение выборов Президента Российской Федерации в 2012 г. с использованием технологии видеонаблюдения (Постановление ЦИК России от 27 декабря 2011 г. № 82/635-6 «О Порядке видеонаблюдения в помещении для голосования на выборах Президента Российской Федерации 4 марта 2012 года» (далее – Постановление ЦИК России № 82/635-6)¹⁹¹, выписка из протокола заседания ЦИК России от 19 сентября 2012 г. № 141-2-6 «О Порядке применения средств видеонаблюдения и трансляции изображения в помещении для голосования на выборах и референдумах, проводимых в

¹⁹¹ Вестник ЦИК России, 2011, № 23-24.

Российской Федерации» (далее – Выписка из протокола заседания ЦИК России № 141-2-6¹⁹²).

2. Этап широкого применения технологии видеонаблюдения на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Президента Российской Федерации, а также на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и референдумах субъектов Российской Федерации, местных референдумах, проводившихся в избирательный период 2016-2018 гг. (Постановление ЦИК России от 31 августа 2016 г. № 45/453-7 «О применении отдельных технологий видеонаблюдения и трансляции изображения, в том числе в сети Интернет, на выборах и референдумах, проводимых в Российской Федерации»¹⁹³; Постановление ЦИК России от 20 декабря 2017 г. № 116/943-7 «О Порядке применения средств видеонаблюдения и трансляции изображения, трансляции изображения в сети Интернет, а также хранения соответствующих видеозаписей на выборах Президента Российской Федерации 18 марта 2018 года»¹⁹⁴; Постановление ЦИК России от 18 июля 2018 г. № 168/1387-7 «О применении средств видеонаблюдения и трансляции изображения, трансляции изображения в сети Интернет, а также хранения соответствующих видеозаписей на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и референдумах субъектов Российской Федерации, местных референдумах»¹⁹⁵).

3. Этап развития нормативного правового регулирования, связанный с проведением дополнительных выборов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, а также разработкой

¹⁹² Вестник ЦИК России, 2012, № 10.

¹⁹³ Вестник ЦИК России, 2016, № 16.

¹⁹⁴ Вестник ЦИК России, 2018, № 1.

¹⁹⁵ Вестник ЦИК России, 2018, № 14.

порядка всероссийского голосования по Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации.

Согласно приведенным выше этапам нормативной регламентации видеонаблюдения на выборах и референдумах в России, необходимо отметить следующее.

1. Как было отмечено ранее, первоначально инициатива о внедрении видеонаблюдения за проведением выборов была оформлена Постановлением ЦИК России № 82/635-6.

Порядок видеонаблюдения в помещении для голосования на выборах Президента Российской Федерации 4 марта 2012 г. содержал общие положения, требования к установке и эксплуатации средств видеонаблюдения, требования к информационно-разъяснительной деятельности комиссий. В частности, в соответствии с пунктом 2.3 Постановления ЦИК России № 82/635-6 на участке для голосования предусматривались 2 камеры, использование которых должно было осуществляться таким образом, чтобы не нарушалась тайна голосования и отсутствовала возможность контроля за волеизъявлением избирателей.

Проведение видеонаблюдения на выборах Президента Российской Федерации в 2012 г. привело к тому, что на основании видеозаписей на некоторых избирательных участках результаты на них были отменены. Так, итоги голосования на отдельных участках в г. Москве и Республике Дагестан вызвали ряд обоснованных вопросов после анализа записей камер видеонаблюдения¹⁹⁶.

Более того, на избирательном участке № 1402 в Тарумовском районе Республики Дагестан были выявлены признаки вброса бюллетеней в ящики

¹⁹⁶ На нескольких участках отменяют итоги голосования // URL: <https://utro.ru/articles/2012/03/04/1032498.shtml> (дата обращения: 10.09.2020).

для голосования¹⁹⁷. Это привело к направлению членами избирательной комиссии Республики Дагестан в прокуратуру и Следственный комитет Российской Федерации видеоматериалов, снятых с помощью веб-камер, на которых были зафиксированы признаки состава преступления; по итогам расследования происшествия республиканская избирательная комиссия отменила итоги голосования на этом участке¹⁹⁸.

Дальнейшее развитие регулирования организации видеонаблюдения на выборах в Российской Федерации пошло по пути создания более подробных инструкций и правил по организации видеонаблюдения, что было вызвано необходимостью упорядочить и конкретизировать использование средств видеонаблюдения на грядущих выборах. Порядок применения средств видеонаблюдения и трансляции изображения в помещении для голосования на выборах и референдумах, проводимых в России, содержится в тексте Выписка из протокола заседания ЦИК России № 141-2-6.

Новеллы, содержащиеся в Порядке применения средств видеонаблюдения, широко обсуждались с участием представителей политических партий. На основе высказанных замечаний и предложений было принято Постановление ЦИК России от 26 сентября 2012 г. № 142/1076-6 «О Порядке применения средств видеонаблюдения и трансляции изображения в помещениях для голосования на выборах и референдумах, проводимых в Российской Федерации» (далее – Постановление ЦИК России № 142/1076-6)¹⁹⁹.

Постановлением ЦИК России № 142/1076-6 была более подробно регламентирована процедура организации видеотрансляции выборов и необходимые юридические инструменты для полноценного проведения видеотрансляции на выборах и референдумах. В частности, детальную

¹⁹⁷ Результаты голосования на участке в Дагестане отменяют // Актуальные комментарии. URL: http://actualcomment.ru/rezultaty_golosovaniya_na_uchastke_v_dagestane_otmenyat.html (дата обращения: 10.09.2020).

¹⁹⁸ Там же.

¹⁹⁹ Вестник ЦИК России, 2012, № 10.

регламентацию получил вопрос объектов видеонаблюдения, перечень которых расширился. Также был предусмотрен механизм взаимодействия членов избирательной комиссии при проведении видеотрансляции. С точки зрения реализации избирательных прав граждан были предусмотрены правила организации доступа к видеоматериалам, полученным в ходе видеонаблюдения в помещении для голосования.

Применение веб-трансляции на избирательных участках 4 марта 2012 г. позволило выявить следующие интересные факты:

- система видеотрансляций с помощью сети «Интернет» была рассчитана на 25 млн. пользователей при возможности 60 тыс. одновременных просмотров с каждой камеры;

- всего было заявлено, что веб-трансляции пройдут с 91400 избирательных участков;

- на сайте видеотрансляций за голосованием наблюдало около 3,5 млн. человек, всего было просмотрено 7,9 млн. трансляций;

- одновременно было осуществлено более 400 тыс. видеотрансляций;

- в моменты пиковой нагрузки 4 марта 2012 г. портал обслуживал более 400 тыс. пользователей одновременно;

- за два дня работы портала (3 марта, когда система работала в тестовом режиме, и 4 марта, в день голосования) осуществлено более 1 млрд. просмотров веб-трансляций;

- в среднем каждый зарегистрированный пользователь посмотрел около 50 минут видео;

- проект, получивший название «Веб-контроль», является беспрецедентным по своим масштабам и срокам исполнения и не имеет аналогов в мире;

- уникальную российскую систему видеотрансляций, которая способствовала повышению прозрачности выборов, высоко оценили международные наблюдатели²⁰⁰.

Данные по субъектам Российской Федерации были следующими: на первом месте по использованию сайта видеотрансляций за голосованием были пользователи из г. Москвы и Московской области (более 914 тыс. человек), Санкт-Петербург и Ленинградская область (308 тыс. человек), Краснодарский край (112 тыс. человек).

По наибольшему количеству видеотрансляций с избирательных участков на первом месте была Москва – 3 млн. трансляций, Чукотский автономный округ – 2,1 млн. трансляций, Чеченской Республики – 1,3 млн. трансляций.

Большой интерес к видеотрансляциям на отмеченных российских выборах проявили граждане таких иностранных государств, как Украина, Германия, Белоруссия, Казахстан.

Одним из эпизодов влияния видеонаблюдения на избирательный процесс стала ситуация вокруг выборов мэра г. Астрахани, проходящих одновременно с выборами Президента Российской Федерации. Кандидат от оппозиции попытался отменить результаты выборов в городе, используя данные видеонаблюдения в связи с большим числом зафиксированных нарушений на выборах, а также требовал обнародовать видеозаписи с избирательных участков²⁰¹. В результате, Председателем ЦИК России после совместного изучения данных видеонаблюдения был сделан вывод о наличии, с одной стороны, нарушений на двух третях избирательных участков в г. Астрахани, но, с другой стороны, они не могли привести к существенному искажению воли избирателей²⁰².

²⁰⁰ Видеотрансляция выборов. URL: <https://www.rostelecom.ru/projects/Archive/webcontrol> (дата обращения: 10.09.2020).

²⁰¹ Камерная легитимность // URL: <https://lenta.ru/articles/2015/07/13/video> (дата обращения: 10.09.2020).

²⁰² Там же.

Интерес представляет судебная практика в отношении механизма видеонаблюдения. Так, Решением Верховного Суда Российской Федерации от 24 февраля 2012 г. № АКПИ12-226 «Об отказе в удовлетворении заявления об оспаривании Постановления Центризбиркома РФ от 27.12.2011 № 82/635-6 «О Порядке видеонаблюдения в помещении для голосования на выборах Президента Российской Федерации 4 марта 2012 года» было установлено, что требования видеонаблюдения и трансляции изображения, предусмотренные Порядком, не нарушают основных принципов проведения выборов и процедуру голосования, установленную в статье 69 Федерального закона № 19-ФЗ²⁰³. Осуществление видеосъемки избирательного процесса и хранение видеозаписей не могут рассматриваться как препятствие в реализации гражданином активного избирательного права.

2. В отношении второго этапа внедрения видеонаблюдения на выборах и референдумах необходимо отметить, что Постановлением ЦИК от 31 августа 2016 г. № 45/453-7 «О применении отдельных технологий видеонаблюдения и трансляции изображения, в том числе в сети Интернет, на выборах и референдумах, проводимых в Российской Федерации» было указано, что отдельные технологии видеонаблюдения и трансляции изображения, в том числе в сети «Интернет», на выборах и референдумах, проводимых в субъектах Российской Федерации, могут применяться по решению избирательной комиссии субъекта Российской Федерации.

Представители ЦИК России также указывали, что при организации применения отдельных технологий видеонаблюдения и трансляции изображения, в том числе в сети «Интернет», на выборах в федеральные органы государственной власти, на иных выборах и референдумах, проводимых в Российской Федерации, избирательная комиссия соответствующего субъекта Российской Федерации разрабатывает и утверждает Инструкцию о применении на данных выборах отдельных

²⁰³ СПС «Консультант Плюс».

технологий видеонаблюдения и трансляции изображения, в том числе в сети «Интернет», используя общие подходы, закрепленные в Порядке применения средств видеонаблюдения и трансляции изображения в помещениях для голосования на выборах и референдумах, утвержденном Постановлением ЦИК России от 26 сентября 2012 г. № 142/1076-6.

Представляется, что отношения по организации видеонаблюдения на выборах и референдумах должны быть урегулированы на законодательном уровне. Так, требуют четкой правовой регламентации вопросы ведения порядка учета данных, полученных в ходе организации видеонаблюдения при установлении итогов голосования²⁰⁴.

Кроме того, действующим законодательством не предусмотрена юридическая ответственность за нарушение правил, установленных пунктом 2 Постановления ЦИК России № 45/453-7. Эти правила регулируют проведение видеонаблюдения за ходом выборов с целью сохранения тайны голосования и исключения возможности контроля за волеизъявлением избирателей, а также контроля за участием гражданина Российской Федерации в выборах, фиксации всех событий момента начала работы участковой комиссии до завершения всех действий участковой комиссии, обеспечения закрепления итогов голосования, а также обеспечения порядка и сроков хранения видеоматериалов, полученных в ходе видеонаблюдения в помещениях для голосования. Так, представляется необходимым предусмотреть административную ответственность за нарушение указанных правил. Помимо этого, возможно предусмотреть распространение статьи 141 Уголовного кодекса Российской Федерации на лиц, допускающих нарушение отмеченных выше правил.

Таким образом, отсутствие необходимого правового регулирования и недостаточное финансирование привели к тому, что в отдельных субъектах

²⁰⁴ Сабаева С.В. Гарантии избирательных прав граждан России по законодательству субъектов Российской Федерации: миф или реальность? // Омбудсмен. 2012. № 2. С. 16-21.

Российской Федерации и муниципальных образованиях органы публичной власти были вынуждены отказаться от использования видеонаблюдения на выборах 13 сентября 2016 г. Действующее законодательство не предусматривало обязательности применения технологии видеонаблюдения на выборах. В 11 областях и 23 региональных центрах, где избираются парламенты, видеонаблюдение отсутствовало; наблюдение за голосованием было проведено на выборах двух губернаторов из 21: в Ленинградской области, где видеонаблюдение организовали только на 300 избирательных участков из 956, а также в Ростовской области, где видеокамерами были оснащены только 100 из 2606 избирательных участков²⁰⁵.

1 июня 2017 г. Президентом Российской Федерации был подписан Федеральный закон от 1 июня 2017 г. № 103-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации», в котором законодательно закреплялась возможность видеотрансляции с избирательных участков во время проведения выборов Президента Российской Федерации²⁰⁶.

Вслед за этим ЦИК России подготовил Постановление от 20 декабря 2017 г. № 116/943-7 «О Порядке применения средств видеонаблюдения и трансляции изображения, трансляции изображения в сети Интернет, а также хранения соответствующих видеозаписей на выборах Президента Российской Федерации 18 марта 2018 года» (далее – Постановление ЦИК России № 116/943-7), направленное на реализацию положений отмеченного Федерального закона от 1 июня 2017 г. № 103-ФЗ.

Согласно Постановлению ЦИК России № 116/943-7 организация видеонаблюдения осуществлялась как в участковых избирательных комиссиях, так и в территориальных избирательных комиссиях. Это позволило вести онлайн-трансляцию помещений для голосования, действий

²⁰⁵ Власти отказались от использования камер на выборах // РБК. URL: <http://www.rbc.ru/politics/08/07/2015/559d25a09a7947c0003fc44b> (дата обращения: 10.09.2020).

²⁰⁶ СЗ РФ, 05.06.2017, № 23, ст. 3226.

территориальных избирательных комиссий по приему протоколов об итогах голосования, суммированию данных, содержащихся в этих протоколах, а также проведения итогового заседания территориальной избирательной комиссии и составления протокола об итогах голосования на соответствующей территории.

Вместе с тем вызывает возражение установление сроков хранения видеозаписей, полученных в ходе проведения выборов Президента Российской Федерации. Так, в соответствии с пунктом 5.1 Постановления ЦИК России № 116/943-7 хранение видеозаписей осуществляется не менее чем в течение года со дня официального опубликования результатов выборов. Представляется, что отмеченный срок является необоснованно коротким для этого вида информации, учитывая также огромную научно-практическую ценность таких эмпирических данных.

Второй этап развития видеонаблюдения в ходе проведения выборов характеризовался формированием более устойчивого нормативного регулирования. Организация видеонаблюдения на выборах Президента Российской Федерации 2018 г. позволила выработать правовые подходы к совершенствованию данной процедуры. Внедрение механизма видеонаблюдения за деятельностью территориальных общественных комиссий, а также расширение перечня объектов, подлежащих видеонаблюдению, позволило существенно повысить уровень открытости выборов.

3. Уроки проведения видеонаблюдения в ходе президентских выборов 2018 г. обусловили переход к следующему этапу развития видеонаблюдения на выборах в России.

Следует отметить, что характерной особенностью избирательного процесса в России является то, что в единые дни голосования проходят значительное количество избирательных кампаний на всех уровнях публичной власти. Поэтому правовая регламентация организации

видеонаблюдения на выборах требует разработки соответствующего модельного регулирования и необходимых методических рекомендаций.

Отметим, что за основу принятого Порядка организации видеонаблюдения, установленного Постановлением ЦИК России от 18 июля 2018 г. № 168/1386-7 «О Порядке применения средств видеонаблюдения и трансляции изображения, трансляции изображения в сети Интернет, а также хранения соответствующих видеозаписей при проведении дополнительных выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва по одномандатным избирательным округам» (далее – Постановление ЦИК России № 168/1386-7) фактически было взято Постановление ЦИК России № 116/943-7²⁰⁷.

