

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М.В. ЛОМОНОСОВА
ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

На правах рукописи

Трущалова Татьяна Олеговна

**Дистанционное электронное голосование в системе
прямого народовластия в России**

5.1.2. – публично-правовые (государственно-правовые) науки

ДИССЕРТАЦИЯ
на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
кандидат юридических наук,
Маркова Е.Н.

Москва – 2024

Оглавление

Введение	3
Глава 1. Дистанционное электронное голосование: понятие и конституционно-правовая природа	23
§1. Понятие дистанционного электронного голосования и проблема его правового определения	23
§2. Роль дистанционного электронного голосования в концепции прямого народовластия.....	44
Глава 2. Конституционно-правовые основы участия граждан в дистанционном электронном голосовании в России	60
§1. Участие граждан в дистанционном электронном голосовании как способ правореализации.....	60
§2. Правовой стандарт участия граждан в дистанционном электронном голосовании	82
Глава 3. Дистанционное электронное голосование на выборах: пробелы и направления обновления избирательного законодательства	98
§1. Условия участия граждан в дистанционном электронном голосовании на выборах и референдуме.....	98
§2. Проблема соответствия дистанционного электронного голосования принципам избирательного права	115
§3. Трансформация избирательного процесса в условиях проведения дистанционного электронного голосования	131
Заключение	156
Библиография	162

Введение

Актуальность темы исследования.

Развитие практики дистанционного электронного голосования¹ в России стало частью масштабного процесса цифровизации², который должен послужить расширению возможностей для взаимодействия государства и граждан в процессе осуществления прямого народовластия. Вместе с тем, несмотря на стремление государства к развитию дистанционного электронного голосования в качестве способа участия граждан в осуществлении прямого народовластия, а также широкое распространение практики его применения, выходящей за рамки избирательного процесса, ключевыми препятствиями его полноценного использования остаются как отсутствие надлежащего нормативно-правового регулирования, так и проблемы соответствия дистанционного электронного голосования базовым правовым принципам³.

Несмотря на наличие зарубежного и отечественного опыта применения технологии дистанционного электронного голосования в различных по правовой природе институтах прямого народовластия, правовые основы его проведения не сформированы ни в одной из стран мира, а сама процедура дистанционного электронного голосования подвергается серьезной критике

¹ Представления о дистанционном электронном голосовании в международных стандартах, посвященных определению понятий «электронная демократия», «электронное голосование», «дистанционное электронное голосование», «электронное правительство» и др., сводятся в большинстве случаев к мнению о дистанционном электронном голосовании как о форме голосования, получившей воплощение в мировой практике интернет-голосования. В данной связи понятие «дистанционное электронное голосование» в настоящей работе будет также использовано для обозначения процесса голосования, находящегося в одном смысловом ряду с терминами «онлайн-голосование» и «интернет-голосование».

² В доктрине *цифровизация* определяется как следствие распространения и внедрения информационно-коммуникационных технологий во все сферы жизнедеятельности общества и человека, а также как фактор трансформации права. См.: Волос А.А., Иванов А.А. Цифровизация и Конституция // Закон. 2022. № 12. С. 34–45.

³ См., например, Особое мнение члена Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Е.И. Колюшина о Протоколе Центральной избирательной комиссии Российской Федерации о результатах выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации восьмого созыва по федеральному избирательному округу (подписан 24 сентября 2021 г., к Протоколу прилагается Сводная таблица ЦИК РФ о результатах выборов депутатов Государственной Думы по федеральному избирательному округу). URL: <https://msk.kprf.ru/2021/09/24/169056/> (дата обращения: 01.10.2023)

как со стороны законодательных органов, так и органов конституционного контроля многих государств⁴. Указанное свидетельствует об объективной необходимости определения базовых нормативных основ применения дистанционного электронного голосования в России в различных формах непосредственной демократии, сосредоточенных на федеральном, региональном и местном уровнях.

Представляется, что эти и другие вопросы являются следствием того, что дистанционное электронное голосование продолжает восприниматься исключительно как технология, в то время как его правовая природа остается не исследована и требует научного осмысления с позиции конституционного права. Отсутствие правовой концепции дистанционного электронного голосования, в свою очередь, порождает общую неопределенность в вопросе о влиянии дистанционного электронного голосования на существующую систему конституционно-правовых отношений, а также на содержание институтов конституционного права, конституционных принципов взаимодействия личности, общества и государства, конституционных прав граждан, включая право на участие в управлении делами государства.

Таким образом, с точки зрения конституционного права актуальность темы настоящего диссертационного исследования обусловлена необходимостью формирования научно обоснованной концепции дистанционного электронного голосования, углубления научных знаний, связанных с институционализацией понятия «дистанционное электронное голосование», в целях выявления его конституционно-правовой природы и осмысления практики его использования в системе институтов прямого народовластия.

⁴ См. подробнее, *Трущалова Т.О.* Российская модель дистанционного электронного голосования в контексте зарубежной избирательной практики // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 5. С. 25–33.

Определению оптимальной правовой модели дистанционного электронного голосования будет способствовать как буквальный анализ текущей совокупности юридических требований, определяющих особенности проведения дистанционного электронного голосования в России, так и рассмотрение правовых проблем, которые уже возникают при проведении дистанционного электронного голосования, соизмеряя их с теми вопросами народовластия, которые изначально послужили фактором развития дистанционного электронного голосования.

Отдельное значение для изучения в рамках конституционного права имеет новая для современного правопорядка категория «участия граждан в дистанционном электронном голосовании», получившая свое упоминание в избирательном законодательстве, а также в судебной практике по вопросам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации в качестве *права*, однако, не нашедшая своего осмысления в правовой науке.

Степень научной разработанности темы исследования.

За последние годы заметно возросло общее число научных работ, посвященных тематике использования информационно-коммуникационных технологий в процессе осуществления народовластия, затрагивающих, в том числе проблемы дистанционных и электронных способов голосования.

О предпосылках развития дистанционного электронного голосования повествуется в работах, посвященных вопросам участия граждан в управлении делами государства, в контексте развития новейших форм реализации указанного права за счет использования информационно-коммуникационных технологий⁵, а также в работах, исследующих проблемы гарантирования тайны волеизъявления при проведении выборов и референдумов в форме интернет-голосований в контексте обеспечения

⁵ См., например: *Широбоков С.А.* Конституционно-правовые аспекты участия граждан в управлении делами государства в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. Екатеринбург, 2011; *Липчанская М.А.* Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. Саратов, 2012.

конституционного права на неприкосновенность частной жизни в условиях информатизации общества⁶.

Вопросы дистанционного электронного голосования нашли свое отражение в трудах российских и зарубежных авторов, посвященных исследованию электронных способов голосования с позиции избирательного права и предусмотренных им правовых принципов.

В работах Г.П. Акимовой, Я.В. Антонова, А.В. Григорьева, А.О. Гаджиевой, Е.В. Гриценко, Е.И. Колюшина, Д.А. Кравец, А.И. Лопатина, К.Ю. Матрениной, В.А. Овчинникова, С.А. Трыкановой, А.К. Попова и др. рассмотрен опыт применения различных средств электронного голосования на выборах в России, включая дистанционное электронное голосование.

Раскрытие особенностей проведения электронного голосования в мировой практике отражено в работах таких иностранных ученых, как Аскарана Агарвала (Askaran Agarwala), Стивена Клифта (Steven Clift), Бэна Голдсмита (Ben Goldsmith), Павагады Индиресан (Pavagada Indiresan), Халахалли Прасад (Halahalli Prasad), Холли Рутрауф (Holly Ruthrauff), Дилипа Шахани (Dilip Shahani), Александра Трехсель (Alexander Trechsel) и др.

Изучению особенностей дистанционного электронного голосования, в том числе в контексте развития механизмов электронной демократии, посвящены работы следующих российских исследователей: М.Г. Анохина, Я.В. Антонова, И.Б. Борисова, А.А. Вешнякова, А.Г. Головина, А.О. Гаджиевой, А.В. Григорьева, Е.В. Гриценко, А.В. Игнатова, Е.И. Колюшина, В.В. Комаровой, Д.А. Кравец, А.И. Лопатина, К.Ю. Матрениной, М.Ю. Павлутенковой, А.В. Павлушкина, А.Е. Постникова, Д.А. Реута и др.

⁶ См., например: *Преснякова А.В.* Конституционное право на неприкосновенность частной жизни в условиях информатизации общества: современный зарубежный опыт: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010.

Вопросы конституционно-правового регулирования использования информационно-коммуникационных технологий в процессе участия граждан в управлении делами государства, а также некоторые проблемы реализации избирательных прав граждан в условиях проведения дистанционного электронного голосования на выборах рассматривались в ряде диссертационных исследований, в частности: в диссертации Я.В. Антонова «Электронное голосование в системе электронной демократии: конституционно-правовое исследование»⁷; в диссертации А.В. Григорьева «Конституционно-правовое регулирование использования современных информационно-коммуникационных технологий при осуществлении институтов прямой демократии»⁸; в диссертации К.Ю. Матрениной «Становление электронного голосования на выборах в Российской Федерации и перспективы его развития»⁹; в диссертации А.И. Лопатина «Конституционный концепт народного суверенитета в России и избирательные права граждан в эпоху цифровизации»¹⁰; в диссертации А.О. Гаджиевой «Активное избирательное право в условиях применения цифровых технологий (на примере города Москвы)»¹¹, в диссертации Ю.Я. Дубровиной «Конституционно-правовая защита избирательных прав граждан в условиях применения современных избирательных технологий в России»¹².

⁷ Антонов Я.В. Электронное голосование в системе электронной демократии: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015.

⁸ Григорьев А.В. Конституционно-правовое регулирование использования современных информационно-коммуникационных технологий при осуществлении институтов прямой демократии: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2020.

⁹ Матренина К.Ю. Становление электронного голосования на выборах в Российской Федерации и перспективы его развития: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2016.

¹⁰ Лопатин А.И. Конституционный концепт народного суверенитета в России и избирательные права граждан в эпоху цифровизации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2023.

¹¹ Гаджиева А.О. Активное избирательное право в условиях применения цифровых технологий (на примере города Москвы): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2023.

¹² Дубровина Ю.Я. Конституционно-правовая защита избирательных прав граждан в условиях применения современных избирательных технологий в России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2023.

Вместе с тем до настоящего времени научных исследований, посвященных дистанционному электронному голосованию и рассматривающих его в качестве самостоятельной конституционно-правовой категории в России, не проводилось. Ряд научных исследований по праву хотя и затрагивали некоторые вопросы дистанционного электронного голосования, однако, выполнялись либо до внедрения технологии «блокчейн», либо преимущественно ориентированы на подробное описание процесса использования указанных технологий голосования и их видов¹³.

Делая упор на технические характеристики дистанционного электронного голосования, существующие исследования, как правило, поверхностно освещают вопрос правового содержания дистанционного электронного голосования, в связи с чем изучение конституционно-правовых аспектов данной категории уходит на второй план, так и не получая должного правового осмысления.

В частности, несмотря на тенденции встраивания технологии дистанционного электронного голосования в различные институты непосредственной демократии – как императивные, так и консультативные – за рамками научной дискуссии остается вопрос о необходимости и возможности выработки единой правовой концепции дистанционного электронного голосования, которая могла бы быть применима ко всем формам прямой демократии, предусматривающих его проведение.

Без внимания в конституционно-правовой науке оставлены вопросы правового содержания категории «участие граждан в дистанционном электронном голосовании» и признания права на участие в дистанционном

¹³ См., например: *Алексеев Р.А.* Блокчейн как избирательная технология нового поколения - перспективы применения на выборах в современной России // Вестник Московского государственного областного университета. 2018. № 2. С. 3–9.; *Кутейников Д.Л.* Особенности применения технологий распределенных реестров и цепочек блоков (блокчейн) в народных голосованиях // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 9. С. 41–52.; *Либанова С.Э., Былинкина Е.В.* Технология блокчейн: возможности и риски применения в избирательном процессе // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 2. С. 34–38 и др.

электронном голосовании, а также наличия правовых ограничений использования дистанционного электронного голосования в процессе выявления волеизъявления граждан с учетом сложившейся в демократическом государстве системы правовых принципов и норм.

Во избежание подобных упущений в дальнейшем описанию технических аспектов и связанных с ними проблем организации дистанционного электронного голосования, моделей и принципов проведения дистанционного электронного голосования с технической точки зрения, особенностей функционирования различных информационных систем дистанционного электронного голосования и т. п. в рамках настоящей работы будет уделено минимальное внимание.

Отдельного внимания, в контексте настоящего конституционно-правового исследования, требует научное обоснование надлежащей модели правового регулирования дистанционного электронного голосования на выборах с учетом проблем соответствия рассматриваемого способа голосования принципам избирательного права и его организации в избирательном процессе.

Объект диссертационного исследования составляют общественные отношения, возникающие в процессе реализации форм прямого народовластия (в том числе с использованием дистанционного электронного голосования), а также правовое регулирование указанных отношений и практика его применения.