Дополнительно в Постановлении ЦИК России № 168/1386-7 отражены и определенные нововведения. Так, в соответствии с пунктом 4.3 нового Постановления ЦИК России № 168/1386-7 территориальные избирательные комиссии с помощью специального служебного портала уполномочены осуществлять контроль за подсчетом голосов в нижестоящих участковых избирательных комиссиях, а избирательные комиссии субъектов Российской Федерации – за установлением итогов голосования в нижестоящих территориальных избирательных комиссиях.

Модернизации также подверглись правила доступа к видеоматериалам. Ранее согласно пункту 6.5 Постановления ЦИК России № 116/943-7 право доступа к видеозаписям определялось в зависимости от статуса лица, обратившегося с заявлением об ознакомлении с видеозаписями в связи с предполагаемыми нарушениями в помещениях для голосования, помещениях территориальной избирательной комиссии. Так, зарегистрированный кандидат на должность Президента Российской Федерации, а также политическая партия, выдвинувшая зарегистрированного кандидата на должность Президента Российской Федерации, по любому избирательному

²⁰⁷ Вестник ЦИК России, 2018, № 14.

участку, где велось видеонаблюдение могут воспользоваться данной возможностью. Иной участник избирательного процесса имел право на доступ к видеозаписям лишь по тому избирательному участку, где он присутствовал в день голосования и где велось видеонаблюдение.

В соответствии с пунктом 6.5 нового Постановления ЦИК России № 168/1386-7 доступ к видеозаписям, полученным в ходе видеонаблюдения в помещении для голосования, получили все участники избирательного процесса, в том числе и избиратели. Внесенное уточнение позволило существенно повысить открытость деятельности избирательных комиссий, что будет безусловно способствовать росту доверия граждан к выборам в целом и дистанционному электронному голосованию в частности.

Постановлением ЦИК России № 168/1386-7 комиссиям, организующим соответствующие выборы, референдум, рекомендовалось разработать и утвердить порядок применения средств видеонаблюдения и трансляции изображения, трансляции изображения в сети «Интернет», а также хранения соответствующих видеозаписей, используя общие подходы, определенные в Постановлении ЦИК России № 168/1386-7.

Такое нововведение позволило избирательным комиссиям соответствующего уровня выработать обоснованные подходы к организации видеонаблюдения с учетом особенностей организации избирательного процесса на уровне субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

Применение средств видеонаблюдения на выборах в Московскую городскую Думу седьмого созыва было регламентировано Решением Московской городской избирательной комиссии от 1 августа 2019 г. № 107/4 «О Порядке применения средств видеонаблюдения и трансляции изображения, трансляции изображения в сети Интернет, а также хранения соответствующих видеозаписей на выборах в городе Москве в единый день

голосования 8 сентября 2019 года» (далее – Решение Московской городской избирательной комиссии № 107/4)²⁰⁸.

В соответствии с Решением Московской городской избирательной комиссии № 107/4 впервые видеонаблюдение было организовано в помещениях участковых избирательных комиссий, где проводилось голосование с помощью специальных цифровых избирательных участков, а также в помещениях участковых избиркомов для дистанционного электронного голосования.

Отдельным вопросом организации видеонаблюдения стало применение технологии видеонаблюдения при проведении общероссийского голосования по Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации.

В соответствии с частью 14 статьи 2 Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации, ЦИК России уполномочен обеспечивать открытость и гласность при подготовке и проведении общероссийского голосования. Согласно части 16 данной статьи ЦИК России должен быть создан необходимые условия для осуществления наблюдения за подготовкой и проведением общероссийского голосования, установлением его итогов и определением результатов.

Таким образом, организация видеонаблюдения в ходе общероссийского голосования полностью соответствует его демократической природе. Однако по заявлению Председателя ЦИК России Э.А. Памфиловой, в настоящее время не существует технической возможности обеспечить процедуру видеонаблюдения во всех субъектах Российской Федерации, но регионы с надлежащим техническим обеспечением уполномочены организовать его при проведении общероссийского голосования²⁰⁹. Одновременно с этим ЦИК России призывал субъекты Российской Федерации максимально

²⁰⁸ Вестник Московской городской избирательной комиссии, 2019, № 5.

²⁰⁹ Повсеместного видеонаблюдения на голосовании по поправкам в Конституцию не будет // URL: <https://www.interfax.ru/russia/697061> (дата обращения: 10.09.2020).

задействовать видеонаблюдение при проведении всероссийского голосования по внесению изменений в Конституцию Российской Федерации²¹⁰.

Соответственно, фактор недостаточной материально-технической оснащённости многих субъектов Российской Федерации во многом повлиял на выбранный ЦИК России подход к выработке нормативных основ организации видеонаблюдения на общероссийском голосовании по вопросам одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации.

В пункте 3.5 Постановления ЦИК России от 20 мая 2020 г. № 244/1804-7 «О Порядке общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации» избирательная комиссия субъекта Российской Федерации, после согласования с ЦИК России, принимает решение о применении средств видеонаблюдения в помещениях для голосования, а также в помещениях избирательных комиссий. При этом устанавливаемый субъектом Российской Федерации порядок применения средств видеонаблюдения должен в своей основе ориентироваться на положения Постановления ЦИК России № 168/1386-7.

Таким образом, можно наблюдать некую правовую неопределённость в том, какой из отмеченных ранее документов ЦИК России в настоящий момент является основополагающим для субъектов Российской Федерации при решении вопроса об использовании видеонаблюдения. Так, Постановление ЦИК России № 142/1076-6 до сих пор не отменено и сохраняет юридическую силу. В данной связи полагаем, что в настоящее время требуется более точно определить иерархию нормативных актов в области организации видеонаблюдения, и, в случае необходимости, следует отменить потерявшие актуальность правовые акты.

²¹⁰ ЦИК просит регионы максимально обеспечить видеонаблюдение на голосовании по Конституции РФ // URL: <https://tass.ru/politika/8034363> (дата обращения: 10.09.2020).

Представляется, что трудности с обеспечением организации видеонаблюдения при проведении общероссийского голосования связаны не только с техническими возможностями субъектов Российской Федерации, но и с отсутствием либо пробелами единообразного правового регулирования данных вопросов.

Порядок организации видеонаблюдения на выборах подготавливается избирательными комиссиями соответствующего уровня перед очередным электоральным циклом. Однако сложившаяся нормативная практика организации видеонаблюдения не содержит детального регулирования статуса участника избирательного процесса, обращающегося в целях просмотра видеоматериалов, записанных во время проведения выборов. Правовыми актами также не в полной мере регламентированы его права, обязанности и гарантии.

Кроме того, законодательно не предусмотрены механизмы юридической ответственности организаторов видеотрансляции за совершение противоправных действий (бездействий) и членов избирательной комиссии соответствующего уровня.

Действующие нормативные положения в области организации видеонаблюдения содержат избыточный перечень ограничений по применению видеонаблюдения. Так, средства видеонаблюдения не могут применяться в помещениях для голосования, находящихся на избирательных участках, образованных в больницах и других организациях здравоохранения, которые имеют стационарные отделения, в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых, других местах временного пребывания, воинских частях, на судах, которые будут находиться в день голосования в плавании, на полярных станциях, а также на

избирательных участках, образованных за пределами территории Российской Федерации²¹¹.

Рассмотренная выше избирательная практика показала, что видеонаблюдение за ходом и подсчетом результатов голосования на выборах и референдумах представляет собой формирующийся неотъемлемый элемент реализации этих институтов непосредственной демократии.

Вместе с тем приходится констатировать, что на данный момент потенциал видеонаблюдения за голосованием на выборах или референдумах практически не раскрыт. Это связано с невысоким уровнем организационно-технической подготовки избирательных комиссий, недостаточным финансированием, необязательность использования данной процедуры, неопределенностью порядка фиксации совершенных правонарушений и др.

Дальнейшее совершенствование его правовой регламентации будет способствовать повышению открытости и законности проведения выборов и референдумов. Актуален вопрос о разработке проекта федерального закона, направленного на комплексное регулирование отношений в области организации и осуществления видеонаблюдения на выборах и референдумах различных уровней. Видеонаблюдение также может рассматриваться как перспективное средство обеспечения прозрачности и иных институтов прямой демократии.

²¹¹ Вестник ЦИК России, 2018, № 1.

Глава 3. Конституционное регулирование использования информационно-коммуникационных технологий в осуществлении консультативных институтов прямой демократии

§ 1. Развитие правовых механизмов реализации общественных инициатив с использованием информационно-коммуникационных технологий

Одним из направлений развития системы народовластия в Российской Федерации является совершенствование институтов непосредственной демократии, имеющих консультативный характер. Качественное повышение степени участия граждан в процессах управления делами государства возможно при создании эффективных механизмов выявления мнения граждан по вопросам общественного развития. Одним из таких механизмов может выступать институт общественных (гражданских) инициатив (далее – общественные инициативы). По своей природе общественные инициативы имеют совещательный характер и выступают в качестве инструмента «мягкой силы» гражданского общества²¹². Следовательно, консультативные институты непосредственной демократии существуют для легального самовыражения личности с помощью прямого участия в принятии социально значимых решений.

Происходящий в настоящее время переход в глобальном масштабе к информационному обществу оказывает значимое влияние на природу институтов демократии, влияя на возникновение новых форм реализации прав граждан и модернизацию уже существующих. Институт общественных инициатив во многих странах трансформируется в элемент системы

²¹² На консультативный (совещательный) характер института общественной инициативы указывает, в частности, Федотова Ю.Г. Электронная демократия как средство обеспечения информационной безопасности государства // Информационное право. 2016. № 3. С. 19.

электронной демократии и создает новые возможности реализации принципов народовластия.

Законодательство зарубежных государств содержит значительное количество форм общественных инициатив. К ним относятся правотворческие инициативы граждан, обращения граждан в органы государственной власти и местного самоуправления, петиции, общественное обсуждение законопроектов и иных проектов нормативных правовых актов. Активно развивается практика реализации права граждан на участие в управлении делами государства посредством направления инициатив в органы публичной власти по значимым и актуальным вопросам общественной жизни и развития государства. Более подробно их можно разграничить по следующим основным группам:

1) Документированные обращения граждан к органам публичной власти по значительному кругу вопросов, именуемых петициями. В отдельных зарубежных государствах механизм направления и реализации петиций получил законодательное закрепление с учетом особенностей формирования политической и правовой системы государства и стал действенным институтом непосредственной демократии, позволяющим донести до органов публичной власти информацию об общественных проблемах²¹³. В конституциях Федеративной Республики Германия, Бельгии и Литвы закреплено право граждан на обращение в органы государственной власти с петициями. В таких странах, как Австралия, Новая Зеландия, Северная Ирландия, петиция является актом обращения к парламенту и регулируется парламентскими регламентами.

2) Инициативы, направленные на формулирование предложений о принятии или отмене определенного нормативного правового акта именуемые правотворческими (законодательными) инициативами граждан

²¹³ См.: Алексеева Л.Л., Андриченко Л.В., Боголюбов С.А. Конституционное право государств Европы: учебное пособие для студентов юридических вузов и факультетов. М.: Волтерс Клувер, 2005. С. 209.

(далее – правотворческая инициатива граждан). Данный институт получил закрепление в конституциях и законодательстве ряда государств (Австрия, Аргентина, Испания, Италия, Румыния, Швейцария), также на уровне субъектов федерации (США, Швейцария). Подобный подход существует и в некоторых странах СНГ (Республика Беларусь²¹⁴, Республика Кыргызстан²¹⁵, Республика Узбекистан²¹⁶).

В конституциях ряда зарубежных государств, в которых предусматривается возможность правотворческой инициативы граждан, устанавливается, что для внесения законопроекта в представительный орган необходимо собрать определенное число подписей избирателей, действительность которых устанавливается органами государственной власти и местного самоуправления. Количество подписей, необходимых для инициирования правотворческой инициативы, варьируется в зависимости от государства. Например, в Испании правотворческая инициатива граждан может осуществляться по предложению 500 000 граждан, в Австрии, Швейцарии и Румынии – 100 000, в Италии – 50 000.

На сегодняшний день в практике зарубежных государств существует множество примеров правотворческих инициатив граждан, реализуемых в электронной форме. В Индии правотворческие инициативы граждан начали реализовываться в электронной форме на основе таких интернет-ресурсов, как «Mygov.in»²¹⁷ и «Indianvoice.org»²¹⁸. Целью сайта «Mygov.in» является предоставление гражданам права принимать участие в жизни государства

²¹⁴ Закон Республики Беларусь «О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь» от 26.11.2003 № № 248-3 //URL <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=H10300248>. (дата обращения 10.09.2020).

²¹⁵ Закон Кыргызской Республики «О народной законодательной инициативе в Кыргызской Республике» от 16.11.2011 № 212 // <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203452?cl=ru-ru>. и Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об отвержении Положения о порядке реализации права народной законодательной инициативы» от 16.11.2011 № 212 // URL <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/95388> (дата обращения 10.11.2020).

²¹⁶ Закон Республики Узбекистан «О всенародном обсуждении проектов законов» от 14.12.2000 № 166-II // URL http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=755 (дата обращения 10.09.2020).

²¹⁷ Government of India URL: <https://www.mygov.in/> (дата обращения: 10.09.2020).

²¹⁸ Online Petitions for social change URL: <https://indianvoice.org/> (дата обращения: 10.09.2020).

посредством участия в разработке законопроектов, стратегических документов и обсуждении различных вопросов, имеющих значение для развития государства. Сайт «Indianvoice.org» выступает в роли платформы для выявления мнений граждан по различным социально-экономическим, политическим вопросам, вопросам государственного устройства. Этот портал не является государственным, однако органы государственной власти производят мониторинг его контента на предмет поиска существующих общественных проблем.

В Австралии действует порядок подачи электронных петиций через сайт Парламента в соответствии с установленной формой. Для подачи петиции необходимо пройти регистрацию на сайте. После представления петиция попадает на рассмотрение в Комитет по петициям, который ранжирует их по значимости, соответствию требованиям, предъявляемым к петициям, как формальным, так и содержательным²¹⁹. В Новой Зеландии действует порядок подачи электронных петиций, практически аналогичный австралийской модели.

В Великобритании интернет-ресурс электронных петиций был введен в действие в 2006 г. в рамках программы «Открытый парламент»²²⁰. Он функционирует в соответствии с правилами, разработанными Комитетом по процедурным вопросам Палаты общин. В соответствии с действующим порядком рассмотрения электронных петиций Комитет по петициям Палаты общин Британского Парламента после сбора не менее 10 тысяч подписей в поддержку электронной петиции обязан направить ее в Правительство на рассмотрение. Электронные петиции, получившие подписи более чем 100 тыс. человек, должны стать предметом дебатов в Палате общин Британского Парламента. Если в результате парламентских дебатов по той или иной

²¹⁹ House of Representatives Standing Orders URL: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/House_of_Representatives_Standing_Orders (дата обращения: 10.09.2020).

²²⁰ Petitions UK Government and Parliament URL: <https://petition.parliament.uk/> (дата обращения: 10.09.2020).

петиции выявляется необходимость законодательного регулирования соответствующих общественных отношений, Правительством или Палатой общин может быть поставлен вопрос о разработке проекта законодательного акта. Отклоненные петиции публикуются при условии, что их содержание не противоречит закону. Повторная подача отклоненной петиции не допускается.

В канадской провинции Британская Колумбия действует Закон об отзыве и инициативе, вступивший в силу в 1995 году. В нем установлена процедура, предоставляющая право зарегистрированному избирателю предлагать новый закон или вносить изменения в существующий закон по вопросам, отнесенным к компетенции провинции²²¹.

В Соединенных Штатах Америки на уровне штатов существует так называемый «петиционный референдум», который сочетает в себе два института – собственно правотворческой инициативы и референдума, что делает его универсальным средством для решения неотложных законодательных вопросов на уровне штата. В ходе петиционного референдума на голосование выносятся законопроект (или вопрос об изменении действующего законодательного акта или его полной отмене), предварительно собравший определенное количество подписей избирателей. Также в Соединенных Штатах Америки под эгидой Белого Дома функционирует интернет-ресурс «Мы, народ» (We the people). Действующий с 22 сентября 2011 г. он направлен на подачу электронных петиций, для рассмотрения которых требуется собрать не менее 100 тысяч подписей в поддержку петиции в течение 30 дней. Пользоваться данным интернет-ресурсом могут граждане Соединенных Штатов Америки, достигшие 13 лет. Правовое обеспечение прохождения петиций по стадиям их рассмотрения осуществляется администрацией Президента Соединенных Штатов Америки.

²²¹ Elections BC Recall & Initiative URL: <https://elections.bc.ca/recall-initiative/initiative/> (дата обращения: 10.09.2020).

В ее обязанности входит обработка петиций и направление их в орган государственной власти или местного самоуправления, а также доведение до сведения инициаторов результатов рассмотрения петиции.

Институт общественных инициатив применяется не только на национальном уровне, но и на уровне межгосударственных объединений. В Европейском Союзе общественная инициатива представляет собой инструмент, позволяющий гражданам предлагать конкретные правовые изменения в любой области, входящей в сферу компетенции Европейского Союза, а именно: по вопросам окружающей среды, сельского хозяйства, энергетики, транспорта или торговли. Рассматриваемый институт был введен в 2009 году Договором о Европейском Союзе. Согласно пункту 4 статьи 11 Лиссабонского Договора не менее миллиона граждан государств-членов Европейского Союза могут выступить с инициативой издания правового акта Европейского Союза по вопросам, предусмотренным Лиссабонским Договором. Инициатива реализуется в пределах полномочий Европейской комиссии. Контроль за продвижением и реализации предложения осуществляет инициативная группа, полномочия которой регулируются положениями Регламента Европейского парламента и Совета от 16 февраля 2011 года № 211/2011²²².

После сбора необходимого количества голосов Европейская комиссия изучает инициативу, проводит встречи с организаторами, может по согласованию с ними провести публичные слушания в Европейском Парламенте и вынести мотивированное решение о поддержке или отклонении выдвинутой инициативы.

Инициатива отклоняется по следующим основаниям:

²²² Регламент Европейского парламента и Совета (Regulation (EU) no 211/2011 of the European Parliament and of the Council) от 16.02.2011 № 211/2011 // URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0001:0022:EN:PDF>. (дата обращения: 10.09.2020).

- если предложенная инициатива является злоупотреблением правом, не обоснована с точки зрения законодательства или представляет собой сутяжничество;

- если предложенная инициатива явно противоречит ценностям, предусмотренным в статье 2 Договора о Европейском Союзе.

В Российской Федерации институт общественных инициатив был введен Указом Президента Российской Федерации от 4 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»²²³ (далее – Указ Президента Российской Федерации № 183), который установил Правила рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» (далее – правила интернет-ресурса «РОИ»).

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации № 183 общественной инициативой являются предложения граждан Российской Федерации по вопросам социально-экономического развития страны, совершенствования государственного и муниципального управления, направленные с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» (далее – интернет-ресурс «РОИ»). Концептуальная задача интернет-ресурса «РОИ» заключается в выстраивании правовых механизмов, обеспечивающих функционирование каналов прямой и обратной связи между гражданами Российской Федерации, институтами гражданского общества и органами публичной власти. Кроме того, согласование единых позиций и выработка конкретных решений по существующим вопросам экономического и социального развития может осуществляться с помощью различных инструментов, которые включают в себя как меры законодательного и подзаконного регулирования, так и иные

²²³ СЗ РФ, 11.03.2013, № 10, ст. 1019.

формы участия граждан в управлении делами государства. К ним относятся общественная экспертиза проектов законодательных и нормативных правовых актов органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и проектов правовых актов органов местного самоуправления, а также институт общественного контроля.

Рассматривая практику применения интернет-ресурса «РОИ», необходимо отметить невысокий уровень ее влияния на принятие законодательных решений. Причиной этого являются особенности отдельных положений правил интернет-ресурса «РОИ», в частности недостатки механизма рассмотрения вносимых общественных инициатив. Кроме того, существует проблема низкой проработанности общественных инициатив, которые нередко характеризуются недостаточно четко поставленным перечнем проблем и вариантов их решения²²⁴.

В настоящий момент можно констатировать, что количество голосов, поданных за ту или иную общественную инициативу с неизбежностью не влечет ее реализацию²²⁵. Резонансная инициатива № 77Ф759 «Запрет чиновникам и сотрудникам компаний с государственным (муниципальным) участием приобретать легковые автомобили стоимостью свыше 1.5 миллионов рублей» после получения ею необходимого количества голосов была отклонена экспертной группой. Однако основная идея общественной

²²⁴ За весь период функционирования интернет-ресурса «РОИ» было рассмотрено 17823 инициатив, на сегодняшний день на голосовании стоит 2357 инициатив. Всего 37 инициатив было одобрено необходимым количеством голосов. Из них было принято решение о реализации 18 инициатив. Законодательные решения были приняты по 7 инициативам федерального уровня, по 4 из них были приняты подзаконные нормативно-правовые акты, а также нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и муниципальные правовые акты. Российская общественная инициатива – Решение принято URL: <https://www.roi.ru/complete/> (дата обращения 10.09.2020).

²²⁵ Только 3 инициативы, отмеченные в разделе «Решение принято» на интернет-ресурсе «РОИ», набрали необходимое количество голосов (больше 100000), это инициатива № 77Ф759 «Запрет чиновникам и сотрудникам компаний с государственным (муниципальным) участием приобретать легковые автомобили стоимостью свыше 1.5 миллионов рублей»; инициатива № 77Ф32499 «Не включать в минимальный размер оплаты труда (МРОТ) компенсационные и стимулирующие выплаты», инициатива № 77Ф22543 «Организовать «Зеленый щит» Москвы и Подмоскovie в пределах 70 км от МКАД, ограничив на этой территории вырубку леса». Однако две последние указанные инициативы, несмотря на положительное решение экспертной рабочей группы, не имеют пока нормативно-правовой реализации. – Российская общественная инициатива – Решение принято URL: <https://www.roi.ru/complete/> (дата обращения 10.09.2020).

инициативы с аналогичным содержанием, направленной на ограничение стоимости закупаемого автотранспорта для должностных лиц органов государственной власти, легла в основу Постановления Правительства Российской Федерации от 20 октября 2014 г. № 1084 «О порядке определения нормативных затрат на обеспечение функций федеральных государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, в том числе подведомственных им казенных учреждений»²²⁶.

С другой стороны, существует значительное количество инициатив, которые были реализованы без достижения ими необходимого количества голосов²²⁷. Тем самым содержание института общественной инициативы нивелируется, поскольку ее природа заключается в обязательной поддержке определенного количества граждан.

Анализируя содержание одобренных инициатив, необходимо отметить, что в основной своей массе они касались отдельных вопросов социального обеспечения, благоустройства, здравоохранения. Реализация данных инициатив позволила усовершенствовать некоторые механизмы осуществления прав граждан в социальной и экономической сфере. Однако пока с помощью института общественных инициатив не решались наиболее актуальные проблемы, стоящие перед обществом.

Практика функционирования интернет-ресурса «РОИ» выявила необходимость принятия мер, направленных на их совершенствование. Некоторые из правил интернет-ресурса «РОИ» необоснованно усложняют механизм рассмотрения общественных инициатив. Обратим внимание на

²²⁶ СЗ РФ, 2014, № 43, Ст. 5919.

²²⁷ В настоящий момент в разделе «Решение принято» интернет-ресурса «РОИ» находится девять таких инициатив федерального уровня, к самым резонансным из которых можно отнести следующие: инициатива № 33Ф401 «Сохранять номер мобильного телефона при переходе от одного оператора связи к другому», инициатива № 50Ф309 «Вернуть минимально допустимый уровень содержания алкоголя в крови водителя», инициатива № 77Ф4859 «Введение в национальный календарь профилактических прививок вакцинации против пневмококковой инфекции», Инициатива № 77Ф13600 «Перечислять зарплату в банк, выбранный сотрудником, а не работодателем» и т.д. – Российская общественная инициатива – Решение принято URL: <https://www.roi.ru/complete/> (дата обращения 10.09.2020).

имеющиеся недостатки действующего нормативно-правового регулирования интернет-ресурса «РОИ».

1. Анализ положений Указа Президента Российской Федерации № 183 позволяет сделать вывод о неопределенности в вопросе установления компетенции некоммерческой организации Фонд развития информационной демократии и гражданского общества «Фонд информационной демократии» (далее – уполномоченная некоммерческая организация), уполномоченной на осуществление функций, предусмотренных правилами интернет-ресурса «РОИ». Так, в тексте Указа Президента Российской Федерации № 183 (пункт 13 правил интернет-ресурса «РОИ») содержится положение о возможности отказа в размещении инициативы на интернет-ресурсе «РОИ» в случае, если в ходе предварительной экспертизы уполномоченная некоммерческая организация придет к выводу о противоречии общественной инициативы Конституции Российской Федерации, общепризнанным принципам и нормам международного права, в том числе в области прав, свобод и законных интересов граждан. Предварительная экспертиза общественной инициативы должна быть направлена прежде всего на установление актуальности проблемы и обоснованности общественной инициативы с точки зрения состояния правового регулирования. По своей конституционно-правовой природе общественная инициатива отличается от законодательного акта, и распространение на нее требований о соответствии Конституции Российской Федерации, общепризнанным принципам и нормам международного права на этапе начального рассмотрения представляется избыточным. Данное требование было бы целесообразно предусмотреть не на этапе предварительной экспертизы, а на этапе анализа общественной инициативы экспертной группой соответствующего уровня после достижения необходимого количества голосов в ее поддержку.

Учитывая зарубежный опыт регулирования общественных инициатив с помощью аналогичных интернет-ресурсов, можно предложить следующие

дополнительные критерии, которыми уполномоченная некоммерческая организация должна руководствоваться при проведении анализа представленных инициатив²²⁸. Так, должны быть ограничены в допуске до голосования и реализации следующие инициативы:

- содержащие требование о запрете органам государственной власти и местного самоуправления исполнения возложенных на них Конституцией Российской Федерации и законодательством полномочий; общественные инициативы, совпадающие по предмету или содержанию с формулировкой вопроса, по которому был назначен референдум; общественные инициативы с такой же по смыслу или содержанию формулировкой вопроса (вопросов), которые не получили необходимой поддержки в ходе голосования по общественной инициативе;

- направленные на ограничение права на реализацию общественных инициатив;

- содержащие предложения об избрании, о назначении на должность, досрочном прекращении, приостановлении или продлении полномочий лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности;

- содержащие предложения о назначении выборных должностных лиц, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов местного самоуправления, а также лиц, замещающих командные должности в воинских частях, военных организациях и учреждениях, судей, прокуроров;

²²⁸ Аналогичные требования, в частности, содержатся в правилах рассмотрения общественных инициатив Регламента Европейского парламента и Совета (Regulation (EU) № 211/2011 of the European Parliament and of the Council) от 16.02.2011 № 211/2011 // <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0001:0022:EN:PDF>.

- направленные на определение персонального состава органов государственной власти и органов местного самоуправления, иных государственных и муниципальных органов.

2. В соответствии с пунктом 19 правил интернет-ресурса «РОИ» после того, как та или иная инициатива наберет определенное количество голосов, целесообразность разработки проекта соответствующего нормативного правового акта и (или) об иных мерах по реализации должна оценить экспертная рабочая группа уровня, соответствующего масштабу реализации общественной инициативы. Пунктами 21-23 правил интернет-ресурса «РОИ» закреплены принципы формирования экспертных рабочих групп федерального, регионального и муниципального уровней. В настоящий момент актуальной проблемой экспертной оценки общественных инициатив является отсутствие механизмов обеспечения открытости принятия решения экспертными группами.

Решение обозначенных проблем, возможно посредством внесения следующих изменений в правила интернет-ресурса «РОИ».

1. Правила интернет-ресурса «РОИ» содержат два уровня оценки общественных инициатив. Первым уровнем является экспертная оценка, задача которой – обеспечение качества представленных общественных инициатив. Вторым уровнем является общественная оценка, которая направлена на учет различных мнений и точек зрения на социально значимые вопросы. Взаимодействие этих двух уровней должно быть организовано таким образом, чтобы обеспечить их гармоничное сочетание как на стадии разработки общественных инициатив, так и на стадиях их обсуждения, а также дальнейшей реализации. Однако на данный момент роль экспертной оценки общественных инициатив существенно превалирует над общественной оценкой. Не вполне обоснован перечень полномочий экспертной группы, оценивающей допустимость конкретной общественной

инициативы. Таким образом, участие и роль общественности в механизме оценки инициатив представляется недостаточным.

Следовательно, необходимо предусмотреть в правилах интернет-ресурса «РОИ» четкие критерии деятельности экспертных рабочих групп по установлению целесообразности реализации общественной инициативы, набравшей необходимое количество голосов. Подобные критерии необходимо предусмотреть в федеральном законе, регламентирующем реализацию общественных инициатив с помощью интернет-ресурса «РОИ». Полномочия экспертных группы как федерального и регионального, так и муниципального уровня правилами интернет-ресурса «РОИ» определены лишь частично. Одним из подходов к совершенствованию действующего нормативного регулирования интернет-ресурса «РОИ» может являться внедрение и последовательная реализация демократических принципов формирования экспертных групп. Например, определенную часть членов экспертной группы могли бы выбирать с помощью открытого голосования зарегистрированные пользователи интернет-ресурса «РОИ».

2. Решением проблемы доминирования в деятельности интернет-ресурса «РОИ» экспертного уровня может явиться ориентация деятельности экспертных групп на выявление инициатив, явно противоречащих законодательству Российской Федерации, а также содействие технико-юридическому оформлению общественных инициатив, получивших одобрение.

В настоящее время при рассмотрении общественных инициатив ведущую роль играют органы исполнительной власти и недостаточно используется потенциал органов представительной (законодательной) власти. Представляется, что органы представительной (законодательной) власти должны осуществлять всесторонний анализ общественных инициатив и определять в них общественно-значимые вопросы. Возможна выработка механизма рассмотрения указанных инициатив в Государственной Думе

Федерального Собрания Российской Федерации, когда ответственным за проведение экспертизы общественных инициатив, внесенных с помощью интернет-ресурса «РОИ», может быть назначен один из профильных комитетов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. К работе комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, ответственного за рассмотрение общественных инициатив, необходимо будет привлечь представителей федеральных органов исполнительной власти, а также институтов гражданского общества.

3. Представляется необходимым предусмотреть специальный орган, непосредственно осуществляющий контроль за соблюдением правил интернет-ресурса «РОИ». Данный орган мог бы стать «второй инстанцией» в решении спорных вопросов и конфликтов между инициаторами и уполномоченной некоммерческой организацией.

4. Вызывает сомнение требование подпункта «в» пункта 13 правил интернет-ресурса «РОИ», в соответствии с которым инициатива может быть отклонена в случае, если она не содержит вариантов решения проблемы, либо предлагаемые варианты не обоснованы. Следует учитывать, что разработка предложений о вариантах решения проблемы, содержащейся во вносимой общественной инициативе, может потребовать от инициаторов общественной инициативы специальной компетенции. Но в правилах интернет-ресурса «РОИ» не содержатся требования о наличии юридического или иного образования для инициаторов общественной инициативы. Ряд таких вопросов может быть решен при проведении дополнительных процедур согласования инициатив с участием экспертов. Необходимо учитывать, что задачей интернет-ресурса «РОИ» является выявление имеющих важное государственное или социальное значение проблем, а роль органов государственной власти заключается в поиске наиболее оптимального способа решения данного вопроса. Он может быть

объективирован как в форме законодательного или подзаконного акта, так и в форме разъяснения действующего законодательства, если правовой способ реализации интересов граждан уже предусматривается нормативным правовым регулированием. Решение данной проблемы возможно с помощью организации взаимодействия граждан-инициаторов общественных инициатив с экспертной группой соответствующего уровня, в рамках которого проводится согласование содержания и оформления рассматриваемой общественной инициативы.

5. С целью совершенствования механизма рассмотрения общественных инициатив органами государственной власти и местного самоуправления необходимо конкретизировать пункт 8 правил интернет-ресурса «РОИ», в соответствии с которым гражданин, направивший общественную инициативу, должен определить уровень реализации данной инициативы (федеральный, региональный или муниципальный). Указание конкретного федерального органа государственной власти, органа государственной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления инициатором общественной инициативы будет способствовать большей адресности соответствующих предложений, что является условием их эффективного учета органами государственной власти и органами местного самоуправления.

6. Целесообразно предусмотреть механизм взаимодействия уполномоченной некоммерческой организации с Общественной палатой Российской Федерации. Статья 21 Федерального закона от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»²²⁹ (далее – Федеральный закон № 32-ФЗ) посвящена поддержке Общественной палатой гражданских инициатив. В соответствии с данной статьей Общественная палата осуществляет сбор и обработку информации об инициативах граждан

²²⁹ СЗ РФ, 11.04.2005, № 15, ст. 1277.