Предмет диссертационного исследования составляют конституционно-правовая природа, содержание, структура и особенности дистанционного электронного голосования; правовые основы его проведения; механизмы признания, гарантирования, реализации, охраны и защиты права на участие граждан в таком голосовании; оценка правового регулирования и практики реализации избирательных прав граждан при проведении дистанционного электронного голосования.

Целью настоящего диссертационного исследования является формулирование авторского научно аргументированного подхода к конституционно-правовой природе дистанционного электронного голосования, а также к определению места дистанционного электронного голосования в системе категорий конституционного права.

Достижению указанной цели служит решение следующих **задач**:

- рассмотреть подходы к определению понятия дистанционного электронного голосования с учетом сложившегося понятийно-терминологического аппарата, нашедшего отражение в российской и международной практике нормативного регулирования дистанционного электронного голосования;

- рассмотреть подходы к определению роли дистанционного электронного голосования в концепции прямого народовластия;

- исследовать конституционно-правовое значение категории участия граждан в дистанционном электронном голосовании, а также его роль в процессе реализации прав граждан;

- обозначить проблемы существующего в России подхода к правовому регулированию участия граждан в дистанционном электронном голосовании;

- сформировать представления о форме и содержании правового стандарта дистанционного электронного голосования, которые должны определить правовые основы участия граждан в дистанционном электронном голосовании;

- рассмотреть возможные ограничения участия граждан в дистанционном электронном голосовании на выборах и референдуме в контексте действующего правового регулирования;

- обозначить проблемы соответствия дистанционного электронного голосования принципам избирательного права;

- обозначить признаки трансформации избирательного процесса в условиях проведения дистанционного электронного голосования.

Теоретическая основа исследования представлена в трудах специалистов в области конституционного и муниципального права, исследовавших проблемы реализации права граждан на участие в управлении делами государства с помощью институтов непосредственной демократии, в том числе в условиях развития информационного общества, среди которых ключевое значение имеют работы С.А. Авакьяна, А.Б. Агапова, М.В. Баглая, Д.Н. Бахраха, Ю.М. Батурина, Н.С. Бондаря, Н.А. Богдановой, В.И. Васильева, В.Г. Вишнякова, В.Д. Зорькина, В.Д. Карповича, Д.А. Керимова, В.В. Комаровой, Н.М. Колосова, Ю.В. Кудрявцева, О.Е. Кутафина, В.В. Лазарева, Ю.И. Лейбо, М.А. Липчанской, Л.Ш. Лозовского, А.А. Мишина, Л.А. Нудненко, Л.А. Окунькова, Р.Г. Орехова, А.В. Павлушкина, А.Е. Постникова, Г.Д. Садовниковой, Б.А. Страшуна, И.А. Старостиной, 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 и др.

Анализ возможностей дистанционного электронного голосования в системе избирательных действий и процедур проводился с учетом работ А.С. Автономова, Я. В. Антонова, Н.А. Богдановой, Н.С. Бондаря, И.Б. Борисова, Е.В. Гриценко, Е.И. Колюшина, В.В. Комаровой, Д.А. Кравец, К.Ю. Матрениной, Л.А. Хабриевой, Д.А. Реута, В.И. Руденко, Э.В. Талапиной, Б.С. Эбзеева и др.

Отдельные вопросы исследуемой проблемы освещают диссертационные исследования, авторами которых являются Я.В. Антонов, А.В. Григорьев, А.О. Гаджиева, Д.А. Кравец, М.А. Липчанская, А.И. Лопатин, А.В. Преснякова, К.Ю. Матренина, С.А. Широбоков и др.

Методологической основой диссертационного исследования являются всеобщий диалектический метод, общенаучные (дедукция и индукция, анализ и синтез, системный метод исследования, метод обобщения и систематизации) и частнонаучные методы исследования (формально-юридический, историко-правовой, сравнительно-правовой,

метод правового моделирования и др.). Сочетание таких методов диктовалось общей установкой и целостным подходом к теоретическому и практическому решению поставленных в настоящей диссертации общих целей и конкретных проблем.

Исходным методом изучения сущности дистанционного электронного голосования послужили диалектический, логический, исторический и системный методы.

Диалектический метод позволил изучить практику проведения дистанционного электронного голосования в различных по правовой природе формах непосредственной демократии, а также сформулировать представления о российской модели дистанционного электронного голосования, которая не ограничивается его проведением на выборах.

Существенное значение для диссертационного исследования имели специально-юридические методы: формально-юридический, историко-правовой и сравнительно-правовой.

Формально-юридический метод позволил систематизировать представления о дистанционном электронном голосовании в фокусе конституционно-правовых категорий, определить его признаки и правовой режим.

При помощи историко-правового метода показано развитие научных подходов к проблемам признания и нормативного регулирования дистанционного электронного голосования.

Сравнительно-правовой метод использован преимущественно для определения особенностей российской правовой модели дистанционного электронного на выборах в контексте зарубежной избирательной практики.

Нормативную и эмпирическую базу исследования составляют: Конституция Российской Федерации, международно-правовые акты, федеральные конституционные законы и федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, в том числе акты

стратегического планирования, регулирующие использование информационно-коммуникационных технологий при осуществлении институтов прямой демократии в России, правовые акты Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, а также судебная практика в области защиты избирательных прав граждан, решения Конституционного Суда Российской Федерации. Также в тексте диссертации анализируется законодательство зарубежных государств, регулирующее возможность проведения дистанционного электронного голосования, а также судебная практика, отражающая риски использования дистанционного электронного голосования в рамках избирательных процедур, сформулированные органами конституционного контроля зарубежных стран. Кроме того, изучены относящиеся к теме законопроекты, затрагивающие актуальные вопросы в исследуемой области отношений.

Научная новизна диссертационного исследования predetermined темой, формулировкой и постановкой научной проблемы, ставшей предметом исследования, методологическими подходами, примененными при исследовании заявленной темы, и заключается в результатах проведенного анализа дистанционного электронного голосования.

Настоящая работа является конституционно-правовым исследованием, посвященным анализу дистанционного электронного голосования в качестве самостоятельной правовой категории и выявлению его конституционно-правовой природы через призму существующих проблем эффективности институтов непосредственной демократии в России. Одновременно настоящее научное исследование направлено на формирование представлений о правовых основах использования данного способа голосования в различных по правовой природе институтах прямого народовластия. Исследование формирует систему представлений о том, что подходящей основой для использования дистанционного электронного голосования могут стать как существующие формы прямого народовластия, так и новые формы непосредственного гражданского участия,

которые за счет использования возможностей дистанционного электронного голосования могли бы способствовать гражданам в осуществлении прямого народовластия.

Понятие «дистанционное электронное голосование» в работе вводится в научный оборот как самостоятельная правовая категория, которая, с одной стороны, не имеет непосредственного обособления с формами прямой демократии и ее отдельными институтами, а с другой – фактически может быть использована исключительно во взаимосвязи с таковыми.

Результатом диссертационного исследования является научное обоснование концепции дистанционного электронного голосования.

Предложенный конституционно-правовой анализ проблем и перспектив признания права граждан на участие в дистанционном электронном голосовании, рассмотренных в контексте избирательного права, с одной стороны, актуализирует проблему соответствия дистанционного электронного голосования принципам конституционного и избирательного права, а с другой – позволяет выявить признаки трансформации избирательного процесса в условиях проведения дистанционного электронного голосования, а также выявить специфику избирательных споров, и на ее основе предложить и обосновать рекомендации по обновлению законодательства.

Основные положения, выносимые на защиту.

1. Дистанционное электронное голосование является самостоятельным способом голосования и в конституционно-правовом дискурсе должно рассматриваться исключительно в качестве инструмента, способствующего осуществлению народовластия и направленного на *реализацию и развитие различных форм* непосредственной демократии как императивных, так и консультативных. Попытки придания дистанционному электронному голосованию характеристик самостоятельного института народовластия, отнесение его к одному из институтов прямой демократии, в частности к выборам, либо определение

его в качестве элемента системы электронной демократии, основаны на поиске его институциональных характеристик, которые вместе с тем не отражают его роли в системе прямого народовластия государства, а следовательно, с одной стороны, могут повлечь неверное толкование возможностей, которые дистанционное электронное голосование предоставляет гражданам, участвующим в управлении делами государства, а с другой – ставит перед государством нерешаемую задачу правового регулирования дистанционного электронного голосования как технологии.

2. Дистанционное электронное голосование, учитывая его универсальный характер, может выступать как в качестве *основного*, так и *субсидиарного* способа голосования. При этом говорить о субсидиарном характере дистанционного электронного голосования в контексте определения его правового режима уместно лишь тогда, когда институт непосредственной демократии, в рамках которого он применяется, предусматривает и традиционное голосование бумажными бюллетенями.

Роль *основного способа голосования* дистанционному электронному голосованию в российской правовой модели может отводиться в ряде новых консультативных институтов прямого народовластия, непосредственно основанных на использовании данного способа голосования, которые, *во-первых*, по юридической конструкции не предполагают проведения традиционного голосования бумажными бюллетенями, а *во-вторых*, именно за счет проведения дистанционного электронного голосования, как правило, образуют самостоятельный институт непосредственной демократии.

Исключительно *субсидиарным способом голосования* в российской правовой модели дистанционное электронное голосование является в императивных институтах непосредственной демократии, в частности на выборах и референдуме, что проявляется в двух аспектах: *во-первых*, дистанционное электронное голосование на выборах и референдуме в России

может по решению избирательной комиссии или комиссии референдума проводиться или не проводиться. При этом специальные требования для его проведения или для отказа от его проведения не устанавливаются; *во-вторых*, гражданин, принимающий участие в выборах или референдуме, может по своему желанию использовать дистанционное электронное голосование как способ голосования для участия в выборах или референдуме либо не использовать.

3. При дистанционном электронном голосовании способом правореализации является *непосредственное участие гражданина в дистанционном электронном голосовании*, которое допускается нормами того или иного института народовластия и которое в конституционно-правовом смысле и олицетворяет ценность для осмысления *процесса осуществления народовластия* рассматриваемым способом. При этом участие в дистанционном электронном голосовании представляет собой не самостоятельное право гражданина, а одну из форм реализации права на участие в управлении делами государства. В данном смысле, например, участие граждан в дистанционном электронном голосовании на выборах и референдуме фактически является *основным способом реализации* активного избирательного права в российской модели дистанционного электронного голосования.

4. Российская модель дистанционного электронного голосования характеризуется неопределенностью правового регулирования, которая выражается в двух аспектах: 1) нормы об участии граждан в дистанционном электронном голосовании представляют собой исключительно описание технической процедуры голосования указанным способом; 2) подавляющее большинство технических требований, напротив, создается путем преобразования правовых формулировок, провозглашающих идеи народовластия, приближая тем самым участие граждан в дистанционном электронном голосовании к юридической фикции, а сами технические

требования преподносятся в качестве необходимого и достаточного механизма его правового регулирования.

5. Правовые основы участия граждан в дистанционном электронном голосовании должны определяться правовым стандартом дистанционного электронного голосования. С организационной точки зрения такой стандарт должен получить универсальное оформление на уровне отдельного федерального закона. С содержательной точки зрения такой стандарт должен, *во-первых*, определить универсальные правовые понятия, используемые при проведении дистанционного электронного голосования, характеризующие его как способ голосования, применимый в различных формах непосредственной демократии, не ограничиваясь его проведением на выборах; *во-вторых*, установить базовые принципы участия граждан в дистанционном электронном голосовании, актуальные для всех форм непосредственной демократии, включая:

а) единые принципы идентификации и аутентификации граждан для участия в дистанционном электронном голосовании;

б) гарантии равенства голосов участников дистанционного электронного голосования;

в) принцип личного участия в дистанционном электронном голосовании;

г) принцип открытости и прозрачности дистанционного электронного голосования;

д) гарантии конфиденциальности персональных данных участников дистанционного электронного голосования;

е) гарантии доступности дистанционного электронного голосования для всех граждан.

6. На сегодняшний день участие граждан в дистанционном электронном голосовании при проведении выборов и референдума ввиду пробельности и неопределенности избирательного законодательства не является гарантированным способом реализации активного

избирательного права, поскольку возможность такого участия изначально зависит от устанавливаемых законодательством *организационных* условий, которые фактически образуют *две группы* ограничений:

во-первых, участие в дистанционном электронном голосовании в избирательном процессе ограничено усмотрением избирательной комиссии, организующей проведение дистанционного электронного голосования;

во-вторых, участие в дистанционном электронном голосовании в избирательном процессе прямо зависит от доступности цифровых технологий избирателю, а также наличия навыков их использования.