Российской Федерации, общественных объединений и иных некоммерческих организаций и доводит до сведения граждан Российской Федерации информацию об упомянутых гражданских инициативах. Однако в тексте Федерального закона № 32-ФЗ не уточняется, каким образом Общественная палата Российской Федерации анализирует информацию по общественным инициативам, поданным с помощью интернет-ресурса «РОИ». Одновременно с этим Указ Президента Российской Федерации № 183 не содержит положений, относительно привлечения Общественной палаты к процессу реализации гражданских инициатив, кроме как участия ее членов в составе экспертных групп.

Следует отметить, что за время работы интернет-ресурса «РОИ» накопился значимый практический опыт использования данного проекта. В настоящий момент актуальными представляются следующие направления его правовой модернизации. Так, совершенствование правил интернет-ресурса «РОИ» должно быть связано с упрощением процедуры участия граждан Российской Федерации в реализации общественных инициатив, а также на повышение эффективности процесса трансформации одобренных общественных инициатив в законодательные решения. Комплексная регламентация института общественных инициатив должна предусматривать необходимость детального урегулирования отношений, связанных с реализацией стадий осуществления общественных инициатив. Представляется обоснованной постановка вопроса о разработке федерального закона «Об общих принципах реализации общественных инициатив в Российской Федерации». Это может качественно повысить уровень правовых гарантий участия граждан в управлении делами государства.

В целом, институт общественных инициатив в Российской Федерации является перспективным инструментом взаимодействия граждан и органов государственной власти. Совершенствование правил интернет-ресурса

«РОИ» должно быть направлено на достижение баланса сочетания экспертного уровня анализа предложений и их общественной оценки. Экспертный уровень должен обеспечивать качество предлагаемых общественных инициатив. Общественный уровень оценки должен быть направлен на выявление существующих в социуме точек зрения на важные проблемы в сфере управления делами государства. Такой подход обеспечит эффективность реализации общественных инициатив и в дальнейшем будет служить улучшению качества государственного управления.

§ 2. Общественное обсуждение проектов федеральных нормативных правовых актов посредством информационно-коммуникационных технологий

Важным направлением участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства является институт общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов. Данный институт с использованием ИКТ выступает в качестве формы непосредственного участия граждан в управлении делами государства и формирующимся элементом электронной демократии, направленным на совершенствование механизмов общественного контроля в области законодательной деятельности государства. Создание открытой и доступной для граждан правовой среды должно привести к большему вовлечению граждан в выработку государственных решений.

Правотворческая деятельность не является исключительной прерогативой органов публичной власти и их должностных лиц. Граждане имеют право на получение всей необходимой информации, касающейся

принимаемых государственных решений и их содержании. Роль ИКТ в данном случае заключается в обеспечении доступности информации о деятельности по осуществлению полномочий должностными лицами государственной власти и местного самоуправления, ответственными за принятие общественно значимых решений. Требование о доступности информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в равной степени предполагает и необходимость обеспечения прозрачности в законодательном процессе, которая должна решать целый ряд проблем, возникающих в ходе этой деятельности. К их числу относятся улучшение качества нормативных правовых актов, учет интересов конечных адресатов правовых норм, а также выявление и последующее устранение противоправных и коррупциогенных факторов. Такие требования должны распространяться на всю сферу публичного управления, в том числе реализуемую посредством издания подзаконных нормативных правовых актов²³⁰. Институт общественного обсуждения и общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов с помощью ИКТ представляет собой одно из проявлений технологии краудсорсинга, направленного на повышение эффективности государственного управления и качества принимаемых нормотворческих решений²³¹.

Необходимо отметить следующие функции общественного обсуждения нормативных правовых актов:

– функция информирования, которая состоит в реализации принципа транспарентности законодательной и нормотворческой деятельности и обнародовании сведений о готовящихся проектах нормативных правовых актов;

²³⁰ См.: Wilson Gomes Democracy in the digital world: History, issues and themes. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2018. P. 52.

²³¹ См.: Залоило М.В. Современные юридические технологии в правотворчестве: научно-практическое пособие. / под ред. Пашенцева Д.А. М.: Норма, 2020. С. 109.

– функция легитимации, которая состоит в использовании институтов непосредственной демократии, имеющих диспозитивный характер, а также в необходимости привлечения к управлению делами государства граждан и учета их мнений по важным вопросам общественного развития;

– функция научного анализа, которая состоит в выявлении наиболее часто возникающих проблем при общественном обсуждении законопроектов и получении данных о влиянии общественного мнения на проекты нормативных правовых актов.

– функция антикоррупционного контроля, которая состоит в обеспечении доступности проектируемых норм нормативных правовых актов для широкого круга граждан и возможности их независимой оценки на предмет наличия коррупциогенных факторов.

Практика общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов с использованием ИКТ получила распространение на местном уровне. Это связано с правовым регулированием форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления, содержащимся в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», статья 28 которого предусматривает случаи, при которых проводятся общественные обсуждения или публичные слушания проектов муниципальных правовых актов²³². В рамках настоящего исследования рассматривается процедура обсуждения проектов федеральных нормативных правовых актов с использованием ИКТ.

В зарубежных государствах наблюдается тенденция широкого вовлечения граждан в процессы управления делами государства посредством их участия в общественном обсуждении важных государственных вопросов. В настоящий момент в ряде зарубежных государств (Польша, Швейцария, Германия) гражданам предоставлена возможность опосредованного участия

²³² Собрание законодательства РФ, 06.10.2003, № 40, ст. 3822.

в разработке проектов нормативных правовых актов, включая оценку принципов, заложенных в их основе. Порталы общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов существуют во многих зарубежных государствах, таких как США, Эстония, Финляндия, Словакия, Сербия, Япония. Портал обсуждения проектов нормативно-правовых актов функционирует также на уровне Европейского Союза.

В Японии предусмотрено общественное обсуждение актов органов исполнительной ветви власти, направленных на неопределенный круг лиц. Проект акта органа исполнительной власти размещается на его официальном сайте, и все желающие могут оставлять комментарии в течение 30 дней или в иной заранее установленный срок. После окончания общественного обсуждения проекта нормативного правового акта публикуется его текст с высказанными комментариями и замечаниями, а в случае отказа от принятия обсуждаемого нормативного правового акта орган государственной власти обязан опубликовать мотивированное решение и при возможности начать подготовку к обсуждению другого нормативного правового акта с аналогичным содержанием.

В Сербии перед внесением законопроекта в Народную скупщину Республики законопроект должен пройти общественное рассмотрение, с целью выявления мнения граждан. Собранные в процессе общественного обсуждения отзывы оказывают непосредственное влияние на качество законодательного процесса. В общественном обсуждении могут принимать участие как отдельные граждане Республики Сербия, так и институты гражданского общества. На основании Закона Республики Сербской о государственном управлении органы исполнительной власти обязаны провести общественные рассмотрения в рамках подготовки закона, который

значительно меняет правовой режим в конкретной области или регулирует общественно-значимый вопрос²³³.

Совершенствование механизмов общественного обсуждения законопроектов актуально для России, учитывая высокую интенсивность законотворческого процесса. В Российской Федерации за 2019 год было внесено в Государственную Думу 1138 законопроектов, принят Государственной Думой 531 законопроект, из них отклонено Президентом Российской Федерации и Советом Федерации 2, подписано Президентом Российской Федерации 530²³⁴. В 2020 году в Государственную Думу было внесено 613 законопроектов: принято 559 законопроектов, подписано Президентом Российской Федерации 273²³⁵. Однако роль общественного обсуждения в оценке законопроектов до сих пор остается незначительной. Это связано с тем, что в настоящий момент общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов не является обязательным²³⁶. Представляется, что общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов с применением ИКТ должно получить более широкое распространение.

Изначально идея общественного обсуждения законопроектов в сети Интернет исходила от федеральных органов государственной власти. Указом Президента Российской Федерации от 9 февраля 2011 г. № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» были утверждены правила общественного обсуждения проектов федеральных законов (далее – Указ № 167).

²³³ См. подробнее «Обзор законодательного процесса в зарубежных странах» // Министерство экономического развития Российской Федерации Департамент оценки регулирующего воздействия Москва URL: <http://old.economy.gov.ru/minec/about/structure/depRegulatingInfluence/201722121> (дата обращения: 10.09.2020).

²³⁴ Законотворческая статистика Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации на 2019 год // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации URL: <http://www.duma.gov.ru/legislative/statistics/?type=year&v=2019> (дата обращения: 10.09.2020).

²³⁵ Законотворческая статистика Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации на 2020 год // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации URL: <http://www.duma.gov.ru/legislative/statistics/?type=year&v=2020> (дата обращения: 10.09.2020).

²³⁶ См.: Залоило М.В. Указ. соч. С. 111.

В соответствии с Указом № 167 в целях совершенствования законотворческой деятельности и обеспечения учета общественного мнения при подготовке проектов нормативных правовых актов общественному обсуждению подлежат проекты федеральных конституционных законов и федеральных законов, затрагивающих основные направления государственной политики в области социально-экономического развития Российской Федерации. Федеральный орган государственной власти, разрабатывающий законопроект, который вынесен на общественное обсуждение, должен размещать в сети Интернет на своих официальных или специально созданных сайтах текст законопроекта, пояснительной записки и финансово-экономического обоснования к нему, а также информацию о порядке направления гражданами на соответствующий сайт замечаний и предложений по законопроекту с указанием времени, в течение которого будет проводиться его общественное обсуждение.

В Указе № 167 содержится требование - обеспечивать гражданам, принимающим участие в общественном обсуждении законопроекта, возможность ознакомиться с поступившими на соответствующий сайт замечаниями и предложениями по законопроекту²³⁷.

²³⁷ Во исполнение Указа Президента Российской Федерации были приняты следующие нормативные правовые акты, касающиеся общественного обсуждения законопроектов, в частности:

- Постановление Правительства Российской Федерации от 2 мая 2012 г. № 421 «О мерах по совершенствованию подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, устанавливающих не относящиеся к сфере технического регулирования обязательные требования», которое утвердило Положение об особенностях подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, устанавливающих не относящиеся к сфере технического регулирования обязательные требования. // СЗ РФ, 14.05.2012, № 20, ст. 2530. (документ утратил силу).

- Постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2012 года № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения», утвердившее Правила раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения. // СЗ РФ, 03.09.2012, № 36, ст. 4902.

- Постановление Правительства Российской Федерации от 1 сентября 2012 года № 877 «Об утверждении состава нормативных правовых актов и иных документов, включая программные, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при этих федеральных органах исполнительной власти». // СЗ РФ, 10.09.2012, № 37, ст. 4997.

Нормативное регулирование общественного обсуждения нормативных правовых актов было закреплено Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2012 г. № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения» (далее – Постановление Правительства Российской Федерации № 851). Оно подготовлено в соответствии с подпунктом «а» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»²³⁸. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации № 601 была сформирована система раскрытия информации о разрабатываемых проектах нормативных правовых актов, результатах их общественного обсуждения с помощью создания единого интернет-ресурса для размещения информации о разработке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов, ходе и результатах их общественного обсуждения.

В Постановлении Правительства Российской Федерации № 851 содержится положение, в соответствии с которым выбор форм общественного обсуждения, включая принятие решения об использовании ведомственных ресурсов и специализированных ресурсов в сети «Интернет», осуществляется федеральным органом исполнительной власти с учетом правил, устанавливающих минимальные требования к организации общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов. Рассматриваемый документ допускает возможность использования различных интернет-ресурсов для общественного обсуждения законопроектов, а информацию о подготовке проектов нормативных

²³⁸ СЗ РФ, 07.05.2012, № 19, ст. 2338.

правовых актов и результатах их общественного обсуждения размещают на официальном сайте regulation.gov.ru в сети Интернет²³⁹.

На законодательном уровне общественное обсуждение законопроектов получило регламентацию в Федеральном законе от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 212-ФЗ). Часть 5 статьи 3 Федерального закона № 212-ФЗ устанавливает, что общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации могут являться организаторами такой формы общественного контроля как общественное обсуждение. В статье 24 Федерального закона № 212-ФЗ под общественным обсуждением как таковым понимается используемое в целях общественного контроля публичное обсуждение общественно значимых вопросов, а также проектов решений органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, с обязательным участием в таком обсуждении уполномоченных лиц указанных органов и организаций, представителей граждан и общественных объединений, интересы которых затрагиваются соответствующим решением. Данное определение содержит неопределённость в отношении понятия «проект решений органов государственной власти»: охватывает ли его содержание проекты федеральных конституционных законов (в том числе законов о поправках в Конституцию Российской Федерации), а также законов субъектов Российской Федерации. Безусловно, отсутствие в законодательстве определения понятия «нормативный правовой акт» также не способствует правильному толкованию данной нормы.

²³⁹ Федеральный портал проектов нормативных правовых актов URL: <https://regulation.gov.ru/> (дата обращения: 10.09.2020).

Частью 2 статьи 24 Федерального закона № 212-ФЗ устанавливается, что общественное обсуждение проводится с привлечением к участию в нем представителей различных профессиональных и социальных групп, в том числе лиц, права и законные интересы которых затрагивает или может затронуть решение, проект которого выносится на общественное обсуждение. Частью 3 статьи 24 установлено, что общественное обсуждение проводится публично и открыто. Участники общественного обсуждения вправе свободно выражать свое мнение и вносить предложения по вопросам, вынесенным на общественное обсуждение. Общественное обсуждение указанных вопросов может проводиться через средства массовой информации, в том числе через сеть Интернет.

На сегодняшний день сформировался определенный опыт применения механизма общественного обсуждения нормативных правовых актов.

Первым опытом общественного обсуждения законопроекта стало обсуждение проекта федерального закона «О полиции». В ходе его общественного обсуждения было получено более 1000 комментариев, которые касались различных сторон деятельности полиции таких, как полномочия должностных лиц полиции, социальный статус работников полиции, права граждан при взаимодействии с полицейскими. Инициатором идеи общественного обсуждения законопроекта на тот момент выступил Президент Российской Федерации Д.А. Медведев, который указал, что «одним из определяющих критериев оценки эффективности работы милиции должна стать общественная оценка ее труда»²⁴⁰. Особенно отмечалось, что закон «О полиции» должен содержать максимально четкие и понятные нормативные формулировки и должен быть очищен от положений, допускающих множественность толкования, а также в законопроекте должен

²⁴⁰ Обсудим милицию URL: <http://www.interfax.ru/russia/148482> (дата обращения: 10.09.2020).

быть четко прописан механизм формирования органов общественного контроля²⁴¹.

Другим примером использования рассматриваемой процедуры стало открытое обсуждение проекта Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». Первоначально рабочий вариант законопроекта был опубликован на официальном сайте Министерства образования и науки Российской Федерации. Собранные по результатам обсуждения мнения представителей общественности и экспертного сообщества были использованы при создании второго рабочего варианта законопроекта, который был размещен для повторного обсуждения. Оценкой целесообразности учета представленных замечаний и предложений занималась специально созданная Министерством образования и науки Российской Федерации экспертная комиссия. Повторное обсуждение проекта Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» позволило существенно улучшить качество и добиться его юридической выверенности. В целом к тексту законопроекта поступило более 11 тысяч замечаний от граждан и общественных организаций. В последующем обсуждение проекта Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» было перенесено на другой интернет-сайт с изменением процедуры такого обсуждения. Примечательно, что результаты обсуждения не носили окончательного характера и, соответственно, не рассматривались как завершающая стадия данного процесса. Такая практика отрицательно сказалась на общественной заинтересованности в обсуждении законопроекта.

В 2019 году на общественное обсуждение были вынесены несколько проектов федеральных законов, имеющих общественное значение. Так, на официальном интернет-ресурсе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации был опубликован проект федерального закона

²⁴¹ Общественное обсуждение Федерального закона «О полиции» URL: zakonproekt2010.ru. (дата обращения: 10.09.2020).

«О профилактике семейно-бытового насилия в Российской Федерации». В ходе общественного обсуждения было получено 11186 отзывов, что позволяет говорить об отсутствии общественного консенсуса по данному вопросу. Обсуждение данного проекта федерального закона привлекло внимание со стороны различных институтов гражданского общества, таких, как религиозные организации, правозащитные объединения, а также большого числа неравнодушных и пассионарных граждан Российской Федерации. По завершении общественного обсуждения указанного законопроекта он был внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, однако еще до рассмотрения в первом чтении был возвращен субъекту законодательной инициативы.

В данный момент на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов на рассмотрении находится 74 243 проекта нормативных правовых актов²⁴². Портал предоставляет возможность участвовать в обсуждении нормативных правовых актов как рядовым гражданам Российской Федерации, так и независимым экспертам. Однако, по оценке некоторых исследователей²⁴³, обсуждение размещенных на официальном веб-сайте законопроектов ведется недостаточно интенсивно, что говорит об отсутствии значительного интереса в использовании данного демократического института и, как следствие, неполном раскрытии его потенциала. Такое положение обусловлено следующими причинами:

1. Размещение на Федеральном портале избыточного количества проектов нормативных правовых актов, включая проекты распоряжений, ведомственных приказов федеральных органов исполнительной власти

²⁴² Федеральный портал проектов нормативных правовых актов URL: <https://regulation.gov.ru/> (дата обращения: 30.09.2020).

²⁴³ См.: Черногор Н.Н., Залоило М.В. Совершенствование правового регулирования общественного обсуждения проектов нормативных актов // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2018. № 4. С. 77., Казьмина Е.А. Общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов в контексте развития электронной демократии // Академический юридический журнал. 2016. № 1. С. 12., Тамаев А.М. Открытое правительство в России: конституционно-правовые аспекты: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Тамаев Алан Майранович – Владикавказ, 2017 – С. 128., Сивицкий В.А. Общественное обсуждение законопроектов: демократия или государственный рационализм // Юридическая техника. 2014. № 8. С. 394.

Российской Федерации, регулирующих узкий спектр общественных отношений и не затрагивающих интересы широких слоев граждан Российской Федерации. Такой подход оказывает непосредственное влияние на интенсивность общественных обсуждений проектов нормативных правовых актов. Представляется, что в целях совершенствования правового регулирования общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов необходимо выделить отдельную категорию нормативных правовых актов, представляющих наибольший общественный интерес с тем, чтобы усилия общественности были направлены на те нормативные правовые акты, которые имеют наибольшее социальное значение.

2. Несмотря на наличие на Федеральном портале большого количества размещенных проектов нормативных правовых актов Постановление Правительства Российской Федерации № 851 устанавливает целый ряд исключений²⁴⁴, к которым не применяются правила, регулирующие порядок раскрытия информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения. Обоснованность такого широкого перечня исключений из общих правил вызывает серьезные сомнения. К примеру, таким вопросом является правовой режим государственной границы Российской Федерации, хотя обеспечение ее безопасности входит в интересы широкого круга лиц, и зачастую к нему могут привлекаться представители различных общественных организаций²⁴⁵. Кроме того, Постановление Правительства Российской Федерации № 851 содержит положение, которое предусматривает, что руководителем (заместителем руководителя)

²⁴⁴ Федеральные законы в области бюджетного права; нормативные правовые акты, содержащие сведения, отнесенные к государственной тайне, и сведения конфиденциального характера; нормативные правовые акты, подлежащие оценке регулирующего воздействия; нормативные правовые акты по вопросам заключения, прекращения, приостановления действия, ратификации, денонсации международных договоров России и выражения намерения не становиться участником международного договора; нормативные правовые акты, для разработки которых Правительством установлен срок, не превышающий 20 дней.

²⁴⁵ Как живется на границе? URL: <https://kpravda.ru/2019/07/25/kak-zhivetsya-na-granicze/> (дата обращения: 10.09.2020).

разработчика нормативного правового акта может быть принято решение об отказе от проведения его общественного обсуждения. Использование термина «может» указывает на наличие в содержании нормы дискреции и не устанавливает строгой обязанности для руководителя органа власти задействовать механизм общественного обсуждения проекта нормативного правового акта. Указанная норма носит чрезмерно дискреционный характер, оставляя решение данного вопроса на усмотрение непосредственного организатора обсуждения, что может рассматриваться как коррупциогенный фактор.

3. Ограниченность механизмов обратной связи для участников общественного обсуждения нормативных правовых актов. В соответствии с пунктом 20 Постановления Правительства Российской Федерации № 851 разработчик обязан рассмотреть все предложения, поступившие в установленный срок в электронной или письменной форме по результатам общественного обсуждения проекта нормативного правового акта, и не позднее дня направления проекта нормативного правового акта на согласование с федеральными органами исполнительной власти разместить на официальном сайте сводку предложений, поступивших в рамках общественного обсуждения проекта нормативного правового акта с указанием позиции разработчика. Однако Постановление Правительства Российской Федерации № 851 не содержит механизмов проверки правильности учета высказанного в ходе обсуждения мнения и его использования при последующей доработке проекта нормативного правового акта.

4. Отсутствие возможности обсуждения предлагаемой концепции нормативного правового акта, а также предварительного общественного обсуждения определенных законопроектов на стадии их разработки. На необходимость задействования процедуры «нулевого чтения» законопроектов неоднократно обращалось внимание в юридической

литературе и обсуждалось руководителями федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации²⁴⁶. Проведение «предварительного чтения» законопроектов может способствовать более объективной оценке законопроектов еще не внесенных в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации. Эта идея предлагалась и Общественной палатой Российской Федерации, которая могла бы выступить платформой для обсуждения законопроектов при участии научного сообщества, представителей общественности, субъектов бизнес-сообщества разного уровня, иных профессиональных кругов. Это позволит представителям гражданского общества знакомиться с проектами нормативных правовых актов, которые напрямую связаны с регулированием и защитой прав и свобод человека и гражданина.

Рассмотренные вопросы могут найти отражение в федеральном законе, содержащем следующие основные нормативные решения:

- гарантии равного доступа граждан к общественному обсуждению проектов нормативных правовых актов;
- обязательность проведения общественного обсуждения проектов федеральных конституционных и проектов федеральных законов, а также проектов подзаконных нормативных правовых актов органов исполнительной власти, существенно затрагивающих права и законные интересы граждан Российской Федерации;
- правовой статус субъектов общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов, органов государственной власти как разработчиков проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, а также граждан и их объединений, участвующих в общественном обсуждении;

²⁴⁶ См.: Любимов А.П. «Нулевое чтение» законопроектов как инструмент согласования интересов // Журнал «Представительная власть – 21 век: законодательство, комментарии, проблемы. 2005. № 1. С. 3.

- права и обязанности субъектов общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов в части информирования об учете или отклонения сформулированных предложений;
- обязательность вынесения на обсуждение проектов нормативных правовых актов, разработанных в ходе реализации общественных инициатив, получивших поддержку на интернет-ресурсе «РОИ»;
- возможность голосования за поддержку или отклонение высказанных гражданами предложений;
- возможность проведения «нулевого чтения» законопроекта, когда общественному обсуждению подвергается концепция законодательного акта.

Заключение

Особенностью современного этапа развития правовой системы Российской Федерации является возрастающее влияние ИКТ. При этом происходит выстраивание новых механизмов общественного управления. Одним из таких инструментов является система электронной демократии. Основной задачей правовой науки является нормативное определение ее целей, задач, функций и признаков, а также выработка рекомендаций для законодателя по совершенствованию правового регулирования.

Важная сущностная черта электронной демократии состоит в том, что являясь по своему содержанию продолжением традиционных демократических институтов, она обладает значимыми особенностями, требующими изменения подходов в правовом регулировании. В частности, отдельные ее элементы (дистанционное электронное голосование, видеонаблюдение при проведении выборов и референдумов) находятся на переходном этапе своего развития от процедур на уровне правового эксперимента к полноценным институтам прямой демократии.

В отношении институтов прямой демократии, носящих императивных характер, к которым относится стационарное электронное голосование, а также дистанционное электронное голосование, выявлены следующие тенденции. Использование любых электронных технических средств в процессе осуществления форм народовластия, непосредственно закрепленных в Конституции Российской Федерации, должно отвечать следующим требованиям. Во-первых, процедура осуществления голосования должна быть ясна и понятна всем гражданам Российской Федерации, являющимся участниками голосования. Решение этой задачи требует разработки оптимального алгоритма деятельности избирательных комиссий, комиссий референдума, обеспечивающего соблюдение всех гарантий свободного волеизъявления граждан. Во-вторых, граждане Российской

Федерации должны быть надлежащим образом проинформированы о возможности реализации своих прав с помощью современных информационных технологий. В-третьих, необходимо создание новых стандартов гласности в области использования технических средств автоматизации голосования, а также дистанционного электронного голосования. Такие стандарты могут быть направлены как на совершенствование подготовки наблюдателей на выборах и референдумах, так и на обучение избирателей, участников референдума основным юридическим и техническим правилам голосования с помощью электронных средств. Данная проблема потребует активного участия органов государственной власти и органов местного самоуправления в обеспечении открытости электронных технических средств, доступности их для проверки институтами гражданского общества. В-четвертых, необходимо разработать требования к безопасности осуществления голосования с использованием электронных технических средств. Данный вопрос должен включать не только разработку новых норм юридической ответственности в области нарушения прав граждан в сфере прямой демократии, но и законодательного закрепления возможности проверки правильности учета волеизъявления избирателей. Отдельного внимания заслуживает процедура видеонаблюдения за проведением выборов и референдумов, которая нуждается в законодательном закреплении, а также уточнении способа учета видеоинформации при установлении итогов голосования.

В области институтов непосредственной демократии, не носящих императивного характера, правовая политика государства должна основываться на создании эффективно действующего коммуникационного механизма между публичной властью и обществом, что подразумевает организацию диалога между гражданами Российской Федерации, органами государственной власти и местного самоуправления с одновременным укреплением контроля государства за соблюдением принципа законности.

Специфика консультативных институтов непосредственной демократии заключается в том, что они, не порождая конкретных государственных решений, активно занимают свое место в процессе принятия публично значимых решений. Консультативные институты непосредственной демократии увеличивают вовлеченность граждан Российской Федерации в реализацию права на участие в управлении делами государства и служат целям информирования органов государственной власти и органов местного самоуправления о наиболее важных проблемах общественного развития. Представляется, что их последовательное развитие возможно при условии закрепления концепции электронной демократии на законодательном уровне, что обеспечит повышение качества учета мнения граждан.

Таким образом, дальнейшее развитие институтов электронной демократии потребует разработки надлежащих нормативных ориентиров, отвечающих принципам правового демократического государства. Поскольку в 21 веке приоритеты правового развития будут тесно связаны с технологическим прогрессом общества, это ставит задачу придания конституционно-правовому регулированию институтов прямой демократии новых качественных характеристик, учитывающих реалии информационного общества.

Список источников

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 № 1-ФКЗ) // <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.
2. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ // *Собрание законодательства РФ. 2020. – № 11. – ст. 1416.*
3. О референдуме Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ (ред. от 18.06.2017) // *Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 27. – ст. 2710.*
4. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 31.07.2020) // *Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 24. – ст. 2253.*
5. О выборах Президента Российской Федерации: Федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ (ред. от 23.05.2020) // *Собрание законодательства РФ. 2003. – № 2. – ст. 171.*
6. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 29.05.2019 № 104-ФЗ // *Собрание законодательства РФ». – 2019. – № 22. – ст. 2660.*
7. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ (ред. от 31.07.2020) // *Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 8. – ст. 740.*

8. О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ (ред. от 24.04.2020) // Собрание законодательства РФ. 1999. – № 28. – ст. 3466.
9. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 20.07.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.08.2020) // Собрание законодательства РФ. – 06.10.2003. – № 40. – ст. – 3822.
10. О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы»: Федеральный закон от 10.01.2003 № 20-ФЗ (ред. от 29.05.2019) // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 2. – ст. 172.
11. О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования в городе федерального значения Москве: Федеральный закон от 23.05.2020 № 152-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 21. – ст. 3231.
12. Об Общественной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ (ред. от 05.12.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 15. – ст. 1277.
13. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 30 (Часть I). – ст. 4213.
14. О политических партиях: Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ (ред. от 02.12.2019) // Собрание законодательства РФ // 2001. – № 29. – ст. 2950.
15. О внесении изменений в Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации»: Федеральный закон от 01.06.2017 № 103-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 23. – ст. 3226.
16. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: Федеральный

закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 7. – ст. 776.

17. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 31.07.2020) // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 31. – ст. 3215.

18. Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления: Федеральный закон от 26.11.1996 № 138-ФЗ (ред. от 04.06.2014) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 49. – ст. 5497.

19. О проведении эксперимента по голосованию на цифровых избирательных участках, образованных в городе федерального значения Москве, на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва и выборах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), проводимых 8 сентября 2019 года: Федеральный закон // Собрание законодательства РФ. – 2019. – № 22. – ст. 2658.

20. О продлении на 2020 год эксперимента по голосованию на цифровых избирательных участках на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва и выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 23.05.2020 № 151-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 21. – ст. 3230.

21. О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва: Федеральный закон от 29.05.2019 № 103-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2019. – № 22. – ст. 2659.

22. О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования в городе федерального значения Москве: Федеральный закон от 23.05.2020 № 152-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 21. – ст. 3231.
23. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 23.05.2020 № 154-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2020. – №. 21. – ст. 3233.
24. О внесении изменений в Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации»: Федеральный закон от 01.06.2017 № 103-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 23. – ст. 3226.
25. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 31.07.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 11.08.2020) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – ст. 1.
26. Уголовный кодекс Российской Федерации № от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 31.07.2020) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 25. – ст. 2954.
27. О Правительстве Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 51. – ст. 5712.
28. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 31.07.2020) // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 47. – ст. 4472.
29. О полиции: Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 06.02.2020) // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7. – ст. 900.
30. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 23.04.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 14. – ст. 1652.

31. О гражданстве Российской Федерации: Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ (ред. от 24.04.2020) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 22. – ст. 2031.
32. Об электронной подписи: Федеральный закон от 06.04.2011 № 63-ФЗ (ред. от 08.06.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.07.2020) // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 15. – ст. 2036.
33. О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 - 2030 годы: Указ Президента Российской Федерации от 09.05.2017 № 203 // Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 20. – ст. 2901.
34. Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 05.12.2016 № 646 // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 50. – ст. 7074.
35. Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по применению информационных технологий и развитию электронной демократии: Указ Президента РФ от 21.08.2012 № 1202 (ред. от 25.07.2014) // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 35. – ст. 4777. (документ утратил силу).
36. Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов: Указ Президента РФ от 09.02.2011 N 167 // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7. – ст. 939.
37. О разработке и создании Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы»»: Указ Президента Российской Федерации от 23 августа 1994 года № 1723 // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 18. – ст. 1723.
38. О рабочей группе по подготовке предложений по формированию в Российской Федерации системы «Открытое правительство»: Указ Президента РФ от 08.02.2012 № 150 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. – № 7. – Ст. 820.

39. Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601 // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 19. – ст. 2338.

40. О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием Интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»: Указ Президента Российской Федерации от 4 марта 2013 г. № 183 (ред. от 23.06.2014) // Собрание законодательства. – 2013. – № 10. – ст. 1019.

41. Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов: Указ Президента РФ от 09.02.2011 № 167 // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7. – ст. 939.

42. Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601 // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 19. – ст. 2338.

43. О мониторинге и анализе результатов рассмотрения обращений граждан и организаций: Указ Президента РФ от 17.04.2017 № 171 // Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 17. – ст. 2545.

44. О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 - 2030 годы Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 // Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 20. – ст. 2901.

45. Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601 // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 19. – ст. 2338.

46. О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения (вместе с «Правилами раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного

обсуждения»): Постановление Правительства РФ от 25.08.2012 № 851 (ред. от 07.05.2020) // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 36. – ст. 4902.

47. О порядке определения нормативных затрат на обеспечение функций федеральных государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, в том числе подведомственных им казенных учреждений: Постановление Правительства РФ от 20 октября 2014 г. № 1084 (ред. от 20.02.2020) // Собрание Законодательства РФ. – 2014. – № 43. – № Ст. 5919.

48. Об утверждении состава нормативных правовых актов и иных документов, включая программные, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при этих федеральных органах исполнительной власти: Постановление Правительства РФ от 01.09.2012 № 877 (ред. от 10.07.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 37. – ст. 4997.

49. Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.01.2014 № 93-р // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 5 – ст. 547.

50. О мерах по совершенствованию подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, устанавливающих не относящиеся к сфере технического регулирования обязательные требования: Постановление Правительства РФ от 02.05.2012 № 421 (ред. от 05.05.2012) // Собрание законодательства РФ. – .2012. – № 20. – ст. 2530 (документ утратил силу).

51. О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения: Постановление Правительства

РФ от 25.08.2012 № 851 (ред. от 07.05.2020) // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 36. – ст. 4902.

52. О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318 // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 52. – ст. 7491.