7. Проблемы полного соответствия дистанционного электронного голосования существующим избирательным принципам сохраняются, что проявляется в *двух* последовательных аспектах:

во-первых, в действующем избирательном законодательстве и судебной практике декларируется соответствие дистанционного электронного голосования принципам избирательного права, в то время как обеспечение их фактического полного соблюдения правовыми средствами невозможно;

во-вторых, решение вопроса об обеспечении принципов избирательного права, в частности тайны голосования, при проведении дистанционного электронного голосования существующим избирательным принципам возможно либо путем отказа от использования дистанционного электронного голосования, либо за счет нового осмысления содержания избирательных принципов в их соотношении с принципами *участия* граждан в дистанционном электронном голосовании, которые должны получить самостоятельное закрепление в российском законодательстве, в частности, в правовом стандарте дистанционного электронного голосования.

8. Дистанционное электронное голосование меняет парадигму выборов, затрагивая различные стадии избирательного процесса и широкий круг его участников, что позволяет выделить как минимум *четыре* признака

трансформации избирательного процесса в условиях применения дистанционного электронного голосования:

во-первых, за счет технических специалистов расширяется организационный состав участников избирательного процесса, без надлежащего определения их юридического статуса;

во-вторых, меняется состав и объем полномочий избирательных комиссий, что проявляется: а) в установлении особых полномочий избирательных комиссий, организующих проведение дистанционного электронного голосования, ранее несвойственных избирательным комиссиям, организующим выборы на избирательных участках; б) в образовании специальной избирательной комиссии – территориальной избирательной комиссии дистанционного электронного голосования, полномочия и правовой статус которой также лишены правовой определенности;

в-третьих, меняются подходы к наблюдению за выборами, где проводится дистанционное электронное голосование, которое, как и само голосование, становится дистанционным, предполагает наличие специальных технических знаний и образует качественно иной институт наблюдения за дистанционным электронным голосованием на выборах;

в-четвертых, установление итогов выборов требует учета итогов голосования традиционным и дистанционным способами.

Теоретическая значимость исследования

Теоретические конструкции и выводы диссертационного исследования могут быть использованы для дальнейшего развития представлений о возможностях дистанционного электронного голосования в реализации форм прямого народовластия, изучения возникающих в процессе его проведения проблем участия граждан в дистанционном электронном голосовании, а также найдут применение в качестве основы для проведения других научных исследований в указанной сфере.

Практическая значимость диссертационного исследования и сформулированные в работе предложения по развитию правовой основы участия граждан в дистанционном электронном голосовании могут быть использованы в правотворческой деятельности законодательных и исполнительных органов государственной власти с целью совершенствования законодательства по вопросам организации и проведения дистанционного электронного голосования в России.

Материалы диссертации могут быть использованы в деятельности избирательных комиссий и комиссий референдума, организующих проведение дистанционного электронного голосования на выборах и референдумах различного уровня, в деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Практическую значимость настоящего диссертационного исследования составляют сформулированные на основе комплексного теоретического и правового анализа норм российского законодательства о дистанционном электронном голосовании выводы о правовых условиях проведения дистанционного электронного голосования, которые могут быть использованы для обеспечения надлежащего правового регулирования дистанционного электронного голосования в различных формах непосредственной демократии.

Материалы диссертационного исследования могут найти также применение при подготовке учебных программ и учебных и методических пособий по конституционному праву, а также в рамках специализированных курсов по электронной демократии и избирательному праву.

Личный вклад автора. Выносимые на защиту результаты получены лично автором; вклад автора в результаты, опубликованные в работах по теме, является определяющим.

Апробация результатов диссертационного исследования.

Диссертация подготовлена и обсуждена на кафедре конституционного и муниципального права юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

Наиболее значимые результаты исследования изложены в шести научных статьях автора, пять из которых опубликованы в ведущих рецензируемых научных изданиях, рекомендованных для защиты в Диссертационном совете МГУ.051.4(12.06) по специальности 5.1.2. «Публично-правовые (государственно-правовые) науки».

Апробация и внедрение результатов диссертационного исследования осуществлялись автором на протяжении исследовательской и практической работы по следующим направлениям:

а) в научно-исследовательской и экспертной деятельности:

- участие и выступления на всероссийских и региональных научных конгрессах, конференциях и круглых столах в 2013–2023 годах, посвященных проблемам использования новых цифровых технологий в деятельности государства (в том числе на базе МГУ имени М.В. Ломоносова и Президентской библиотеки имени Б.Н. Ельцина);

б) в учебном процессе:

- проведение практических занятий по дисциплинам «Общее конституционное (государственное) право»; «Конституционное право России» на Юридическом факультете Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова и в рамках спецкурсов «Проблемы реализации конституционных прав и свобод в сети Интернет», а также «Информация и информационные технологии в деятельности государства» в рамках магистерской программы в Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова.

в) в практической деятельности:

- участие автора в процессе правового обеспечения деятельности территориальной избирательной комиссии дистанционного электронного голосования на выборах в 2021 и 2022 годах.

Структура диссертации отражает логику исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, объединяющих семь параграфов, заключения и библиографии.

Глава 1. Дистанционное электронное голосование: понятие и конституционно-правовая природа

§1. Понятие дистанционного электронного голосования и проблема его правового определения¹⁴

В современных реалиях информационно-коммуникационные технологии¹⁵ применяются не только в повседневной жизни людей, но и становятся необходимым атрибутом взаимодействия государства и граждан.

Как справедливо отмечает Н.С. Бондарь, информационно-цифровое пространство обуславливает становление новых конституционно-значимых граней, способов осуществления власти и свободы, что, соответственно, порождает и новые конституционные основы формирования и функционирования власти, ее взаимоотношений с человеком, гражданином и обществом в целом¹⁶. Это в определенном смысле, по мнению В.В. Комаровой, создает почву для работы законодателя по «углублению» предмета конституционного права за счет создания новых, дополнительных механизмов реализации конституционных прав граждан страны, а способность к осмысленной адаптации к новым вызовам может привести к эффективному встраиванию новых механизмов в застоявшиеся механизмы управления государства¹⁷. И.А. Старостина также разделяет указанный подход, отмечая, что в современной России как демократическом правовом

¹⁴ При подготовке параграфа использованы материалы статьи: *Трущалова Т.О.* К вопросу о соотношении понятий «электронное голосование» и «дистанционное электронное голосование» // Юридический мир. 2022. № 1. С. 18–22.

¹⁵ В рамках настоящей работы термины «информационно-коммуникационные технологии» и «цифровые технологии» будут использованы в качестве синонимов, поскольку информационно-коммуникационные технологии представляют собой широкий спектр цифровых технологий, используемых для создания, передачи и распространения информации, среди которых компьютерное оборудование, программное обеспечение, телефонные линии, сотовая связь, электронная почта, сотовые и спутниковые технологии, сети беспроводной и кабельной связи, мультимедийные средства, а также Интернет

¹⁶ *Бондарь Н.С.* Информационно-цифровое пространство в конституционном измерении: из практики Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. 2019. № 11. С. 25–42.

¹⁷ *Комарова В.В.* Реальное и мнимое расширение предмета конституционного права // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 10. С. 11–23

государстве и информационном обществе существует научно-практическая потребность в конституционно-правовом обосновании информационно-коммуникационных технологий в сфере прямого народовластия¹⁸.

Необходимость исследования вопросов применения информационно-коммуникационных технологий в области стимулирования демократических процессов в целях повышения участия, инициативности, осведомленности и вовлеченности граждан, повышения прозрачности демократического принятия решений, подотчетности и отзывчивости гражданской власти и поощрении общественных дискуссий и надзора в процессе выработки политических решений впервые были обозначены в базовых международных принципах создания информационного общества и подходов к его созданию, определенных Окинавской хартией глобального информационного общества (2000 год)¹⁹, Декларацией Комитета министров о правах человека и верховенстве права в информационном обществе²⁰, Планом действий Тунисского обязательства (2005 год)²¹.

Окинавской хартией глобального информационного общества определено, что задача стран, находящихся на этапе развития информационного общества, обусловленного процессами экономической и социальной трансформации, состоит в том, чтобы обеспечить полную реализацию потенциала информационно-коммуникационных технологий в области укрепления демократии, транспарентного и ответственного управления, прав человека.

Декларацией Комитета министров о правах человека и верховенстве права в информационном обществе одновременно постулированы

¹⁸ Старостина И.А. Общероссийское голосование в контексте конституционных поправок 2020 г. // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 8. С. 18–23.

¹⁹ Окинавская хартия глобального информационного общества (принята на о-ве Окинава 22 июля 2000 г.) // Дипломатический вестник. 2000. № 8. С. 51–56.

²⁰ Декларация о правах человека и верховенстве права в информационном обществе // Российский комитет Программы ЮНЕСКО «Информация для всех»; Национальный фонд подготовки кадров; Фонд гражданских инициатив в политике Интернет. Москва, 2005. С. 10.

²¹ Тунисское обязательство: принято 18 ноября. 2005 г. на Всемирной встрече на высшем уровне по вопросам информационного общества г. Женева, 2003 г. Тунис, 2005 г. URL: <https://www.itu.int/net/wsis/index-ru.html>. (Дата обращения: 18.01.2023).

положения, согласно которым информационно-коммуникационные технологии оказывают как положительное, так и отрицательное влияние на различные аспекты прав человека, признавая в этой связи, что ограничение или отсутствие доступа к некоторым информационно-коммуникационным технологиям может лишить людей возможности полностью реализовывать свои гражданские права. При этом определено, что информационно-коммуникационные технологии одновременно все в большей мере становятся неотъемлемой частью демократического процесса, могут предложить большие возможности для реализации прав человека, а также способны вызвать изменения в той социальной, технологической и правовой среде, в которой были разработаны существующие механизмы обеспечения прав человека. Информационно-коммуникационные технологии при соответствующем использовании способны облегчить проведение выборов и общественных обсуждений, участие в которых доступно всем, повышая качество общественных дискуссий и обеспечивая активное участие граждан и гражданского общества в выработке политических решений на национальном, региональном и местном уровнях, могут сделать государственные органы более эффективными, отзывчивыми, прозрачными и подотчетными. В то же время несоответствующее использование информационно-коммуникационных технологий может нарушить принципы всеобщих, равных, свободных и тайных выборов, равно как и породить вопросы в отношении надежности и достоверности некоторых систем электронного голосования.

В России на базе указанных принципов во многом была основана государственная программа Российской Федерации «Информационное общество»²², ключевые положения которой сегодня реализуются в рамках таких нормативных актов, как Указ Президента Российской Федерации

²² Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 313 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество» // СЗ РФ. 2014. № 18. Ст. 2159.

от 07 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»²³, Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»²⁴, Указ Президента Российской Федерации от 02 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»²⁵.

Стратегией развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 09 мая 2017 г. № 203²⁶ (далее – Стратегия), развитие технологий электронного взаимодействия граждан, организаций, государственных органов, органов местного самоуправления *наряду* с сохранением возможности взаимодействия граждан с указанными организациями и органами без применения информационных технологий, а также совершенствование *механизмов электронной демократии*, отнесены к числу основных задач применения информационных и коммуникационных технологий для развития системы государственного управления, взаимодействия граждан и государства²⁷.

В 2012 году в целях развития эффективных способов участия граждан в вопросах государственного и муниципального управления, повышения открытости государства и развития институтов демократии в целом, была разработана Концепция развития в Российской Федерации механизмов

²³ Указ Президента Российской Федерации от 07 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

²⁴ Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2020. № 30. Ст. 4884.

²⁵ Указ Президента Российской Федерации от 02 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27 (часть II). Ст. 5351.

²⁶ Указ Президента Российской Федерации от 09 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 - 2030 годы» // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2901.

²⁷ Согласно Доктрине информационной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 05 декабря 2016 г. № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации» обеспечение информационной поддержки демократических институтов, механизмов взаимодействия государства и гражданского общества относится к национальным интересам в информационной сфере. Указ Президента Российской Федерации от 05 декабря 2016 г. № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 50. Ст. 7074.

электронной демократии до 2020 года, согласно которой под *электронной демократией* понимается такая форма организации общественно-политической деятельности граждан, которая обеспечивает за счет широкого применения информационно-коммуникационных технологий качественно новый уровень взаимодействия граждан друг с другом, с органами государственной власти, органами местного самоуправления, общественными организациями и коммерческими структурами²⁸. В свою очередь *электронное голосование* обозначено в Концепции в качестве *универсального механизма* электронной демократии, применимого не только в рамках организации выборов и референдумов. Прямо указывается, что электронное голосование может широко использоваться в рамках онлайн-опросов, общественных онлайн-экспертиз и многих других процедур, где необходимо учитывать коллективную позицию пользователей системы электронной демократии.

Международные стандарты в сфере дистанционного электронного голосования, рассматривая его в качестве *базового* инструмента электронной демократии²⁹, обращают внимание на возможности применения *дистанционного электронного голосования* для облегчения процессов реализации демократических прав и свобод, которые не могут быть

²⁸ В этом смысле электронную демократию следует четко отделять от *электронного правительства*, под которым согласно Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 06 мая 2008 г. № 632-р, понимается новая форма организации деятельности органов государственной власти, обеспечивающая за счет широкого применения информационно-коммуникационных технологий качественно новый уровень оперативности и удобства получения организациями и гражданами *государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов*.

²⁹ Индикатором становления *электронной демократии* в мире стали:

- Развитие возможностей *электронного информирования* граждан правительством. Оценивается как государственные веб-сайты предоставляют информацию о политике и программах, бюджете, законах и регламентах; а также иные данные по ключевым общественным интересам.

- Развитие возможностей *электронных консультаций*. Оценивается размещение на государственных сайтах информации о механизмах и инструментах сбора мнений граждан по конкретному политическому вопросу, необходимость обязывать ответственное лицо действовать в соответствии с его исходом, а также наличие общественных тем для обсуждения в режиме реального времени.

- Развитие возможностей *электронного принятия решений*. Оценивается участие граждан страны в обсуждении, разработке и выдвижении политических предложений. При этом оцениваются меры, предпринимаемые правительством для обеспечения обратной связи по результатам решения конкретных проблем.

ограничены «политическими голосованиями», воплощенными в электронных выборах и референдумах³⁰.

Вопросы электронного голосования традиционно занимают ключевое место в концепции электронной демократии и практически каждый ее аспект³¹ заканчивается стадией электронного голосования³². Так, в зарубежной практике инструмент дистанционного электронного голосования применяется в избирательном процессе, нередко завершает процесс электронных консультаций, которые направлены на сбор мнений граждан по конкретным вопросам социально-экономического развития страны и не обязывают органы власти действовать в соответствии с их исходом, а также процедуру электронных петиций, позволяющих гражданам разрабатывать и выдвигать свои предложения при помощи средств информационных технологий, тем самым обеспечивая участие в политической повестке дня. К примеру, дистанционным электронным голосованием завершается процедура общественного обсуждения законопроектов в Сингапуре, а известные системы онлайн-петиций признают итоги электронного голосования в качестве результата выявления общественного мнения, имеющего консультативную природу, по различным социально-экономическим вопросам развития страны (например, в США, Великобритании, Финляндии, Германии, Австралии, Сингапуре, Южной Кореи, Латвии и др.³³).

³⁰ Рекомендация Комитета Министров Совета Европы государствам-членам по электронной демократии № CM/Res (2009)1 (принята Комитетом министров 18 февраля 2009 г. на 1049-м заседании заместителей министров) // URL: https://www.coe.int/t/r/parliamentary_assembly/%5Brussian_documents%5D/%5B2009%5D/%5BJan2009%5D/Res1653_rus.asp. (Дата обращения: 16.11.2022)

³¹ В Рекомендациях Комитета Министров Совета Европы государствам-членам по электронной демократии № CM/Res (2009)1 понятие «электронная демократия» включает электронный парламент, электронное законодательство, электронное правосудие, электронное посредничество, электронную инициативу, электронные выборы, электронный референдум, электронное голосование, электронные консультации, электронные ходатайства, электронную агитацию, электронный подсчет голосов и электронные опросы; электронная демократия использует преимущества электронного участия, электронной дискуссии и электронных форумов.

³² Антонов Я.В. Электронное голосование в системе электронной демократии: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015.

³³ Известны, так называемые, универсальные сайты онлайн-петиций, среди которых www.change.org, www.avaaz.org, www.openpetition.eu, www.thepetitionsite.com, www.petitionbuzz.com и др. Также существует ряд зарубежных систем онлайн-петиций, например, система онлайн-петиций Австралии, организованная

В этом смысле представляется верным замечание В.А. Сивицкого о том, что «в части электронного голосования было бы целесообразно относиться к Интернет-инструментам очень осторожно. Всегда со знаком вопроса (во всяком случае, для проигравшей голосование политической силы) будут и результаты. Поэтому, условно говоря «соревновательное» голосование не должно реализовываться, в обозримой перспективе, в электронной форме. Другое дело, голосование «накопительное», когда, например, определенное число голосующих может потребовать передачи вопроса на обычное (не электронное) голосование, или потребовать рассмотрение еще одним органом, или отложить принятие решения на определенный срок. Таким образом – через электронный инструментарий – может реализовываться петиционная процедура»³⁴.

На сегодняшний день в России дистанционное электронное голосование, в первую очередь, рассматривается в контексте избирательных процедур. Однако, помимо этого, дистанционное электронное голосование широко используется в процессе реализации таких консультативных форм гражданского участия, как голосование по общественным инициативам на интернет-ресурсе «Российская общественная инициатива», в рамках общественных онлайн-голосований по проектам распределения местного и регионального бюджетов, по проектам благоустройства территорий регионов и муниципалитетов и другим вопросам, что также демонстрирует

на сайте <http://www.parliament.qld.gov.au/work-of-assembly/petitions> и действующая в соответствии с Регламентом Парламента Квинсленда; система онлайн-петиций *США*, организованная на сайте <https://petitions.whitehouse.gov> и действующая в соответствии с Правилами направления петиций, утверждаемыми Администрацией Президента США; система онлайн-петиций *Великобритании*, организованная на сайте <https://petition.parliament.uk> и действующая в соответствии с Регламентом Палаты Общин; система онлайн-петиций *Шотландии*, организованная на сайте <http://www.parliament.scot/gettinginvolved/petitions/> и действующая в соответствии с Регламентом парламента Шотландии и определением Комитета по петициям о правилах направления петиций; система онлайн-петиций *Канады*, организованная на сайте <https://petitions.parl.gc.ca> и действующая в соответствии с Регламентом Палаты Общин; система онлайн-петиций *Эстонии*, организованная на сайте <https://www.osale.ee> и действующая в соответствии с Законом Эстонии об обращениях; система онлайн-петиций *Германии*, организованная на сайте <https://epetitionen.bundestag.de> и действующая в соответствии с Регламентом Комитета по петициям Бундестага и другие. (Дата обращения: 05.10.2023)

³⁴ Сивицкий В.А. Информационные технологии в конституционной правореализации // Личность, власть, экономика: правовые проблемы. Материалы X Международной научной конференции по конституционному праву. Санкт-Петербург, 20–21.04.2012 С. 52.

стремление государства по использованию возможностей дистанционного электронного голосования в процессе осуществления прямого народовластия, не ограничивая их, во-первых, рамками избирательных процедур, а во-вторых, применением исключительно на федеральном уровне.

Таким образом, развитие информационного общества, формирование концепции электронной демократии в России создали благоприятный образ идеи участия граждан в управлении делами государства посредством применения информационно-коммуникационных технологий, центральное место среди которых сегодня занимает категория *дистанционного электронного голосования*.

На сегодняшний день дистанционное электронное голосование по своей сути олицетворяет собой голосование через сеть Интернет и всегда используется для обозначения онлайн-голосования, предполагающего его проведение исключительно в неконтролируемых условиях. В мировой избирательной практике дистанционное электронное голосование относят к числу новых технологий голосования, используемых для голосования и подсчета голосов, наряду с технологией сканирования бюллетеней, системой электронного голосования с прямой записью и иными смешанными формами новых технологий голосования³⁵.

Следует отметить, что сам термин «дистанционное электронное голосование» как в отечественной, так и в зарубежной избирательной практике принято использовать обособленно от термина «электронное голосование», которое в современных правовых дефинициях соответствует представлениям о стационарном электронном голосовании. Вместе с тем понятие «дистанционное электронное голосование» нередко смешивается с понятием «электронное голосование».

Так, определенная рассогласованность в понимании и соотношении указанных терминов сохраняется и среди исследователей в области

³⁵ Руководство по наблюдению за использованием новых технологий голосования // БДИПЧ ОБСЕ. 2013. С. 11. URL: <https://www.osce.org/ru/odihr/elections/107771>. (Дата обращения: 16.10.2022)

конституционного права. Р.А. Алексеев, А.В. Абрамов рассматривают дистанционное электронное голосование и электронное голосование как взаимосвязанные, но все же самостоятельные процедуры избирательного процесса, одна из которых включает процедуру использования электронных средств, которые сканируют избирательные бюллетени и обеспечивают подсчет голосов избирателей непосредственно на участке для голосования; другая – процедуру голосования, осуществляемую с помощью таких телекоммуникационных средств, как Интернет или мобильная связь, исключительно за пределами избирательного участка³⁶. М.М. Курячая, напротив, отождествляет анализируемые понятия, указывая на «возможность применения единого термина «электронное голосование» к различным видам голосования, включая и электронные средства голосования, и технические электронные средства подсчета голосов, и процесс голосования посредством мобильной связи или через сеть Интернет»³⁷.

Определению и разграничению терминов «электронное голосование» и «дистанционное электронное голосование» посвящен ряд международных документов, например, Рекомендации Комитета министров Совета Европы государствам-членам. Так, Рекомендацией Комитета министров Совета Европы государствам-членам № CM/Rec (2017)5 «О правилах электронного голосования», отменившей действие Рекомендации № Rec (2004)11 «О правовых, операционных и технических требованиях к электронному голосованию», но развивающей ее положения, впервые одновременно даны определения терминам «электронное голосование» и «дистанционное электронное голосование». Так, электронное голосование рассматривается в Рекомендации 2017 г. как «использование электронных средств для подачи и/или подсчета голосов», а дистанционное электронное голосование определяется как «использование электронных средств подачи голоса

³⁶ Алексеев Р.А., Абрамов А.В. Проблемы и перспективы применения электронного голосования и технологии избирательного блокчейна в России и за рубежом // Гражданин. Выборы. Власть. 2020. № 1.

³⁷ Курячая М.М. Электронное голосование как этап развития непосредственной демократии // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 11. С. 31–35.

за пределами помещений, в которых обычно проходит голосование». Следует отметить, что в действовавшей ранее Рекомендации по электронной демократии № CM/Rec (2009)¹ термин «электронное голосование» определялся несколько уже, а именно как «выборы или референдум, которые предполагают использование электронных средств как минимум при подаче голоса», а термин «дистанционное электронное голосование» не использовался вовсе, однако, отдельно отмечалось, что «удаленное электронное голосование ускоряет процедуры, помогая осуществлять электронный мониторинг голосования и электронный учет голосов». Таким образом, главный акцент, определяющий специфику введения термина «дистанционное электронное голосование», в международных стандартах электронного голосования был сделан на *порядке использования технологий*, а именно электронных средств подачи голоса *за пределами помещений* для голосования.

Российское избирательное законодательство на сегодняшний день в основу разграничения указанных понятий закладывает иной критерий. Несмотря на то, что дистанционное электронное голосование для целей его применения в рамках избирательного процесса прошло путь развития от электронных опросов и экспериментов до самостоятельного способа голосования на выборах³⁸, впервые определение данного понятия закреплено в Федеральном законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – ФЗ № 67) в 2020 году. Так, *электронное голосование* является голосованием без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с использованием *технического средства*, а *дистанционное электронное голосование* представлено «голосованием без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе,

³⁸ Ржановский В.А. Дистанционное электронное голосование: исторический опыт России // Закон. 2023. № 2. С. 181–196; Шушания Ш.С. Цифровизация избирательного процесса и избирательного права в цифровую эпоху // Юрист. 2022. № 1. С. 55–61.

с использованием *специального программного обеспечения*». Аналогичное определение содержится и в модельном Избирательном кодексе для государств – участников СНГ³⁹.

Разработанные с соответствии с ФЗ № 67 Требования к проведению дистанционного электронного голосования, утвержденные Постановлением ЦИК России от 08 июня 2022 г. № 86/715-8, не придают правовой конкретики рассматриваемому понятию и определяют дистанционное электронное голосование как «голосование без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с использованием специального программного обеспечения, доступ к которому избирателю, участнику референдума предоставляется на специальном портале в сети Интернет, в том числе с использованием специального мобильного приложения.»⁴⁰. Примечательно, что указанное *неправовое* по содержанию определение дистанционного электронного голосования содержится как в постановлениях ЦИК России, ранее регламентировавших порядок дистанционного электронного голосования⁴¹, так и неизменно сохраняется в последующих актах, принимаемых ЦИК России по дистанционному электронному голосованию⁴².

³⁹ Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ № 51-15 от 27 ноября 2020 г. «О модельном Избирательном кодексе для государств - участников СНГ» // Единый реестр правовых актов и других документов СНГ. URL: <http://cis.minsk.by/>. (Дата обращения: 16.10.2022)

⁴⁰ Постановление ЦИК России от 08.06.2022 № 86/715-8 «О Требованиях к проведению дистанционного электронного голосования» // Вестник ЦИК России. № 5. 2022.

⁴¹ Постановление ЦИК России от 04.06.2020 № 251/1850-7 «О Порядке дистанционного электронного голосования при проведении общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации» // Вестник ЦИК России. №5. 2020; Постановление ЦИК России от 27 июля 2020 г. № 261/1924-7 «О проведении дистанционного электронного голосования на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва по одномандатным избирательным округам 13 сентября 2020 года» (вместе с «Порядком дистанционного электронного голосования на дополнительных выборах депутатов государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва по одномандатным избирательным округам 13 сентября 2020 года») // «Вестник ЦИК России». № 6. 2020; Постановление ЦИК России от 20.07.2021 № 26/225-8 голосования на выборах, назначенных на 19 сентября 2021 года» // «Вестник ЦИК России». № 13. 2021.