53. О государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011 - 2020 годы): Распоряжение Правительства РФ от 20.10.2010 № 1815-р (ред. от 26.12.2013) // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 46 – ст. 6026. (документ утратил силу).

54. О мерах по совершенствованию подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, устанавливающих не относящиеся к сфере технического регулирования обязательные требования" (вместе с «Положением об особенностях подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, устанавливающих не относящиеся к сфере технического регулирования обязательные требования»): Постановление Правительства РФ от 02.05.2012 № 421 (ред. от 05.05.2012) // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 20. – ст. 2530.

55. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик» (утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936) // «Известия ЦИК СССР и ВЦИК». – № 283. – 06.12.1936 (документ утратил силу).

56. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) // «Ведомости ВС СССР». – 1977. – № 41. – ст. 617 (документ утратил силу).

57. Об использовании технических средств подсчета голосов - комплексов обработки избирательных бюллетеней при проведении общероссийского

голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации: Постановление ЦИК России от 28.02.2020 № 240/1783-7 // Вестник ЦИК России. – № 2. – 2020.

58. О новой редакции Программы ускоренного технического переоснащения избирательной системы Российской Федерации: Постановление ЦИК России от 22.11.2013 № 205/1378-6 // Вестник ЦИК России. – № 11. – 2013.

59. О порядке электронного голосования с использованием комплексов для электронного голосования на выборах, проводимых в Российской Федерации: Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 07.09.2011 № 31/276-6 (ред. от 12.08.2015) // Вестник Центризбиркома РФ. – № 13. – 2011.

60. Об использовании при голосовании на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва комплексов для электронного голосования: Постановление ЦИК России от 15.07.2016 № 22/202-7 // Вестник ЦИК России. – № 16. – 2016. – 66.

61. О Порядке общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации: Постановление ЦИК России от 20.03.2020 № 244/1804-7 (ред. от 23.06.2020) // Вестник ЦИК России. – № 3. 2020.

62. О Порядке дистанционного электронного голосования при проведении общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации: Постановление ЦИК России от 04.06.2020 № 251/1850-7 // Вестник ЦИК России. – 2020. – № 5.

63. О порядке использования при голосовании на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, референдумах технических средств подсчета голосов - комплексов обработки избирательных бюллетеней и комплексов для

электронного голосования: Постановление ЦИК России от 06.03.2013 № 165/1212-6 // Вестник ЦИК России. – № 3. – 2013.

64. О внесении изменения в Порядок электронного голосования с использованием комплексов для электронного голосования на выборах, проводимых в Российской Федерации, утвержденный постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 7 сентября 2011 года N 31/276-6: Постановление ЦИК России от 27.08.2014 № 248/1529-6 // Вестник ЦИК России. – № 8. – 2014.

65. О Молодежной электоральной концепции: Постановление ЦИК России от 12.03.2014 № 221/1429-6 (в ред. Постановления ЦИК России от 07.10.2015 № 310/1773-6) // Вестник ЦИК России. – № 3. – 2014.

66. О Порядке видеонаблюдения в помещении для голосования на выборах Президента Российской Федерации 4 марта 2012 года: Постановление ЦИК России от 27.12.2011 № 82/635-6 (ред. от 01.03.2012) // Вестник Центризбиркома РФ. – № 23 – 24. – 2011.

67. О Порядке применения средств видеонаблюдения и трансляции изображения в помещениях для голосования на выборах и референдумах, проводимых в Российской Федерации: Постановление ЦИК России от 26.09.2012 № 142/1076-6 // Вестник ЦИК России. – № 10. – 2012.

68. Об инструкции по организации единого порядка установления итогов голосования, составления протоколов избирательных комиссий, определения результатов выборов, получения, передачи и обработки информации с использованием государственной автоматизированной системы российской федерации «выборы» при проведении выборов Президента Российской Федерации: Постановление ЦИК РФ от 17 августа 2011 г. № 26/255-6 // Вестник Центризбиркома РФ. – № 12. – 2011. (Документ утратил силу).

69. О применении отдельных технологий видеонаблюдения и трансляции изображения, в том числе в сети Интернет, на выборах и референдумах,

проводимых в Российской Федерации: Постановление ЦИК России от 31.08.2016 № 45/453-7 // Вестник ЦИК России. – № 16. – 2016.

70. О проведении в городе Москве эксперимента по организации и проведению публичных слушаний при осуществлении градостроительной деятельности с использованием общегородских информационных сервисов (вместе с «Порядком проведения в городе Москве эксперимента по организации и проведению публичных слушаний при осуществлении градостроительной деятельности с использованием общегородских информационных сервисов»): Постановление Правительства Москвы от 08.10.2015 № 653-ПП (ред. от 14.11.2017) // Вестник Мэра и Правительства Москвы. – 2015. – № 57.

71. О перечне субъектов Российской Федерации, в которых на общероссийском голосовании по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации проводится дистанционное электронное голосование: Постановление ЦИК России от 04.06.2020 № 251/1851-7 // Вестник ЦИК России. – 2020. – № 5.

72. Об образовании Общественного совета при федеральном государственном бюджетном учреждении «Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии»: Приказ Росреестра от 01.08.2016 № П/276 // Документ опубликован не был.

73. Об образовании Общественного совета при федеральном государственном бюджетном учреждении «Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии»: Приказ Росреестра от 01.08.2016 № П/276 // Документ опубликован не был.

74. Послание Президента Владимира Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 12.12.2012 // Российская газета. № 287. 13.12.2012.

75. Об Общественном совете при Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации: Приказ Минтруда России от 12.10.2013 № 534 (ред. от 07.09.2018) // (Документ опубликован не был).

76. Приказ Минтруда России от 12.10.2013 № 534 (ред. от 24.11.2015) «Об Общественном совете при Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации» // (Документ опубликован не был).

77. О внесении изменений в Приказ Федерального агентства водных ресурсов от 17 февраля 2014 г. № 40 «Об Общественном совете при Федеральном агентстве водных ресурсов»: Приказ Росводресурсов от 11.06.2014 № 164 // (Документ опубликован не был).

78. О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва: Закон г. Москвы от 22.05.2019 № 18 // Вестник Мэра и Правительства Москвы. – 2019 – № 30.

79. Закон г. Москвы от 06.07.2005 № 38 (ред. от 22.05.2019) «Избирательный кодекс города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. – 2005. – № 43.

80. Об утверждении Положения о порядке дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва: Решение Мосгоризбиркома от 18.07.2019 № 102/3 // Вестник Московской городской избирательной комиссии. – 2019. – № 4.

81. Положение о дополнительных гарантиях обеспечения гласности при проведении эксперимента по дистанционному электронному голосованию: Решение Московской избирательной комиссией от 03.09.2019 № 112/4 // URL: http://www.mosgorizbirkom.ru/documents/10279/19437521/rs_112_4.pdf/6569509f-3c35-4562-b337-e58988071d7c.

82. О требованиях к специальному программному обеспечению регионального портала государственных и муниципальных услуг города

Москвы: Решение Мосгоризбиркома от 17.06.2019 № 96/1 // Вестник Московской городской избирательной комиссии. – 2019. – № 3.

83. О Порядке видеонаблюдения в помещении для голосования на выборах Президента Российской Федерации 4 марта 2012 года Постановление ЦИК РФ от 27 декабря 2011 г. № 82/635-6 // Вестник Центризбиркома РФ. – 2011. – № 23 – 24.

84. О Порядке применения средств видеонаблюдения и трансляции изображения в помещении для голосования на выборах и референдумах, проводимых в Российской Федерации выписка из протокола заседания ЦИК от 19.09.2012 № 141-2-6 // Вестник ЦИК России. – 2012. – № 10.

85. О применении отдельных технологий видеонаблюдения и трансляции изображения, в том числе в сети Интернет, на выборах и референдумах, проводимых в Российской Федерации Постановление ЦИК России от 31.08.2016 № 45/453-7 // Вестник ЦИК России. – 2016. – № 16.

86. О Порядке применения средств видеонаблюдения и трансляции изображения, трансляции изображения в сети Интернет, а также хранения соответствующих видеозаписей на выборах Президента Российской Федерации 18 марта 2018 года: Постановление ЦИК России от 20.12.2017 № 116/943-7 // Вестник ЦИК России. – 2018. – № 1.

87. О применении средств видеонаблюдения и трансляции изображения, трансляции изображения в сети Интернет, а также хранения соответствующих видеозаписей на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и референдумах субъектов Российской Федерации, местных референдумах: Постановление ЦИК России от 18.07.2018 № 168/1387-7 // Вестник ЦИК России». – 2018. – № 14.

88. О Порядке применения средств видеонаблюдения и трансляции изображения в помещениях для голосования на выборах и референдумах,

проводимых в Российской Федерации: Постановление ЦИК России от 26.09.2012 № 142/1076-6 // Вестник ЦИК России. – 2012. – № 10.

89. О Порядке применения средств видеонаблюдения и трансляции изображения, трансляции изображения в сети Интернет, а также хранения соответствующих видеозаписей при проведении дополнительных выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва по одномандатным избирательным округам: Порядка организации видеонаблюдения, установленного Постановлением ЦИК РФ от 18.07.2018 № 168/1386-7 // Вестник ЦИК России. – 2018. – № 14.

90. О Порядке применения средств видеонаблюдения и трансляции изображения, трансляции изображения в сети Интернет, а также хранения соответствующих видеозаписей на выборах в городе Москве в единый день голосования 8 сентября 2019 года: Решение Московской городской избирательной комиссии № 107/4 от 1 августа 2019 года // Вестник Московской городской избирательной комиссии. – 2019. – № 5.

Международные правовые акты и зарубежные правовые акты

91. Окинавская хартия Глобального информационного общества (принята главами государств и правительств «Группы восьми» 22 июля 2000 г.) // URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/3170>.

92. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) (вместе с «Протоколом № 1» (Подписан в г. Париже 20.03.1952) // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 2. – ст. 163.

93. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // «Российская газета» – 10.12.1998 – № 67.

94. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в городе Риме 4 ноября 1950 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации – 08.01.2001. – № 2. – ст. 163.

95. Международный пакт о гражданских и политических правах (принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Бюллетень Верховного Суда РФ. – № 12. – 1994.
96. Хартия основных прав Европейского Союза (Принята в г. Ницце 07.12.2000) // Московский журнал международного права. 2003. № 2. С. 302 - 314.
97. Регламент Европейского парламента и Совета (Regulation (EU) no 211/2011 of the European Parliament and of the Council) от 16.02.2011 № 211/2011 // <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0001:0022:EN:PDF>.
98. Рекомендация Комитета министров Совета Европы «По распространению судебной и иной юридической информации путем использования новых технологий» от 28.02.2001 г. № R (2001) 3* // URL: <https://rm.coe.int/1680591602>.
99. Резолюция Парламентской ассамблеи Совета Европы «О влиянии новых коммуникационных и информационных технологий на демократию» от 29.01.2014 № 1970 (2014) // URL: [https://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/\[Russian_documents\]/\[2014\]/Jan2014/Res1970_rus.asp](https://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/[Russian_documents]/[2014]/Jan2014/Res1970_rus.asp).
100. Резолюция Комитета министров Совета Европы CM/Rec(2009)1 государствам-участникам Совета Европы по электронной демократии от 30.01.2009 № CM/Rec(2009)1 // URL: [https://www.coe.int/t/r/parliamentary_assembly/\[russian_documents\]/\[2009\]/\[Jan2009\]/Res1653_rus.asp](https://www.coe.int/t/r/parliamentary_assembly/[russian_documents]/[2009]/[Jan2009]/Res1653_rus.asp)
101. Рекомендации Комиссии по нормам гражданского права в области робототехники (2015/2103 (INL)) от 31.05.2016 № 1970 (2014) // URL: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/JURI-PR-582443_EN.pdf?redirect

102. Рекомендации Комитета министров Совета Европы государствам-участникам Совета Европы по электронной демократии от 18.02.2009 № CM/Rec(2009)1 // URL: [http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=RES267\(2008\)&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679](http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=RES267(2008)&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679)
103. Рекомендация (2004)11 государствам-членам Совета Европы о юридических, организационных и технических стандартах электронного голосования (Recommendation Rec(2004)11 of the Committee of Ministers to member states on legal, operational and technical standards for e-voting) от 30.09.2004 // URL: [https://www.coe.int/t/dgap/goodgovernance/Activities/KeyTexts/Recommendations/00Rec\(2004\)11_rec_adopted_en.asp](https://www.coe.int/t/dgap/goodgovernance/Activities/KeyTexts/Recommendations/00Rec(2004)11_rec_adopted_en.asp).
104. Рекомендация № CM/Rec(2017)5 Комитета министров Совета Европы «О правилах электронного голосования» (вместе с «Требованиями к электронному голосованию», «Определениями и терминами») (принята 14.06.2017 на 1289-ом заседании представителей министров) // Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. 2017. № 11.
105. Регламент Европейского парламента и Совета (Regulation (EU) no 211/2011 of the European Parliament and of the Council) от 16.02.2011 № 211/2011 // URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0001:0022:EN:PDF>.
106. О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 26.11.2003 № 248-3 // URL <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=H10300248>.
107. О народной законодательной инициативе в Кыргызской Республике Закон Кыргызской Республики от 16.11.2011 № 212 // <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203452?cl=ru-ru>. и Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об отверждении Положения о

порядке реализации права народной законодательной инициативы» от 16.11.2011 № 212 // URL <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/95388>

108. О всенародном обсуждении проектов законов: Закон Республики Узбекистан от 14.12.2000 № 166-II // URL http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=755

Судебная практика

109. По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 64, пункта 11 статьи 32, пунктов 8 и 9 статьи 35, пунктов 2 и 3 статьи 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросами Верховного Суда Российской Федерации и Тульского областного суда»: Постановление Конституционного Суда РФ от 11.06.2002 № 10-П // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 25 – ст. 2515.

110. По делу о проверке конституционности статей 3, 4, пункта 1 части первой статьи 134, статьи 220, части первой статьи 259, части второй статьи 333 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, подпункта «з» пункта 9 статьи 30, пункта 10 статьи 75, пунктов 2 и 3 статьи 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», частей 4 и 5 статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобами граждан А.В. Андропова, О.О. Андроновой, О.Б. Белова и других, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и регионального отделения политической партии «Справедливая Россия» в Воронежской области: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22.04.2013 № 8-П // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 18.

111. По делу о проверке конституционности положения абзаца шестого пункта 1 статьи 28 Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 года «О занятости населения в Российской Федерации» в редакции от 20 апреля 1996 года»: Постановление Конституционного Суда РФ от 16.12.1997 № 20-П // Собрание законодательства Российской Федерации от 22 декабря 1997 г. № 51 ст. 5877 // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – № 1. – 1998 г.

112. По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 1 и статьи 2 Федерального закона «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» в связи с жалобами граждан А.С. Стах и Г.И. Хваловой»: Постановление Конституционного Суда РФ от 24 мая 2001 г. № 8-П // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 22. – ст. 2276.

113. По делу о проверке конституционности ряда положений Закона Российской Федерации от 18 июня 1992 года «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (в редакциях от 24 ноября 1995 года и от 12 февраля 2001 года), Федеральных законов от 12 февраля 2001 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», от 19 июня 2000 года «О минимальном размере оплаты труда» и от 7 августа 2000 года «О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации» в связи с запросами Верховного Суда Российской Федерации и Октябрьского районного суда города Краснодара, жалобами граждан и общественных организаций черномыльцев»: Постановление Конституционного Суда РФ от 19.06.2002 № 11-П // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 27. – ст. 2779, Вестник Конституционного Суда РФ. – № 5. – 2002.

114. По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов «О федеральном бюджете на 2002 год», «О федеральном бюджете на 2003 год», «О федеральном бюджете на 2004 год» и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А.В. Жмаковского»: Постановление Конституционного Суда РФ от 23.04.2004 № 9-П // «Российская газета». – № 89. – 2004, «Российская газета», № 155, 22.07.2004 (поправка), «Собрание законодательства РФ». – 2004. – № 19 (часть 2), ст. 1923, Собрание законодательства РФ. – 19.07.2004. № 29 (поправка).

115. По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности части первой статьи 128 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2003 год» и подпункта 16 пункта 1 приложения 20 к данному Федеральному закону»: Определение Конституционного Суда РФ от 04.12.2003 № 415-О // Собрание законодательства РФ. – 2004, № 2. – ст. 162; «Российская газета». – № 2. – 14.01.2004.