⁴² Постановление ЦИК России от 20 декабря 2023 г. № 143/1099-8 «О дистанционном электронном голосовании на выборах Президента Российской Федерации, назначенных на 17 марта 2024 года» // СПС «Консультант Плюс».

Таким образом, исходя из буквального толкования рассматриваемых положений, дистанционное электронное голосование отличаются от электронного голосования, лишь *технологии*, применяемые для его проведения. При этом неясно, какие избирательные действия осуществляются с использованием специального программного обеспечения, на каких стадиях избирательного процесса или в рамках каких именно избирательных процедур оно применяется и многое другое.

Примечательно в данном смысле и то, что применительно к электронному голосованию ФЗ № 67 прямо указывает на конкретные возможности применяемых технических средств для избирательных процедур, а именно проведение голосования, автоматизированный подсчет голосов, установление итогов голосования и составление протокола участковой комиссии об итогах голосования. В то же время из определения специального программного обеспечения, которое устанавливает ЦИК России, в Порядке дистанционного электронного голосования с использованием федеральных государственных информационных систем⁴³ как «используемое для формирования ключей зашифрования и расшифрования результатов волеизъявления избирателей, участников референдума, а также для разделения ключа расшифрования на заданное количество частей и последующей сборки ключа расшифрования из предоставленных частей» не следует даже описания возможностей, которые дистанционное электронное голосование привносит в избирательный процесс.

На начальных этапах проведения дистанционного электронного голосования на выборах неопределенность рассматриваемых понятий даже становилась предметом административных споров. Например, истцы обжаловали решение Московской городской избирательной комиссии

⁴³ Постановление ЦИК России от 08 июня 2022 г. № 86/716-8 «О Порядке дистанционного электронного голосования с использованием федеральных государственных информационных систем» // Вестник ЦИК России. № 5. 2022.

от 18 июля 2019 года № 102/3, которым утверждено Положение о порядке дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва, как противоречащее статье 2 ФЗ № 67, поскольку названный закон на тот момент не предусматривал такое понятие как «дистанционное электронное голосование», определяя лишь термин «электронное голосование»⁴⁴.

Следует отметить, что в сложившейся ситуации региональный законодатель не пошел по пути установления понятия дистанционного электронного голосования непосредственно в Избирательном кодексе города Москвы⁴⁵, а очередную попытку его конкретизации вслед за ЦИК России взяла на себя региональная избирательная комиссия. Так, в соответствии с Порядком дистанционного электронного голосования на выборах, назначенных на 10 сентября 2023 г. в городе Москве, утвержденным Московской городской избирательной комиссией от 27 июля 2023 г. № 50/4, *дистанционное электронное голосование* очередной раз определено как «голосование без использования избирательного бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с использованием специального программного обеспечения государственной информационной системы «Дистанционное электронное голосование»»⁴⁶.

Кроме того, указанное решение региональной избирательной комиссии привнесло еще большую неопределенность, определив возможность участия в *дистанционном электронном голосовании с помощью терминала электронного голосования (стационарного* – в помещении для голосования избирательного участка или *переносного* – при обеспечении голосования

⁴⁴ Решение Московского городского суда от 26 июля 2019 г. по делу № 3а-4301/2019 Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующим решения 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». URL: <https://www.mos-gorsud.ru/mgs/cases/docs/content/2fd008d0-4c6a-11ec-9bef-11511b4ad2be>. (Дата обращения: 15.01.2023)

⁴⁵ Закон г. Москвы от 06 июля 2005 г. № 38 «Избирательный кодекс города Москвы» // «Ведомости Московской городской Думы». 2005 г. № 8.

⁴⁶ Решение Московской городской избирательной комиссии от 27 июля 2023 г. № 50/4 «О порядке дистанционного электронного голосования на выборах, назначенных на 10 сентября 2023 года в городе Москве» // Вестник Московской городской избирательной комиссии. 2023.

вне помещения для голосования избирательного участка), закрепив своего рода *смешанную* форму дистанционного электронного голосования и электронного голосования. В 2024 году возможность дистанционного электронного голосования с помощью стационарных и переносных терминалов дистанционного электронного голосования была определена и ЦИК России в Порядке дистанционного электронного голосования на выборах Президента Российской Федерации, назначенных на 17 марта 2024 г.⁴⁷.

Принципиальное непонимание *правового* содержания понятия «дистанционное электронное голосование» усматривается и в актах, регламентирующих проведение дистанционного электронного голосования, которое в 2020 году применялось в ходе общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации, которое, как отмечают Т.Я. Хабриева, А.А. Клишас, имеет особую юридическую природу, представляет собой самостоятельную форму непосредственного народного волеизъявления при принятии государственно-властного решения⁴⁸. Так, согласно части 19 статьи 2 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» дистанционное электронное голосование (при наличии условий для его проведения) могло быть использовано для подготовки и проведения общероссийского голосования наряду с федеральной государственной информационной системой «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» (далее – Единый портал), иными

⁴⁷ Постановление ЦИК России от 20 декабря 2023 г. № 143/1099-8 «О дистанционном электронном голосовании на выборах Президента Российской Федерации, назначенных на 17 марта 2024 года» // СПС «Консультант Плюс».

⁴⁸ 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.

государственными информационными системами, многофункциональными центрами предоставления государственных и муниципальных услуг. Таким образом, дистанционное электронное голосование, во-первых, упомянуто в Законе Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации *наряду с иными государственными информационными системами*, в то время как его проведение само по себе невозможно обособленно и без использования указанных государственных информационных систем. Во-вторых, понятие дистанционного электронного голосования также было определено лишь в Порядке дистанционного электронного голосования при проведении общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации, утвержденном ЦИК России, как 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, размещенном в информационно-телекоммуникационной сети Интернет по адресу 2020og.ru.

Таким образом, рассмотренные примеры определения дистанционного электронного голосования позволяют сделать вывод о неизменности технократического похода к нормативному определению дистанционного электронного голосования в формах непосредственного волеизъявления граждан, которые предусматривают возможность его проведения в России. Обусловлено это, в свою очередь, тем, что если с точки зрения возможностей для осуществления народовластия дистанционное электронное голосование олицетворяет собой *способ голосования*, призванный развить возможности для гражданского волеизъявления с учетом предусмотренной в государстве системы правовых требований, то с точки зрения технологий речь всегда идет о создании неких «информационных систем», «технических средств», «специального программного обеспечения» и проч., подчиняющихся уже ряду технических требований и характеризующихся системой

необходимых, но неправовых принципов дистанционного электронного голосования.

Положение о государственной информационной системе «Система дистанционного электронного голосования»⁴⁹, используемой для проведения дистанционного электронного голосования в городе Москве, также демонстрирует технократический подход к правовому определению дистанционного электронного голосования. Им, в частности, установлено, что система дистанционного электронного голосования предназначена для автоматизации технологических процессов организации и проведения *дистанционного электронного голосования на выборах в органы государственной власти, органы местного самоуправления, референдумах*, проводимых в соответствии с федеральными законами, Избирательным кодексом города Москвы и иными законами города Москвы, а также *по иным юридически значимым вопросам*. При этом, задачей системы вновь является обеспечение *технических условий* для реализации активного избирательного права граждан на выборах в органы государственной власти, в органы местного самоуправления, референдумах в форме дистанционного электронного голосования и установления итогов дистанционного электронного голосования с учетом неизменности сохраняемых результатов волеизъявления избирателей и соблюдения тайны голосования, а также обеспечение *технических условий* для осуществления дистанционного электронного голосования по иным юридически значимым вопросам.

То есть в одном случае дистанционное электронное голосование выступает в качестве процесса реализации активного избирательного права граждан, а в другом — используется для решения юридически значимых вопросов. В результате использования одной и той же информационной

⁴⁹ Постановление Правительства Москвы от 13 сентября 2021 г. № 1418-ПП «О государственной информационной системе «Система дистанционного электронного голосования» // Вестник Москвы. № 16. 2021.

системы для осуществления дистанционного электронного голосования в разных формах прямого народовластия, обеспечивается разным объемом условий. Для дистанционного электронного голосования на выборах в органы государственной власти, органы местного самоуправления, референдумах обеспечивается как *само голосование, так и установление итогов голосования, неизменность результатов, тайна голосования*. В то время как при голосовании по иным юридически значимым вопросам обеспечивается *только голосование*. Данное наблюдение обращает внимание на полную зависимость существующего подхода к регулированию дистанционного электронного голосования от института прямого народовластия, в рамках которого он используется, и фактическом отрицании процедурной самостоятельной дистанционного электронного голосования.

Следует отметить, что термин «дистанционное электронное голосование» еще задолго до его определения в избирательном законодательстве, получил свое закрепление на уровне подзаконного акта, регулирующего в России институт общественных инициатив, направляемых гражданами с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» (в 2013 году). Так, в соответствии Правилами рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива», утвержденными Указом Президента Российской Федерации от 04 марта 2013 г. № 183⁵⁰ (далее – Указ № 183, Правила рассмотрения общественных инициатив), общественная инициатива должна получить необходимую поддержку в ходе *голосования с использованием интернет-ресурса*. При этом система голосования с использованием интернет-ресурса организуется по принципу «один человек - один голос», а уполномоченная некоммерческая организация обеспечивает возможность голосования,

⁵⁰ Указ Президента Российской Федерации от 04 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» // СЗ РФ. 2013. № 10. Ст. 1019.

обработку голосов, поданных путем *дистанционного электронного голосования*, и достоверность его результатов (пункты 16 и 17 Правил рассмотрения общественных инициатив). Голосовать за общественные инициативы с использованием интернет-ресурса могут граждане Российской Федерации, достигшие возраста 18 лет, зарегистрированные в федеральной государственной информационной системе «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме».

В 2013 году возможность проведения дистанционного электронного голосования с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» предопределила изменение порядка формирования Общественной палаты Российской Федерации – через так называемое *рейтинговое интернет-голосование*. В соответствующий федеральный закон были внесены изменения, по которым дистанционное электронное голосование проводилось на базе интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» в течение 30 дней, а принять однократное участие в голосовании могли граждане, обладающие активным избирательным правом⁵¹. Отметим, что сами эти поправки были достаточно краткими, представляли собой лишь общее описание порядка проведения голосования, не включая в себя нормы о каких-либо гарантиях прав граждан – участников рейтингового интернет-голосования. Впоследствии данный порядок формирования Общественной палаты был упразднен⁵².

В российской практике подзаконного регулирования имеются примеры, когда дистанционное электронное голосование фактически проводится с использованием федеральной государственной

⁵¹ О внесении изменений в Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации»: федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 235-ФЗ // Российская газета. 2013. № 163.

⁵² Федеральный закон от 28 декабря 2016 г. № 487-ФЗ «О внесении изменений в статьи 4 и 8 Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. № 1. Ст. 28.

информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» в процессе реализации консультативных форм прямого народовластия, не будучи прямо поименованным в таковых актах. Так, Постановление Правительства Российской Федерации от 24 октября 2011 г. № 861 «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)» определяет возможность использования Единого портала для *выявления мнения* заявителей при исполнении государственными органами, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными учреждениями, иными организациями, осуществляющими публично значимые функции, и их должностными лицами полномочий (при осуществлении функций) в установленной сфере деятельности, *в том числе посредством проведения опросов и голосований*, а также возможность мониторинга и анализа результатов выявления мнения заявителей; возможность участия жителей муниципального образования в публичных слушаниях⁵³. Очевидно, что и в таких случаях речь идет именно о дистанционном электронном голосовании, основанном на применении ряда информационных систем, а также удаленном доступе к голосованию граждан. К числу таких онлайн-голосований, которые проводятся на сегодняшний день на Едином портале, относятся онлайн-голосования по проектам по распределению местного и регионального бюджетов, инициированные органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также онлайн-голосования по объектам благоустройства территорий, относящиеся к адресу места жительства граждан⁵⁴.

⁵³ Постановление Правительства Российской Федерации от 24 октября 2011 г. № 861 «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)» // СЗ РФ. 2011. № 44. Ст. 6274.

⁵⁴ Всероссийское онлайн-голосование по выбору объектов благоустройства впервые было проведено в 2021 году на портале za.gorodsreda.ru, который рассматривается в качестве «прямого инструмента влияния горожан на городскую среду в городах, позволяющий каждому человеку выбрать приоритетный вектор и внести вклад в развитие своего региона». В первом онлайн-голосовании приняли

Нормативное правовое регулирование в отношении указанных онлайн-голосований характеризуется его фактическим отсутствием на федеральном уровне и развитием, преимущественно на региональном и муниципальном уровне. К примеру, субъекты Российской Федерации принимают нормативные акты, посвященные вопросам регулирования рейтингового голосования, в том числе, определяя его как *«голосование в электронной форме в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»*⁵⁵.

Следует отметить, что проблематика правового регулирования дистанционного электронного голосования при реализации консультативных форм прямого народовластия представляется особенно важной, поскольку для субъектов Российской Федерации и для муниципалитетов проведение дистанционного электронного голосования с 2020 года⁵⁶ является также условием получения финансирования в рамках реализации различных государственных программ. Так, в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2017 г. № 1710 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» субъект Российской Федерации получает субсидию на поддержку государственной программы,

участие 9,7 млн человек. С 15 апреля по 31 мая 2022 г. прошло второе Всероссийское онлайн-голосование по выбору объектов благоустройства на онлайн-платформе za.gorodsreda.ru, где на отбор были поставлены порядка 5 тыс. объектов. В голосовании принимали участие 84 региона. Почти 11 млн россиян проголосовали за проекты благоустройства городской среды, которые реализованы в 2023 году по федеральному проекту «Формирование комфортной городской среды» нацпроекта «Жилье и городская среда».

В 2024 году всероссийское онлайн-голосование по выбору объектов благоустройства в ряде регионов будет проводиться вовсе одновременно с выборами Президента Российской Федерации. Например, в Ярославской и Нижегородской областях.

⁵⁵ См., например: Постановление Правительства Республики Северная Осетия-Алания от 31 января 2019 г. № 17 «Об утверждении Порядка проведения рейтингового голосования по отбору территорий муниципального образования, подлежащих благоустройству в первоочередном порядке в соответствии с муниципальной программой формирования современной городской среды» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/1500201902070002>. (Дата обращения: 20.02.2023)

⁵⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 08 октября 2020 г. № 1630 «О внесении изменений в приложение № 15 к государственной программе Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 42. Ст. 6596.

если обеспечит проведение голосования по отбору общественных территорий, подлежащих благоустройству в рамках реализации муниципальных программ (далее – голосование по отбору общественных территорий), в электронной форме в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», в том числе с использованием платформы по голосованию за объекты благоустройства.

Таким образом, действующее правовое регулирование с точки зрения определения понятия дистанционного электронного голосования характеризуется тремя моментами:

1) Термин *«дистанционное электронное голосование»* получил закрепление в российском законодательстве различного уровня (Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации, Федеральный закон Российской Федерации, Указ Президента Российской Федерации, Постановление Правительства Российской Федерации, Постановление ЦИК России), которое посвящено разным по правовой природе формам прямого народовластия как в императивного, так и консультативного свойства.

2) Определение понятия «дистанционное электронное голосование» дано исключительно в избирательном законодательстве, а универсальное определение, которое соответствовало бы практике использования данного понятия в различных институтах прямого народовластия отсутствует.

3) Имеющиеся в избирательном законодательстве определения имеют *неправовое* содержание, поскольку характеризуют лишь информационные системы и их разновидности, посредством которых осуществляется голосование.

§2. Роль дистанционного электронного голосования в концепции прямого народовластия в России⁵⁷

Осуществление народом своей власти непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления в соответствии с Конституцией Российской Федерации составляет основу современного конституционного строя страны. Возможность участия граждан в управлении делами государства в свою очередь является одним из ключевых признаков развитого демократического правового государства, гарантирующего всесторонний и регулярный учет мнения общества в решении вопросов на всех уровнях государственного управления и во всех сферах общественных отношений, выражение которого осуществляется через предлагаемые государством формы.

Как справедливо отмечает М.А. Липчанская, в условиях глобального развития информационного пространства традиционные формы участия граждан в управлении государственными делами объективно нуждаются в преобразовании с учетом внедрения дистанционных и электронных технологий⁵⁸. Н.Н. Телешина также указывает, что в условиях кризиса представительной демократии, что подтверждается падением явки избирателей на местных выборах, сокращением числа желающих занять выборные должности и др., на уровне местного самоуправления необходимо развивать новые формы прямой (непосредственной) демократии. Реальную помощь в этом процессе могут оказать разнообразные информационные и телекоммуникационные технологии, благодаря которым органы власти получают новые, более удобные и оперативные, механизмы привлечения граждан к политическому участию⁵⁹.

⁵⁷ При подготовке параграфа использованы материалы статьи: *Труцалова Т.О.* Возможности дистанционного электронного голосования для участия граждан в управлении делами государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 5. С. 18–22.

⁵⁸ *Липчанская М.А.* Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства: традиционные формы и современные тенденции // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 5. С. 124–133.

⁵⁹ *Телешина Н.Н.* Электронные формы взаимодействия населения и органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 1. С. 68–71.

Непосредственное участие граждан в управлении делами государства в соотношении с участием представительным, по эффекту вовлеченности граждан в процесс управления, безусловно предоставляет гражданам большую свободу волеизъявления и прямого выражения мнения о желаемых подходах к регулированию общественных отношений, которое вместе с тем реально ограничено лишь участием населения в выборах. В данной связи, когда речь идет о расширении возможностей участия граждан в управлении делами государства за счет использования информационно-коммуникационных технологий, стремления государства действительно ориентированы, в первую очередь, на преобразование различных *непосредственных* форм народовластия, не ограничиваясь при этом выборами, а одной из наиболее важных тенденций их развития становится использование возможностей дистанционного электронного голосования.

Необходимо отметить, однако, что в условиях развития участия граждан в управлении делами государства за счет различных дистанционных и электронных технологий, представления о смысле народовластия, осуществляемого гражданами непосредственно, могут приобретать дискуссионный характер. Как было указано ранее, в процессе дистанционного электронного голосования между гражданином, принимающим участие в голосовании, и результатом его голосования, появляется «прослойка» в виде *технологии*⁶⁰, зачастую представленная сразу несколькими самостоятельными информационными системами⁶¹, в связи

⁶⁰ Между виртуальными и реальными личностями появляются своего рода посредники (провайдеры, блогеры, даже роботы), которые также становятся участниками правоотношений. Ковлер А.И. Антропология прав человека в цифровую эпоху (опыт сравнительного анализа) // Журнал российского права. 2022. № 12. С. 5–29

⁶¹ К примеру, для организации и проведения дистанционного электронного голосования на выборах в России используется не менее 8 различных информационных систем:

- федеральная государственная информационная система дистанционного электронного голосования;
- региональная информационная система – государственная информационная система «Дистанционное электронное голосование»;
- федеральная государственная информационная система «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» (ЕПГУ);
- государственная информационная система «Портал государственных и муниципальных услуг (функций) города Москвы»;

с чем непосредственный формат участия граждан может не имеет столь однозначного выражения, как при традиционном голосовании бумажными бюллетенями. Однако едва ли можно утверждать, что в условиях применения дистанционного электронного голосования участие граждан в управлении делами государства с точки зрения своей сущности приобретает черты опосредованного формата достижения результата в области народовластия. Участие гражданина в дистанционном электронном голосовании, несмотря на наличие так называемого посредника в виде технологии, все же слабо соотносится с сущностью самой категории «представительства», которая, как отмечает С.А. Авакьян, предполагает наличие субъекта (физического лица или органа, учреждения, организации, их подразделения), который:

- а) представляет, т. е. выражает как фактом своего существования, так и действиями интересы другого субъекта;
- б) которому поручено выполнение функций представительства;
- в) представляет самого себя и выражает свои интересы⁶².

Таким образом, проведение дистанционного электронного голосования для целей осуществления народовластия в первую очередь предполагает реализацию непосредственных форм гражданского участия.

А.В. Григорьев в контексте определения институциональной природы дистанционного электронного голосования в непосредственных формах народовластия обоснованно выделяет следующие его разновидности в зависимости от юридических последствий, принимаемых в ходе дистанционного электронного голосования решений:

-
- автоматизированная информационная система «Официальный портал Мэра и Правительства Москвы»;
 - государственная автоматизированная система Российской Федерации «Выборы»;
 - федеральная государственная информационная система «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме» (ЕСИА);
 - сеть Интернет.

⁶² Авакьян С.А. Представительство в конституционном праве: вопросы теории и практики: монография. М.: Юстицинформ. 2022. 484 с.

- 1) дистанционное электронное голосование императивного характера, проводимое на выборах и референдумах общенационального, регионального и местного уровней;
- 2) дистанционное электронное голосование, используемое в ходе проведения консультативных референдумов и опросов избирателей;
- 3) дистанционное электронное голосование в целях реализации народной правотворческой инициативы⁶³.

Вместе с тем, рассматривая дистанционное электронное голосование в конституционно-правовом дискурсе, нельзя согласиться с позицией, что дистанционное электронное голосование представляет собой конституционно обусловленный *субсидиарный институт народовластия императивного характера, являющийся неотъемлемым элементом системы электронной демократии*⁶⁴.

Несогласие с указанной позицией состоит в следующем.

1. *Дистанционное электронное голосование не образует институт народовластия или электронной демократии и не ограничивается применением в императивных институтах прямого народовластия.*

Несмотря на наличие многочисленных определений электронной (интернет) демократии в науке⁶⁵, она в первую очередь преподносится в качестве «электронного представления демократических процессов»⁶⁶, а также «электронной формы реализации некоторых политических прав

⁶³ Григорьев А.В. Конституционно-правовое регулирование использования современных информационно-коммуникационных технологий при осуществлении институтов прямой демократии: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2020.

⁶⁴ См.: Григорьев А. В. указ. соч. – с. 25.

⁶⁵ См.: Чеботарева А.А. Механизмы электронной демократии: возможности и проблемы их реализации в Российской Федерации // Правовая информатика. 2012. № 3. С. 49–54; Курячая М.М. Электронная демократия как вызов современной правовой политики // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 1. С. 41–44.; Антонов Я.В. Электронная демократия и электронное голосование: конституционно-правовое измерение // Российский юридический журнал. 2016. № 5. С. 102.; Комарова В.В. Политические права граждан России в цифровой среде // Право и цифровая экономика. 2021. № 4. С. 63–72 и др.

⁶⁶ Амелин Р.В., Чаннов Р.В. Прямая электронная демократия в Российской Федерации: возможности и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 1. С. 29.

или процедур в механизме реализации того или иного политического права»⁶⁷.

Вместе с тем, как справедливо отмечает Н.С. Бондарь, «новые технологии далеко не всегда используются в интересах развития демократии, укрепления прав граждан, даже если мы при этом все активнее используем понятия электронной демократии, цифровых прав человека и гражданина и т.п.»⁶⁸. В.В. Комарова также отмечает, что использование информационно-коммуникационных технологий и информационной инфраструктуры допустимо для развития существующих демократических институтов с помощью законодательно закрепленных дополнительных способов реализации прав (заметим – не только политических), для расширения участия граждан в общественно-политической деятельности. Однако «электронная демократия» не новый вид демократии, даже не новая форма ее реализации. Речь идет об *осуществлении прямого народовластия с помощью электронных, технических средств, виртуального пространства*⁶⁹.

Если обратиться к зарубежной практике научного осмысления феномена «электронная демократия» под ней, как правило, понимают «поддержку демократии, демократических процессов и институтов. Это связано с гражданским участием в функционировании государства и управления, но это не другой тип демократии»⁷⁰. Технологии являются лишь инструментом, который может поддерживать и совершенствовать демократические процессы, однако он имеет второстепенную важность для демократических соображений. За процессы и инструменты электронной

⁶⁷ Комарова В.В. Электронная демократия - мифы и реальность // Ученые записки Худжандского государственного университета им. академика Б. Гафурова. Серия гуманитарно-общественных наук. 2016. Т. 48. № 3. С. 44–52.

⁶⁸ Бондарь Н.С. Информационно-цифровое пространство в конституционном измерении: из практики Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. 2019. № 11. С. 25–42.

⁶⁹ Комарова В.В. Реальное и мнимое расширение предмета конституционного права // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 10. С. 11–23.

⁷⁰ Михайлова-Големинова С. Актуальные вопросы электронной демократии // Сборник статей Международной научной конференции, 21 мая 2012 г. София. С. 49.

демократии были и остаются ответственными люди и демократические институты⁷¹.

Как отмечает В.В. Комарова, «появление новых научных терминов во избежание подмен должно быть аргументированным»⁷². Существует, например, позиция, что выборы, которые проводятся с использованием дистанционного электронного голосования, могут считаться *электронными выборами* в соответствии с российским избирательным законодательством⁷³.

Представляется, что термины «электронная демократия», «информационная демократия», «интернет-демократия» и т. п. все же не могут претендовать на место в понятийном ряду науки конституционного права, поскольку предлагают характеристику, несвойственную сути демократии как конституционно-правовой категории. Феномен электронной демократии с присущей ей системой «механизмов» требует определенного конституционно-правового осмысления в контексте настоящего исследования исключительно с целью избежать дальнейшего смещения представлений о дистанционном электронном голосовании как об инструменте, способствующем осуществлению народовластия, с непосредственно демократическими институтами.

Представляется, что ключевым препятствием в поиске истинной правовой природы дистанционного электронного голосования является попытка всякий раз определить его в качестве самостоятельного института народовластия или априори приравнять к тому или иному существующему институту непосредственной демократии, в частности, к выборам.