116. По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Б.А. Кехмана: Постановление Конституционного Суда РФ от 18.02.2000 № 3-П // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 9. – ст. 1066.

117. По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 65 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Владимирской области: Постановление Конституционного Суда РФ от 15.04.2014 № 11-П // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 16. – ст. 1922.

118. По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 64, пункта 11 статьи 32, пунктов 8 и 9 статьи 35, пунктов 2 и 3 статьи 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права

на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросами Верховного Суда Российской Федерации и Тульского областного суда»: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11.06.2002 № 10-П // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 25. – ст. 2515., Вестник Конституционного Суда РФ. – № 5. –2002.

119. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 15.08.2012 № 33-АПГ12-3 // Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

120. Об отказе в удовлетворении заявления об оспаривании Постановления Центризбиркома РФ от 27.12.2011 № 82/635-6 «О Порядке видеонаблюдения в помещении для голосования на выборах Президента Российской Федерации 4 марта 2012 года: Решение Верховного Суда РФ от 24.02.2012 № АКПИ12-226 // Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

121. Решение Чертановского районного суда города Москвы от 30.10.2019 по делу № 2а-296/2019 // URL: <https://mosgorsud.ru/rs/chertanovskij/services/cases/kas/details/e91b1c8d-cde5-49e6-91a8-9d2dce486da7?caseNumber=%E2%84%96+2%D0%B0-296/2019>

122. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 03. März 2009- 2 BvC 3/07 -, Rn. 1-163 // Bundesverfassungsgericht. URL: http://www.bverfg.de/e/cs20090303_2bvc000307.html

Диссертации

123. Авдеева А.И. Правовое регулирование общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук.: 12.00.02 / Авдеева Арина Игоревна – М., 2017 – 274 с.

124. Антонов Я.В. Электронное голосование в системе электронной демократии: конституционно-правовое исследование дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Антонов Ярослав Валерьевич. – М., 2015 – 220 с.

125. Данилов В.Н. Законотворчество субъектов Российской Федерации (конституционно-правовое исследование). дисс. ... канд. юрид. наук.: 12.00.02 / Данилов Вадим Николаевич – М., 2007 – 153 с.
126. Забайкалов А.П. Реализация конституционного права на участие в выборах и референдумах посредством голосования по почте дис. ... канд. юрид. наук.: 12.00.02 / Забайкалов Андрей Павлович – Елец, 2009. – 183 с.
127. Матренина К.Ю. Становление электронного голосования на выборах в Российской Федерации и перспективы его развития (конституционно-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук.: 12.00.02 / Матренина Ксения Юрьевна – Тюмень, 2016 – 224 с.
128. Тамаев А.М. Открытое правительство в России: конституционно-правовые аспекты: дис. ... канд. юрид. наук.: 12.00.02 / Тамаев Алан Майранович – Владикавказ, 2017 – 200 с.

Авторефераты диссертаций

129. Грачев В.С. Институты гражданского общества и их роль в обеспечении конституционно-правовых отношений в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук.: 12.00.02 / Грачев Виталий Сергеевич. – М., 2011.
130. Гриб В.В. Взаимодействие органов государственной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук.: 12.00.02 / Гриб Владислав Валерьевич – М., 2011.
131. Грудцына Л.Ю. Государственно-правовой механизм формирования и поддержки институтов гражданского общества в России: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук.: 12.00.02 / Грудцына Людмила Юрьевна – М., 2009.

Монографии, учебная литература, сборники статей

132. Wilson Gomes. Democracy in the digital world: History, issues and themes. – São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2018. – 110 p.
133. Авакьян С.А., Конституционное право России: учеб. пособие в 2 т. / Авакьян. С.А. 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: ИНФА-М, 2014. – 864 с.
134. Автономов А.С. Избирательная власть. – М.: Права человека, 2002. – 81. с.
135. Алексеева Л.Л., Андриченко Л.В., Боголюбов С.А. / Конституционное право государств Европы: учебное пособие для студентов юридических вузов и факультетов. – М.: Волтерс Клувер, 2005. – 620 с.
136. Артем Генкин, Алексей Михеев. Блокчейн. Как это работает и что ждет нас завтра. – М.: Альпина Паблишер, 2018. – 680 с.
137. Бачило И.Л. Государство и право XXI в. Реальное и виртуальное. – М.: «Юркомпани», 2012. – 277 с.
138. Бачило И.Л. Правовые вопросы социальных и демократических процессов в информационном обществе России / Информационное общество: проблемы развития законодательства. Сборник научных работ. – М. ИГП РАН: «Юркомпани», 2012. – 130 с.
139. Васильев В.И. Законодательная основа муниципальной реформы. – М.: Формула права, 2005. – 336 с.
140. Васильев В.И. Муниципальное право России: учебник. / 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юстицинформ, 2012. – 680 с.
141. Векторы взаимодействия гражданского общества и современного государства: монография / коллектив авторов, под ред. Сигалова К.Е., Саранчука Ю.М., Селезнева П.С. – М.: Проспект, 2018. – 225 с.
142. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России: учебное пособие. – М.: 1997. – 169 с.
143. Дьюи Дж. Демократия и образование. – М.: Педагогика-пресс, 2000. – 384 с.

144. Жарова А.К. Право и информационные конфликты в информационно-телекоммуникационной сфере: монография. – М.: Янус-К, 2016. – 248 с.
145. Залоило М.В. Современные юридические технологии в правотворчестве: научно-практическое пособие / под ред. Пашенцева Д.А. – М.: Норма, 2020. – 184 с.
146. Иванченко А.В. Гражданам об их политических правах – М.: Фонд «Либеральная миссия», 2006/ – 420 с. URL: <http://www.liberal.ru/upload/files/ivanchenko-fin.pdf> (дата доступа 12.05.2019).
147. Институты конституционного права / Постников А.Е., Андриченко Л.В., Помазанский А.Е., Никитина Е.Е., Мазаев В.Д. и др., отв. ред. д.ю.н., проф. Андриченко Л.В., д.ю.н., проф. Постников А.Е. – М.: ИД «Юриспруденция», 2011. – 496 с.
148. Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура / пер. с англ. под науч. ред. Шкаратана. О. И – М.: ГУ ВШЭ, 2000. – 608 с.
149. Кельзен Г. Чистое учение о праве Ганса Кельзена / Сб. переводов. вып. 2. – М., 1988; Kelsen H. Pure Theory of Law. Berkeley and Los Angeles, 1967. – 211 P.
150. Комарова В.В. Воздействие технического прогресса на избирательный и референдумный процессы. Секция конституционного и муниципального права: сборник тезисов докладов VI Международной научно-практической конференции Кутафинские чтения «Гармонизация российской правовой системы в условиях международной интеграции» / отв. ред. В.И. Фадеев. – М.: МГЮА имени Кутафина, 2014. – 573 с.
151. Комарова В.В. Институты гражданского общества в решении вопросов общественной и государственной жизни / Сборник Международной научно-практической конференции «Политико-правовые проблемы взаимодействия власти, общества и бизнеса: опыт России и зарубежных стран». – Саратов, 2012. – 63. С.

152. Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в России: учебное пособие. – 2-е издание. – М.: «Проспект», 2010. – 624 с.
153. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. – М.: 2009. – 245 с.
154. Конституционное (государственное) право зарубежных стран Часть общая: конституционное (государственное) право и его основные институты / Андреева Г.Н., Андреева И.А., Будагова А.Ш., и др., под ред. Страшуна Б.А. – 3-е издание, обновленное и доработанное изд. – М.: Издательство «Бек», 2000. – 778 с.
155. Конституционно-правовые основы антикоррупционных реформ в России и за рубежом: учебно-методический комплекс (учебное пособие) / С.А. Авакьян, О.И. Баженова, О.А. Ежукова и др.; под ред. С.А. Авакьяна. – М.: Юстицинформ, 2016. – 568 с.
156. Конституция Российской Федерации. Доктринальный комментарий (постатейный) / М.П. Авдеенкова, А.Н. Головистикова, Л.Ю. Грудцына и др.; рук. авт. кол. Ю.А. Дмитриев, науч. ред. Ю.И. Скуратов. 2-е изд., изм. и доп. – М.: Статут, 2013, – 688 с.
157. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование: научно-практическое пособие / Т.С. Глазырин, Т.Л. Козлов, Н.М. Колосова и др.; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, – М.: ИНФРА-М, 2016. – 224 с.
158. Курячая М.М. Краудсорсинг: законотворческие инициативы: сборник материалов международной научной конференции: Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова 28 - 30 марта 2012 г. / отв. ред. д.ю.н., проф. С.А. Авакьян. – М.: Издательство «Юрист», 2012. – 481 с.
159. Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. - Саратов: Издательство Саратовской государственной академии права, 2003. – 510 с.

160. Международные избирательные стандарты: Сборник документов и материалов. Выпуск пятый / Отв. ред. кандидат юридических наук И.Б. Борисов и доктор юридических наук В.И. Лысенко. – М.: Российский общественный институт избирательного права, 2017. – 544 с. – 1440 с.
161. Муниципальное право России: учебник по конституционному праву / Авакьян С.А., Лютцер В.Л., Пешин Н.Л. и др., отв. ред. Авакьян С.А. – М.: Проспект, 2009. – 544 с.
162. Правовое пространство и человек: монография / Н.В. Власова, С.А. Грачева, Н.В. Кичигин, М.А. Мещерякова, А.Н. Морозов, С.Б. Нанба, И.В. Плюгина, Е.В. Пуляева, Е.Е. Рафалюк, Ю.А. Тихомиров, Н.И. Хлуденева, М.А. Цирина, А.М. Цирин, Ф.В. Цомартова, М.Е. Черемисинова, Е.В. Черепанова, А.Н. Чертков, отв. ред. Ю.А. Тихомиров, Е.В. Пуляева, Н.И. Хлуденева. – М.: Юриспруденция, 2012. – 240 с.
163. Правовые основы общественного контроля в Российской Федерации: постатейный научно-практический комментарий к Федеральному закону от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» / Е.А. Абросимова, В.В. Гриб, А.Г. Дейнеко и др.; под общ. ред. М.А. Федотова. – М.: Статут, 2017. – 208 с..
164. Ролз Дж. Теория справедливости. – Новосибирск: Издательство НГУ, 1995. – 532 с.
165. Руденко В.И. Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты. – Екатеринбург: УрО РАН, 2003. – 476 с.
166. Талапина Э.В. Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект): монография. – М.: Юриспруденция, 2015. –192 с.
167. Терещенко Л.К. Модернизация информационных отношений и информационного законодательства: монография. - М.: ИЗиСП: ИНФРА-М, 2013. – 227 с.
168. Тихомиров Ю.А. Государство. – М.: Инфра-М, 2013. – 319 с.

169. Тихомиров Ю.А. Современное публичное право: монографический учебник. – М.: Эксмо, 2008. – 448 с.
170. Тихомиров Ю.А. Управление на основе права. – М.: Формула права, 2008. – 484 с.
171. Уэбстер Ф. Теории информационного общества. – М.: Аспект Пресс, 2004. – 400 с.
172. Хабермас Ю. Демократия. Разум. Нравственность. – М.: Academia, 1995. – 252 с.
173. Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в современном мире: монография. – М.: Наука РАН, 2016. – 320 с.
174. Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». – М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. – 240 с.
175. Хау Джефф Краудсорсинг. Коллективный разум как инструмент развития бизнеса / Crowdsourcing: Why the Power of the Crowd is Driving the Future of Business. – М.: «Альпина Паблишер», 2012. – 288 с.
176. Шахрай С.М. Конституционное право Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата и магистратуры. 4-е изд., изм. и доп. – М.: Статут, 2017. – 624 с.

Статьи в периодических изданиях

177. Авакьян С.А. Свобода общественного мнения и конституционно-правовые гарантии ее осуществления // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 1. – с. 12-21.

178. Алиев Т.Т., Аничкин И.М. Правовой статус избирательных комиссий в Российской Федерации // Современное право. – 2011. – № 5. – с. 61-65. // СПС «Консультант Плюс».
179. Амелин Р.В., Чаннов С.Е. Прямая электронная демократия в Российской Федерации: возможности и перспективы // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 1. – с. 27 - 31.
180. Антонов Я.В. Электронная демократия как конституционно-правовой феномен // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – № 11. – с. 13-17.
181. Баранов П.П., Овчинников А.И. Конституционная легитимность: теоретико-методологический аспект // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 8. – с. 3-6.
182. Бондарь Н.С. Российское конституционное право в ценностном измерении: как правовой отрасли, юридической науки, учебной дисциплины // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 11. – с. 4-13.
183. Вартанова Е.Л. Саморегулирование в информационном обществе // Вестник Московского университета. Серия 10. Журналистика. – 2006. – № 3. – с. 8-19.
184. Волченко О.В. Динамика цифрового неравенства в России // Мониторинг. – 2016. – №5. – с. 163-181.
185. Галоян А.Р. Опережающее правотворчество субъектов Российской Федерации: общие подходы, сфера гражданских инициатив // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 5. – с. 38-41.
186. Дзидзоев Р.М. Российская общественная инициатива как форма современной демократии // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 7. – с. 49-51.
187. Дзидзоев Р.М., Тамаев А.М. Общественное (публичное) обсуждение проектов законодательных и иных нормативных правовых актов в формате

- открытого правительства // Конституционное и муниципальное право. 2015. – № 8. – с. 66-70.
188. Замотаева Е.К. Конституционно-правовые процедуры // Копирайт. – 2013. – № 3. – с. 64-83.
189. Исаев А.А. Обсуждение проекта «Сталинской конституции» населением Дальнего Востока СССР // Локус: люди, общество, культуры, смыслы. – 2018. – № 3. – с. 35-36.
190. Колюшин Е.И. Правовые проблемы дистанционного электронного голосования избирателей // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 2. – С. 25-30.
191. Комарова В.В. Народная правотворческая инициатива: история и практика регулирования в регионах // Юристь. – 1999. – № 1.
192. Котикова Д.В. Правовое регулирование дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы: проблемы, их решение и перспективы совершенствования // Государственная власть и местное самоуправление. – 2020. – № 5. – с. 22-28.
193. Курячая М.М. Электронное правосудие как необходимый элемент электронной демократии в современной России // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 7. – с. 52-54.
194. Любимов А.П. «Нулевое чтение» законопроектов как инструмент согласования интересов // Представительная власть – 21 век: законодательство, комментарии, проблемы. – 2005. – № 1. – с. 3-4
195. Михеева Т.Н. Об актуальных тенденциях в правовом регулировании статуса Общественной палаты Российской Федерации // Юридический мир. – 2013. – №5. – с. 11-13.
196. Нардина О.В., Бандикян М.Д. Развитие альтернативных способов голосования, основанных на применении информационных технологий в избирательном процессе // Конституционное и муниципальное право. – 2019. – № 12. – с. 59-61.

197. Павлушкин А.В., Постников А.Е. Правовой механизм дистанционного электронного голосования (анализ возможной модели) // Журнал российского права. – 2009. – № 11. – с. 5-13.
198. Перчаткина С.А., Черемисинова М.Е., Цирин А.М., Цирина М.А., Цомартова Ф.В. Социальные интернет-сети: правовые аспекты // Журнал российского права. – 2012. – № 5. – с. 14-24.
199. Пескова О.Ю., Половко И.Ю., Фатеева С.В. Обзор подходов к организации электронного голосования // Известия ЮФУ. Технические науки. 2014. – № 2 (151). – с. 237-247. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/obzor-podhodov-k-organizatsii-elektronnogo-golosovaniya>
200. Пехтерева Е.А. Перспективы использования технологии блокчейн и криптовалюты в России // Экономические и социальные проблемы России. – 2018. – № 1. – С. 71-95.
201. Пилипенко А.Н. Франция: к цифровой демократии // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2019. – №4. – с. 185-205. // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/frantsiya-k-tsifrovoy-demokratii>.
202. Помазанский А.Е. Роль институтов прямой демократии в обеспечении контроля населения за деятельностью органов местного самоуправления // Журнал российского права. – 2013. – № 8. – с. 13-24.
203. Помазанский А.Е. Соотношение традиционных и новых форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления // Журнал российского права. – 2019. – № 11. – с. 58-68.
204. Постников А.Е. Конституционная модель политической системы России в условиях развития «цифрового общества» // Журнал российского права. – 2020. – № 5. – С. 38-49.
205. Пресняков В.М. Основные институты народовластия в современной России: формальная или реальная демократия // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 11. – с. 5-63.