На деле, функционально представляя собой лишь новый *технически обеспеченный способ голосования*, дистанционное электронное голосование

⁷¹ Рекомендация Комитета Министров Совета Европы государствам-членам по электронной демократии № CM/Rec (2009)1 // URL: https://www.coe.int/t/r/parliamentary_assembly/%5Brussian_documents/%5D/%5B2009%5D/%5BJan2009%5D/Res1653_rus.asp. (Дата обращения: 18.02.2023)

⁷² Комарова В.В. Электронная демократия - оценка с позиций конституционалиста // Ученые записки Владимирского филиала РАНХиГС. 2016. № 1. С. 110–113.

⁷³ Потапова Р.Р. Электронное голосование: тенденции развития и проблемы реализации // URL: <https://legalbook.ru/675-jelektronnoe-golosovanie-tendencii-razvitija-i-problemy-realizacii.html>. (Дата обращения: 12.02.2023)

должно рассматриваться в качестве инструмента, способствующего осуществлению народовластия, в части *реализации и развития различных институтов непосредственной демократии* как существующих в правовом поле, так и тех, которые могут быть созданы, в том числе ввиду использования информационно-коммуникационных технологий; как в императивных, так и в консультативных. В первую очередь это обосновано тем, что развитие дистанционного электронного голосования как нового способа голосования сводится не к созданию очередной формы непосредственной демократии, а к дополнению существующей системы институтов народовластия способом его реализации, который потенциально мог бы способствовать осуществлению волеизъявления граждан, содействовать государству в решении проблем, уже присущих институтам непосредственной демократии, успех решения которых в последующем и способен повысить уровень доверия граждан к указанным институтам, призванных гарантировать демократический результат гражданского участия.

Несмотря на то, что использованию дистанционного электронного голосования как инструмента, способствующего осуществлению народовластия и направленного на достижение демократического результата, для целей развития консультативных институтов непосредственной демократии в науке уделяется несопоставимо меньшее внимания по сравнению с долей работ, посвященных проведению дистанционного электронного голосования на выборах, практика использования данного способа голосования активно применяется как в существующих консультативных формах непосредственной демократии, так и в иных нормативно-определенных формах выявления мнения граждан близких по правовой природе к консультативным институтам.

Например, к ряду форм непосредственной демократии консультативного характера, таким как правотворческая инициатива граждан, публичные слушания, опросы граждан, ввиду использования

дистанционного электронного голосования, стали обращаться чаще. Так, «Платформа обратной связи» (далее – ПОС) позволяет гражданам через Единый портал, мобильное приложение «Госуслуги. Решаем вместе», а также виджеты на сайтах органов власти субъектов Российской Федерации направлять обращения в государственные органы и органы местного самоуправления по широкому спектру вопросов, а также участвовать в опросах, дистанционных голосованиях и общественных обсуждениях наряду с их проведением в традиционном формате. В частности, ПОС позволяет по инициативе органа государственной власти, органа государственной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления проводить дистанционные электронные голосования регионального и муниципального уровня.

В настоящее время ПОС используется для проведения дистанционных электронных голосований в качестве эксперимента, а цель его проведения заключается в повышении качества взаимодействия граждан и организаций с государственными органами, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными учреждениями, иными организациями, осуществляющими публично значимые функции, и их должностными лицами⁷⁴.

Всего таких голосований в период с 2021 года по 2023 год состоялось 696⁷⁵. К примеру, с помощью ПОС в январе 2023 года избирательная комиссия Республики Хакасия инициировала проведение онлайн-опроса

⁷⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 10 ноября 2020 г. № 1802 «О проведении эксперимента по использованию федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» для направления гражданами и юридическими лицами в государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, иные организации, осуществляющие публично значимые функции, и их должностным лицам сообщений и обращений, а также для направления такими органами и организациями ответов на указанные сообщения и обращения» // СЗ РФ. 2020. № 47. Ст. 7519.

⁷⁵ Например, голосование по «флагманским» проектам администрации Василеостровского района Санкт-Петербурга; Голосование по отбору проектов развития территорий Южского городского поселения Южского муниципального района Ивановской области, основанных на местных инициативах; Голосование по вопросу получения бесплатной юридической помощи гражданами Российской Федерации на территории Новосибирской области; План по устройству уличного освещения в рамках реализации проекта «Светлый город» в г.о. Электрогорск в 2020 году и др.

среди жителей Республики об отношении жителей к возможному применению дистанционного электронного голосования в 2023 году в ходе выборов главы субъекта Российской Федерации⁷⁶. Примечательно, что по итогу Правительство Республики Хакасия, проанализировав доступность для избирателей и эффективность дистанционного электронного голосования при подведении результатов, вынесло отрицательное заключение о целесообразности дистанционного электронного голосования на выборах главы Республики Хакасия, обосновав данное решение отсутствием качественного интернета в отдельных населенных пунктах и отсутствие цифровой грамотности у сельских жителей⁷⁷.

Кроме того, ПОС используется для проведения дистанционного электронного голосования в рамках публичных слушаний. Согласно ст. 28 Федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Постановлению Правительства Российской Федерации 03 февраля 2022 г. № 101 «Об утверждении Правил использования федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» в целях организации и проведения публичных слушаний» публичные слушания на муниципальном уровне проводятся с использованием Единого портала, который, в свою очередь, предусматривает возможность дистанционного голосования при проведении публичных слушаний. Следует отметить, что тенденция к распространению данной практики на муниципальный уровень, а также в целом на консультативные формы непосредственной

⁷⁶ Примечательно, что практика проведения онлайн-опросов в целях определения отношения граждан Российской Федерации к электронному формату выборов не является новой в России. В октябре 2008 года в России впервые был проведен эксперимент по электронному опросу с использованием Интернета при проведении муниципальных выборов в городе Новомосковске Тульской области, по результатам которого был зафиксирован рост интереса и доверия к выборам, рост электоральной активности, а также совпадение результатов электронного опроса и официальных итогов голосования.

⁷⁷ «Нет качественного интернета»: власти Хакасии заявили, что не будут проводить ДЭГ на выборах осенью 2023 года // URL: https://news.rambler.ru/sociology/50393179/?utm_content=news_media&utm_medium=read_more&utm_source=copylink. (Дата обращения: 01.10.2023)

демократии согласуется с позицией, выраженной Конституционным судом Российской Федерации в Определении от 15 июля 2010 г. № 931-О-О, о том, что публичные слушания являются процедурой выявления именно коллективного мнения либо ясно выраженных расхождений во мнениях, имеющих также коллективный, а не индивидуальный характер; публичные слушания не являются формой осуществления власти населением, тем не менее они предоставляют каждому, кого может затронуть предполагаемое решение, правомочие на принятие которого принадлежит компетентным органам и должностным лицам, возможность участвовать в его обсуждении независимо от наличия специальных знаний либо принадлежности к определенным организациям и объединениям; конечная цель такого обсуждения – выработка рекомендаций по общественно значимым вопросам либо получение общественной оценки правового акта⁷⁸.

Одновременно следует иметь ввиду, что практика использования дистанционного электронного голосования за пределами избирательного процесса фактически демонстрирует и становление ряда новых консультативных форм прямого народовластия, непосредственно основанных на использовании данного способа голосования. Однако и в этих случаях, дистанционное электронное голосование само по себе не становится институтом прямого народовластия, а статус формы непосредственной демократии обретает лишь формируемый институт народовластия преимущественно консультативного характера. Базовым примером такой консультативной формы прямого народовластия в России, реализация которой непосредственно основана на процедуре дистанционного электронного голосования и получившая нормативное определение, является указанный ранее институт общественных инициатив, направляемых гражданами с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива».

⁷⁸ Шугрина Е.С. Публичные слушания и общественные обсуждения как инструмент выявления мнения населения по вопросам городского развития // Градостроительное право. 2019. № 4. С. 30–34.

К примеру, в соответствии Правилами рассмотрения общественных инициатив, размещенная на интернет-ресурсе общественная инициатива должна получить необходимую поддержку в ходе голосования с использованием интернет-ресурса. Дистанционное электронное голосование в данном случае представлено в качестве *единственно возможного*, но лишь способа голосования, для участия граждан в решении вопроса по общественной инициативе. В данной связи дистанционное электронное голосование по сути воздействует на появление самостоятельного с точки зрения формы консультативного института участия граждан в управлении делами государства, сохраняя свойства самостоятельного способа голосования⁷⁹.

2. *Дистанционное электронное голосование как способ голосования не ограничивается субсидиарным правовым режимом.*

На сегодняшний день дистанционное электронное голосование не получило универсального правового регулирования, которое определяло бы его в качестве способа голосования, применимого в любом из институтов прямого народовластия. Таким образом, дистанционное электронное голосование в контексте действующего правового регулирования не обладает правовым статусом самостоятельного способа голосования и всегда ограничено только теми институтами народовластия, которые допускают его проведение. Правовой статус в этом смысле ему придают нормы права, регламентирующие деятельность конкретного института, для реализации которого он применяется.

Поскольку нормы о дистанционном электронном голосовании в основном получили свое развитие в рамках избирательного законодательства, данный способ голосования на сегодняшний день преимущественно рассматривается как *субсидиарный*, который служит

⁷⁹ См. подробнее: *Примакова Т.О.* Российская общественная инициатива: проблемы формирования и функционирования новой формы непосредственной демократии // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 7. С. 69–74.

дополнением существующего традиционного порядка голосования бумажными бюллетенями. Однако, как было отмечено ранее, в России и в международной практике дистанционное электронное голосование, *в одних случаях*, может проводиться исключительно наряду с традиционной процедурой, предусмотренной институтом непосредственной демократии, воплощая полную аналогию указанного процесса (например, при проведении выборов и референдумов, при проведении общероссийского голосования), а *в других* – данный способ голосования может быть положен в основу функционирования консультативных форм народовластия, в которых он является *единственно возможным* способом голосования (например, при голосовании граждан по общественным инициативам на интернет-ресурсе «Российская общественная инициатива» и других консультативных онлайн-голосованиях).

Таким образом, можно сделать вывод, что при рассмотрении вопроса о субсидиарном характере дистанционного электронного голосования как способа голосования необходимо исходить из того, предполагает ли изначально институт народовластия существование традиционного порядка голосования бумажными бюллетенями. Представляется, что говорить о субсидиарном характере дистанционного электронного голосования в контексте определения его правовой природы уместно лишь тогда, когда институт непосредственной демократии, в рамках которого он применяется, предусматривает и основной (традиционный) способ голосования. В ситуации, когда дистанционное электронное голосование является единственным способом голосования, признак «субсидиарности» становится избыточным для характеристики его конституционно-правовой природы. Таким образом, субсидиарный характер дистанционного электронного голосования также зависит от особенностей того института народовластия, для реализации которого оно используется.

К примеру, проведение дистанционного электронного голосования как способа голосования в России вслед за указанными ранее

международными стандартами голосования, имеет *субсидиарный* характер на выборах и референдуме по следующим причинам.

Во-первых, на сегодняшний день, согласно ФЗ № 67, *при проведении выборов, референдумов по решению соответствующей избирательной комиссии, комиссии референдума может проводиться дистанционное электронное голосование*. Указанным решением должны быть определены сроки проведения дистанционного электронного голосования, государственные информационные системы, используемые для проведения дистанционного электронного голосования, а также условия, при которых избиратель, участник референдума вправе принять участие в дистанционном электронном голосовании. Аналогичная норма, предусматривающая лишь *возможность* принятия Центральной избирательной комиссией Российской Федерации (далее – ЦИК России) решения о проведении дистанционного электронного голосования на выборах, содержится в законодательстве о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, а также о выборах Президента Российской Федерации⁸⁰. Следует отметить, что норма о возможности проведения дистанционного электронного голосования все еще отсутствует в Федеральном конституционном законе от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации», несмотря на то, что ФЗ № 67 предоставляет комиссии референдума, организующей дистанционное электронное голосование, полномочие для принятия решения о его проведении и на референдуме⁸¹.

Таким образом, избирательное законодательство косвенно указывает на *субсидиарный* характер дистанционного электронного голосования как способа голосования, применимого в случае наличия на то воли избирательного органа, одновременно подчеркивая, что само дистанционное

⁸⁰ Федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 171.

⁸¹ Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2710.

голосование возможно лишь при проведении выборов и референдумов. Это в очередной раз указывает на обособленность дистанционного электронного голосования от непосредственно института народовластия, в данном случае от выборов и референдума.

В данной связи субсидиарный характер дистанционного электронного голосования на выборах в точки зрения действующего правового регулирования проявляется в том, что оно по решению ЦИК России может проводиться или не проводиться. Случаи его обязательного проведения или требования для отказа от его проведения не устанавливаются.