206. Прудентов Р.В. Методы регулирования протестных отношений: тенденции развития в последние годы // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 10. – с. 7 – 13.
207. Прудентов Р.В. Протестные отношения (по материалам некоторых зарубежных стран) // Конституционное и муниципальное право. 2013. – № 2. – с. 31-37.
208. Рябинская С.С. Информатизация общества в России: особенности формирования и сопутствующие угрозы // Научно-методический электронный журнал «Концепт». – 2013. – Т. 4. – с. 279. // URL: <http://e-koncept.ru/2013/64057.htm>.
209. Сабаева С.В. Гарантии избирательных прав граждан России по законодательству субъектов Российской Федерации: миф или реальность? // Омбудсмен. – 2012. – № 2. – с. 16-21.
210. Самыгин П.С. Правовая культура молодежи в контексте модернизации правовой системы России: по материалам социологических опросов // Социально-гуманитарные знания. – 2005. – № 4. – с. 208-215.
211. Саурин А.А. Цифровизация как фактор трансформации права // Конституционное и муниципальное право. – 2019. – № 8 – с. 26-31.
212. Сивицкий В.А. Общественное обсуждение законопроектов: демократия или государственный рационализм // Юридическая техника. – 2014. – № 8. с. 393-396.
213. Тихомиров Ю. А. Правовой суверенитет: сферы и гарантии // Журнал российского права. – 2013. – № 3. – с. 5-20.
214. Тихомиров Ю.А. Гражданское общество в фокусе права // Журнал российского права. – 2013. – № 10. – с. 35-45.
215. Тихомиров Ю.А. Правовое государство: модели и реальность // Журнал российского права. – 2011. – № 12. – с. 5-20.
216. Тихомиров Ю.А. Правовое пространство: равновесие и отклонения // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2017. – № 4. – с. 4-17.

217. Федотова В.В., Емельянов Б.Г., Типнер Л.М. Понятие блокчейн и возможности его использования // *European science*. – 2018. – № 1 (33). – С. 40-47.
218. Федотова Ю.Г. Электронная демократия как средство обеспечения информационной безопасности государства // *Информационное право*. – 2016. – № 3. – с. 17-24. // СПС Консультант Плюс.
219. Фурса Е.А. Подпись избирателя: векторы эволюции понятия и принципы правовой охраны // *Государственная власть и местное самоуправление*. – 2019. – № 4. – с. 59-63.
220. Холопов В.А. Актуальность компаративного междисциплинарного анализа функционирования институтов непосредственной демократии в условиях модернизации демократии // *Государственная власть и местное самоуправление*. – 2013. – № 7. – с. 7-9.
221. Чеботарев В.Е., Коновалова Е.И. Использование электронных средств голосования при проведении избирательных кампаний: опыт зарубежных стран и России // *Юридический мир*. 2012. – № 8. – с. 44-47.
222. Чеботарев В.Е., Коновалова Е.И. Электронное государство, электронное правительство, электронная демократия на современном этапе развития Российской Федерации // *Юридический мир*. – 2012. – №7. – с. 35-38.
223. Черепанов В.А. О народовласти в России: продолжение дискуссии // *Государство и право*. – 2014. – № 1. – с. 36-44.
224. Черногор Н.Н., Залоило М.В. Совершенствование правового регулирования общественного обсуждения проектов нормативных актов // *Право. Журнал Высшей школы экономики*. – 2018. – № 4. – с. 74-92.
225. Чуров В.Е. Цель - модернизация избирательной системы // *Журнал о выборах*. – 2011. – № 3. – с 1-6.

226. Чуров В.Е., Эбзеев Б.С. Демократия и управление избирательным процессом: отечественная модель // Журнал российского права. – 2011 – № 11. – с. 5-20. // СПС «Консультант Плюс».

227. Шульга-Морская Т.В. Электронное голосование: опыт и перспективы Швейцарии и России // Адвокат. – 2013. – № 3. – с. 57-72.

Электронные ресурсы

288. «Виды, способы и методы электронного голосования в современных условиях: российский подход к электронному голосованию». Доклад Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации В.Е. Чурова на семинаре ОБСЕ по проблемам электронного голосования (Вена, Хофбург, 16 – 17 сентября 2010 года)
Режим доступа: http://www.cikrf.ru/banners/duma_2011/international/materials/churov_doc_vena.php

289. «Золотой стандарт» по общественному наблюдению // Общественная палата Российской Федерации URL: <https://www.oprf.ru/1449/2134/1703/2531>

290. «Технология круизного голосования» // URL: <http://focusgoroda.ru/materials/2011-11-17/676.html>

291. Elections BC Recall & Initiative URL: <https://elections.bc.ca/recall-initiative/initiative/>

292. Government of India URL: <https://www.mygov.in/>

293. House of Representatives Standing Orders URL: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/House_of_Representatives_Standing_Orders

294. L'Assemblée nationale: Groupe de travail sur la démocratie numérique et les nouvelles formes de participation citoyenne. Démocratie numérique et participation: laisser place à l'expérimentation, p. 292–315. // URL:

<http://www2.assemblee-nationale.fr/static/reforme-an/democratie/Rapport-1-GT6-%20democratie.pdf>

295. Online Petitions for social change URL: <https://indianvoice.org/>

296. Petitions UK Government and Parliament URL: <https://petition.parliament.uk/>

297. Top 20 countries with the highest number of internet users // Internet World Stats URL: <https://www.internetworldstats.com/top20.htm>.

298. Top 20 countries with the highest number of internet users Режим доступа: <http://www.internetworldstats.com/top20.htm> (дата доступа: 01.03.2019);

299. Аккаунты чиновников в социальных сетях URL: <http://www.vedomosti.ru/special/governors-communications.shtml>.

300. В 2018 году уровень доверия института выборов и ЦИК РФ был одним из самых высоких с 1991 года ВЦИОМ: уровень доверия россиян к ЦИК вырос после того, как его возглавила Памфилова // ТАСС URL: <https://tass.ru/politika/5047526>.

301. В даркнет утекла база данных проголосовавших по поправкам в Конституцию // РБК URL: https://www.rbc.ru/technology_and_media/04/08/2020/5f28ce729a7947056524fb49 (дата обращения: 10.09.2020).

302. В наблюдатели идут из-за недоверия и любопытства»: как устроен общественный контроль за голосованием по поправкам к Конституции // URL: <https://newslab.ru/article/973236>

303. Видеотрансляция выборов // URL: <https://www.rostelecom.ru/projects/Archive/webcontrol/>.

304. Власти отказались от использования камер на выборах // URL: <http://www.rbc.ru/politics/08/07/2015/559d25a09a7947c0003fc44b>.

305. Выборам добавят «цифры» // Коммерсантъ URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4110492> (дата обращения: 10.09.2020).

306. Выступление Председателя ЦИК России В.Е. Чурова «Электронное голосование» // URL: http://tag.ikso.org/News_2011/vistupl.htm (дата обращения: 10.09.2020).
307. Госбук URL: <http://www.gosbook.ru/>.
308. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации // Система обеспечения законодательной деятельности URL: <https://sozd.duma.gov.ru/> (дата обращения: 10.09.2020).
309. Данные об оснащении избирательных участков на выборах 2010-2011 годов // Официальный Интернет-ресурс Центральной избирательной комиссии URL: elektr_ustr_golos.html
310. Доклад на тему: Практика и перспективы использования электронной подписи в ГАС «Выборы» // Официальный Интернет-ресурс Центральной избирательной комиссии Российской Федерации URL: http://cikrf.ru/banners/sov_2013/may/04.php
311. Единый портал бюджетной системы Российской Федерации URL: http://budget.gov.ru/epbs/faces/page_home?_adf.ctrl-state=15smxb7vh7_4®ionId=45.
312. Ежемесячный сборник о состоянии преступности в России за январь 2020 года // Портал правовой статистики Генеральной Прокуратуры Российской Федерации URL: <http://crimestat.ru/analytics> (дата обращения: 10.09.2020)
313. Зарубежные избирательные участки на выборах президента России. Досье // URL: <https://tass.ru/info/5025358>.
314. Институт выборов теряет доверие // Коммерсантъ URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4073723>.
315. Информационный портал «Все о саморегулировании» URL: <http://www.all-sro.ru/news/vzamen-zapreshaemogo-samoregulirovanie-pomojet>.
316. Исследование GfK: Проникновение Интернета в России // Growth for knowlege URL: <https://www.gfk.com/ru/about-gfk>.

317. Итоговая явка на выборах в Мосгордуму составила 21,77% // РИА Новости URL: <https://ria.ru/20190909/1558473858.html>.
318. Итоговая явка на первом электронном голосовании в Москве превысила 90% // РБК URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5d7540d39a7947d66cb732b5>
319. Как живется на границе? URL: <https://kpravda.ru/2019/07/25/kak-zhivetsya-na-granicze/>.
320. Как устроены муниципальные выборы в Москве, часть 1 // Открытая Россия URL: <https://openrussia.org/media/707667/>
321. Как использовать блокчейн на выборах // Рамблер URL: https://news.rambler.ru/other/40688861/?utm_content=news_media&utm_medium=read_more&utm_source=copylink
322. Камерная легитимность // URL: <https://lenta.ru/articles/2015/07/13/video>
323. Кислицына о выборах, черном пиаре, нарушениях и гипнотизерах // Время URL: http://www.vremyan.ru/interviews/oksana_kisliczyna_o_vyborakh__chernom_piare__narusheniyakh_i_gipnotizerakh.html
324. Лукьянов А.И. Разработка и принятие Конституции СССР 1977 года (1962-1977 гг.) // Сайт Конституции Российской Федерации URL: <https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/3001/>.
325. Методические материалы // Независимый общественный мониторинг URL: <https://nom24.ru/school/learning/> (дата обращения: 10.09.2020).
326. Михаил Молоканов: «Мои выводы про электронное голосование» // Московское городское отделение Коммунистической партии Российской Федерации URL: <https://msk.kprf.ru/2019/09/11/125379/>
327. Мухачев С.В. Динамика информационных компьютерных преступлений // Сборник «Информационные технологии, связь и защита информации МВД России» URL: <http://mvd.informost.ru/2012/pdf/part1/1-27.pdf>

328. Началось общественное обсуждение законопроекта «О донорстве органов» URL: <http://old.mon.gov.ru/dok/proj/6649>.
329. Обсудим милицию URL: <http://www.interfax.ru/russia/148482>.
330. Общественное обсуждение Федерального закона «О полиции» URL: zakonoproekt2010.ru.
331. Особое мнение члена Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Е.И. Колюшина о Протоколе Центральной избирательной комиссии Российской Федерации о результатах выборов Президента Российской Федерации (подписан 23 марта 2018 года, к Протоколу приобщается Сводная таблица Центральной избирательной комиссии Российской Федерации о результатах выборов Президента Российской Федерации) // URL: <http://www.cikrf.ru/analog/prezidentskiye-vybory-2018/itogi-golosovaniya/opinion.pdf>.
332. Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://www.pravo.gov.ru>.
333. Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации URL: <http://www.duma.gov.ru/legislative/statistics/?type=year&v=2019>
334. Парламентский портал URL: <http://www.portal.parlament.gov.ru>.
335. Повсеместного видеонаблюдения на голосовании по поправкам в Конституцию не будет // URL: <https://www.interfax.ru/russia/697061>.
336. Подведены итоги второго тестирования дистанционного электронного голосования // URL: <https://7x7-journal.ru/posts/2019/07/24/podvedeny-itogi-vtorogo-testirovaniya-distancionnogo-elektronnogo-golosovaniya> (дата обращения: 10.09.2020).
337. Подведены итоги выборов в Молодежный парламент // Избирательная комиссия Саратовской области URL: <http://www.saratov.izbirkom.ru/docs/3339/>.

338. Посчитайте нас по головам. И голосам «Государственной автоматизированной системе «Выборы» - 15 лет. В чем ее уникальность, «Известиям» рассказали все члены Центризбиркома» Владимир Чуров, Председатель Центральной избирательной комиссии: Режим доступа: http://cikrf.ru/gas/smi/aug2009/st_29.php.

339. Проект «Активный гражданин» // URL: <https://ag.mos.ru/home>

340. Разработчик софта для онлайн-выборов указал на нарушение требований ФСБ // РБК URL: https://www.rbc.ru/technology_and_media/10/09/2019/5d776b679a79471893c0515e

341. Революционная система голосования. // URL: <https://www.energovector.com/energoznanie-revoljutsionnaya-sistema-elektronnogo-golosovaniya.html>

342. Результаты выборов по одномандатному (многомандатному) округу в ходе проведения голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва // Московская городская избирательная комиссия URL:

http://www.moscow_city.vybory.izbirkom.ru/region/moscow_city?action=show&root=772000128&tvd=27720002327868&vrn=27720002327736&prver=0&pronetvd=null®ion=77&sub_region=77&type=426&vibid=27720002327868 (дата обращения: 10.09.2020).

343. Результаты голосования на участке в Дагестане отменяют // Актуальные комментарии URL: http://actualcomment.ru/rezultaty_golosovaniya_na_uchastke_v_dagestane_otmenyat.html

344. Республиканская избирательная комиссия Эстонии URL: <https://www.valimised.ee/ru>.

345. Российская общественная инициатива URL: <https://www.roi.ru/complete/>

346. Российские парламентарии предлагают обсудить дистанционное голосование на выборах // Коммерсантъ URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2978024> (дата обращения 10.09.2020)
347. Российские парламентарии предлагают обсудить дистанционное голосование на выборах URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2978024>.
348. Сбои в системе онлайн-голосования не привели к потере голосов избирателей в Москве // ТАСС URL: <https://tass.ru/politika/6860574>
349. Система видеонаблюдения за выборами «Вебконтроль» // URL: <https://www.rostelecom.ru/projects/Archive/webcontrol/>.
350. Социальная сеть для депутатов появится в России, сообщают СМИ Режим доступа: <https://ria.ru/politics/20140710/1015351532.html>.
351. Федеральный портал проектов нормативных правовых актов URL: <https://regulation.gov.ru/>.
352. Центральная избирательная комиссия - Международные избирательные стандарты Официальный Интернет-ресурс Центральной избирательной комиссии Российской Федерации // URL: cikrf.ru/upload/publications/mis_1440.pdf
353. ЦИК просит регионы максимально обеспечить видеонаблюдение на голосовании по Конституции РФ // URL: <https://tass.ru/politika/8034363> (дата обращения: 10.09.2020).
354. ЦИК установила факты двойного голосования на выборах URL: https://www.znak.com/2020-01-27/cik_rf_ustanovila_fakty_dvoynogo_golosovaniya_na_vyborah_gubernatora_chelyabinskoy_oblasti (дата обращения: 10.09.2020).
355. ЦИК: около 7 тысяч электронных комплексов для голосования будут использовать на выборах 8 сентября // Парламентская газета URL: <https://www.pnp.ru/politics/cik-okolo-7-tysyach-elektronnykh-kompleksov-dlya-golosovaniya-budut-ispolzovat-na-vyborakh-8-sentyabrya.html>

356. ЦИК: около 7 тысяч электронных комплексов для голосования будут использовать на выборах 8 сентября // Парламентская газета URL: <https://www.pnp.ru/politics/cik-okolo-7-tysyach-elektronnykh-kompleksov-dlya-golosovaniya-budut-ispolzovat-na-vyborakh-8-sentyabrya.html>
357. Чирков Д.К., Саркисян А.Ж. Преступность в сфере высоких технологий: тенденции и перспективы // Вопросы безопасности. - 2013. - №2. - С. 160 - 181. URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=608
358. Электронное голосование в Югре // URL: <http://www.spkugra.ru/> (дата обращения: 10.09.2020).
359. Электронное голосование и электронные выборы // URL: <https://www.id.ee/ru/rubriik/e-golosovanie>
360. Электронное голосование. Риски и уязвимости. Научный доклад. // URL: <https://www.evoting.ru/>.
361. Электронные выборы в Московскую городскую Думу. По данным портала в открытом тестировании участвовали участие 3377 избирателей, что составляет 95 % избирателей изъявивших желание принять участие в эксперименте по электронному дистанционному голосованию // Официальный сайт Мэра Москвы URL: <https://www.mos.ru/news/item/79790073/>
362. Электронные машины для голосования оснастят принтерами // Мембрана URL: <http://www.membrana.ru/particle/6673>.
363. Электронные устройства для голосования // URL: <http://cikrf.ru/activity/docs/postanovleniya/23623/>
364. Эстония побила рекорд на выборах через интернет // Русская служба BBC URL: <https://www.bbc.com/russian/news-47406829>.