Во-вторых, в России проведение дистанционного электронного голосования на выборах на сегодняшний день действительно возможно только при условии, что проводится традиционное голосование бумажными бюллетенями. Как отмечает в особом мнении к постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 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»⁸² (далее – Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 11-П) судья Конституционного Суда Российской Федерации С.М. Казанцев «по смыслу Конституции Российской Федерации, ни досрочное, ни *иные субсидиарные виды голосования* не должны подменять собой голосование в день выборов. Они могут рассматриваться только как *дополнительные гарантии* реализации всеобщего и равного избирательного права и *подлежат применению только в случаях, предусмотренных в законе.*».

⁸² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 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. 2014. № 16. Ст. 1922.

Дистанционное электронное голосование действительно не подменяет собой ни традиционное голосование бумажными бюллетенями, ни сами выборы, а является дополнительным способом голосования на выборах. В данной связи субсидиарный характер дистанционного электронного голосования как способа голосования проявляется также в том, что гражданин, принимающий участие в выборах, может по своему желанию использовать дистанционное электронное голосование как способ голосования для участия в выборах либо не использовать.

Аналогичной позиции придерживается Ш.С. Шушания, которая отмечает, что электронное голосование может рассматриваться лишь как дополнительный способ волеизъявления граждан, позволяющий избирателю выбрать удобный для него способ голосования – дистанционно или лично на избирательном участке⁸³.

Таким образом, говоря о конституционно-правовой природе дистанционного электронного голосования можно сделать *два* вывода:

1. На сегодняшний день дистанционное электронное голосование является самостоятельным способом голосования и в конституционно-правовом дискурсе должно рассматриваться исключительно в качестве инструмента, способствующего осуществлению народовластия и направленного на реализацию и развитие различных форм непосредственной демократии как императивных, так и консультативных. Попытки придания дистанционному электронному голосованию характеристик самостоятельного института народовластия, отнесение его к одному из институтов прямой демократии либо определение его в качестве элемента системы электронной демократии основаны на поиске его институциональных характеристик, которые вместе с тем не отражают его роли в системе прямого народовластия государства,

⁸³ См.: Шушания Ш.С. Цифровизация избирательного процесса и избирательные права в цифровую эпоху // Юрист. 2022. № 1. С. 55–61.

а, следовательно, с одной стороны, могут повлечь неверное толкование возможностей, которые дистанционное электронное голосование может предоставить гражданам, участвующим в управлении делами государства, посредством данного способа голосования, а с другой – ставит перед государством нерешаемую задачу правового регулирования дистанционного электронного голосования как технологии.

2. Дистанционное электронное голосование, учитывая его универсальный характер, может выступать как в качестве *основного*, так и *субсидиарного* способа голосования. Так, роль *основного способа голосования* дистанционному электронному голосованию в российской правовой модели отводится в ряде консультативных институтов прямого народовластия, непосредственно основанных на использовании данного способа голосования, которые, *во-первых*, не предполагают проведение традиционного голосования бумажными бюллетенями, а *во-вторых*, именно за счет проведения дистанционного электронного голосования, как правило, образуют самостоятельный институт непосредственной демократии.

Субсидиарным способом голосования в российской правовой модели дистанционное электронное голосование является в императивных институтах непосредственной демократии, в частности, на выборах и референдуме, что проявляется в двух аспектах: *во-первых*, дистанционное электронное голосование на выборах и референдуме может по решению избирательной комиссии или комиссии референдума, организующей дистанционное электронное голосование, проводиться или не проводиться. При этом специальные требования для его проведения или для отказа от его проведения не устанавливаются; *во-вторых*, гражданин, принимающий участие в выборах или референдуме, может по своему желанию использовать дистанционное электронное голосование для участия в выборах или референдуме либо не использовать. Законодательные нормы, определяющие возможность или невозможность его использования в отдельных случаях, не устанавливаются.

Глава 2. Конституционно-правовые основы участия граждан в дистанционном электронном голосовании в России

§1. Участие граждан в дистанционном электронном голосовании как способ правореализации⁸⁴

Возможность проведения дистанционного электронного голосования в практике Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам использования данного способа голосования в избирательном процессе рассматривается в качестве *субсидиарного способа реализации избирательных прав*.

Так, в постановлении от 15 апреля 2014 г. № 11-П Конституционный Суд Российской Федерации отмечает, что *субсидиарные способы осуществления активного избирательного права*, такие как голосование по доверенности, голосование по почте и по сети Интернет, получили широкое распространение в избирательном законодательстве современных государств, для которого характерна тенденция к усилению юридических, организационных и иных гарантий реализации избирательных прав. Аналогичная позиция, согласно которой *«возможность проведения дистанционного электронного голосования является субсидиарным способом реализации активного избирательного права, законодательное регулирование которого направлено на обеспечение избирателям дополнительной возможности отдать свои голоса на выборах сообразно собственным предпочтениям»*, озвучена и в одном из определений Конституционного Суда Российской Федерации, касающемся оспаривания норм, применяемых непосредственно при проведении дистанционного электронного голосования⁸⁵.

⁸⁴ При подготовке параграфа использованы материалы статьи: Трущалова Т.О. Право гражданина на участие в дистанционном электронном голосовании // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 12. С. 46–49.

⁸⁵ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 29.09.2022 № 2568-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Лобанова Михаила Сергеевича на нарушение его конституционных прав положениями федеральных законов «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «О проведении эксперимента

Сформулированный Конституционным Судом Российской Федерации подход позволяет, с одной стороны, очертить круг существующих *«субсидиарных способов осуществления активного избирательного права»*, путем отнесения к нему таких способов голосования, как голосование по доверенности, голосование по почте и по сети Интернет, а с другой – обращает внимание на *отсутствие* в действующем российском избирательном законодательстве и юридической науке указаний на то, что вообще в правовом понимании представляет собой *субсидиарный способ реализации активного избирательного права* и допустимо ли в контексте проведения дистанционного электронного голосования рассуждать о наличии *основных и субсидиарных способов* реализации активного избирательного права.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации в своих определениях *«по своей конституционной природе институт выборов представляет собой особую процедуру демократического формирования органов публичной власти и вместе с тем надлежащую форму реализации гражданами своих избирательных прав и тем самым права на участие в управлении делами государства через своих представителей (статья 32, часть 1, Конституции Российской Федерации), которая обеспечивается в том числе деятельностью избирательных комиссий - коллегиальных органов, призванных организовывать подготовку и проведение выборов и референдумов»*⁸⁶.

по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования в городе федерального значения Москве», а также положениями Закона города Москвы «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования» и Порядка дистанционного электронного голосования на выборах, назначенных на 19 сентября 2021 года».

⁸⁶ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 января 2007 г. № 160-О-П «По жалобе федерального государственного учреждения «Маганский лесхоз» на нарушение конституционных прав и свобод положением пункта 19 статьи 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 02 июля 2009 г. № 1036-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Петрова Юрия Михайловича и Решетовой Надежды Борисовны на нарушение их конституционных прав статьей 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 20. Ст. 2453; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2017 г. № 1739-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шепелева

Является ли в таком случае традиционное голосование бумажными бюллетенями *основным и надлежащим* способом осуществления активного избирательного права, а дистанционное электронное голосование, соответственно, тем самым *субсидиарным* способом реализации активного избирательного права? Как и традиционное голосование бумажными бюллетенями, будучи направленным на обеспечение гражданам возможности реализации активного избирательного права, может ли дистанционное электронное голосование как «юридически возможная форма голосования» быть использована каждым, имеющим право выражать свою волю на выборах? И, соответственно, вправе ли граждане, претендовать на выражение своей воли на выборах путем дистанционного электронного голосования с учетом всех предусмотренных для института выборов гарантий и принципов, и, соответственно, также выступать *надлежащим* способом осуществления активного избирательного права?

Если опираться на существующий порядок проведения дистанционного электронного голосования на выборах в России, то можно сделать вывод, что граждане фактически принимают участие в выборах посредством *участия в дистанционном электронном голосовании*, которое и становится для них с точки зрения реализации права *основным способом реализации активного избирательного права*, что, соответственно, порождает необходимость обеспечения граждан всеми гарантиями реализации избирательных прав, предусмотренных для традиционного голосования бумажными бюллетенями, и полного соблюдения избирательных принципов.

В данном смысле заслуживает внимания следующая позиция Конституционного Суда Российской Федерации. Применительно к развитию субсидиарных способов реализации активного избирательного права Конституционный Суд Российской Федерации отмечает, что «определяя

Александра Петровича на нарушение его конституционных прав пунктом 10 статьи 30 Закона Воронежской области «Избирательный кодекс Воронежской области». // СПС «Консультант Плюс».

порядок реализации гражданами активного избирательного права, федеральный закон предусматривает, что голосование на выборах как его важнейшая составляющая осуществляется, по общему правилу, посредством заполнения избирателем избирательного бюллетеня в день голосования в помещении для голосования на избирательном участке по месту жительства, где он включен в список избирателей (статьи 17, 61, 63 и 64), и одновременно - учитывая *наличие или возможность возникновения обстоятельств, препятствующих или существенным образом затрудняющих* совершение избирателем указанных действий именно в данный день и в данном месте, - устанавливает *исключения* из этого общего правила, в частности позволяющие участвовать в голосовании в день выборов по открепительным удостоверениям и вне помещения для голосования (статьи 62 и 66), предоставляющие возможность голосования по почте (пункт 14 статьи 64), а также досрочного голосования (пункт 1 статьи 65)»⁸⁷. Конституционный суд Российской Федерации упоминает известные на момент принятия указанного постановления дистанционные способы реализации активного избирательного права, однако есть вероятность, что в данный перечень могло бы попасть и участие в дистанционном электронном голосовании как способ реализации активного избирательного права, который бы мог требовать подтверждения необходимости проведения голосования именно в данной форме.

Аналогичной позиции придерживается и ряд исследователей, которые отмечают, что альтернативные (дистанционные) способы голосования могут применяться только в тех случаях, когда избиратели в силу своего

⁸⁷ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 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. .2014. № 16. Ст. 1922.

специального конституционно-правового статуса не могут воспользоваться привычными способами голосования⁸⁸.

Такой подход существует и в зарубежной практике проведения дистанционного электронного голосования на выборах. К примеру, во Франции онлайн-голосование не проводится среди граждан, проживающих непосредственно на территории страны, а единственным способом реализовать активное избирательное право в случае невозможности присутствия на избирательном участке является выдача доверенности другому избирателю, голосующему в том же муниципалитете. Вместе с тем Избирательный кодекс Франции⁸⁹ допускает использование интернет-голосования *для граждан, проживающих за границей*, что оправдывается географической удаленностью избирательных участков для данных избирателей⁹⁰. Так, голосование через интернет возможно для тех граждан Франции, которые находятся за границей и при этом зарегистрированы в консульском списке избирателей: 1) на выборах в законодательные органы власти; 2) на выборах советников французских граждан и консульских делегатов, проживающих за границей. При этом в любом из случаев возможность голосования на избирательном участке, по почте или по доверенности сохраняется⁹¹.

Таким образом, представляется, что именно в ситуации, когда существует реальное препятствие для осуществления активного избирательного права путем традиционного голосования бумажными бюллетенями, дистанционное электронное голосование можно рассматривать в качестве *субсидиарного* способа реализации активного

⁸⁸ 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.

⁸⁹ Избирательный кодекс Франции // URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGISCTA000024372042/>. (Дата обращения: 25.05.2023)

⁹⁰ Информационный отчет комиссии по конституционному законодательству, всеобщему избирательному праву Франции № 240 от 16 декабря 2020 года // URL: http://www.senat.fr/rap/r20-240/r20-240_mono.html#fn198. (Дата обращения: 25.05.2023)

⁹¹ Закон № 2013-659 от 22 июля 2013 г. о представительстве французов за пределами Франции // URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGISCTA000024372042/>. (Дата обращения: 25.05.2023)

избирательного права, а также в качестве дополнительной гарантии его реализации. В случае, когда участие в дистанционном электронном голосовании становится результатом самостоятельного выбора гражданина (не обусловленного *обстоятельствами, препятствующими или существенным образом затрудняющими возможность голосования на избирательном участке*), необходимость определения его субсидиарной природы в контексте современных условий его применения теряет всякий смысл.

Представляется, что *участие граждан в дистанционном электронном голосовании* на выборах в России фактически является *основным* способом реализации активного избирательного права в российской модели дистанционного электронного голосования по следующим **двум** причинам.

Во-первых, непосредственное участие граждан в дистанционном электронном голосовании на выборах в России исключает возможность голосования или переголосования традиционным способом – бумажными бюллетенями.

Так, для участия в дистанционном электронном голосовании на выборах в России, осуществляемом с использованием федеральной государственной информационной системы, гражданин подает заявление. Фактически с этого момента (в случае, если не происходит отзыв заявления в установленный порядком дистанционного электронного голосования срок), проголосовать можно только путем дистанционного электронного голосования. К слову, иная практика существует за рубежом. Так, в Эстонии согласно Закону о выборах в Рийгикогу, избиратели могут принять участие в досрочном голосовании посредством сети Интернет не ранее чем за 10 дней и не позднее чем за 4 дня до начала выборов. При этом, имея возможность голосовать в течение семи дней до даты, установленной для голосования, эстонский избиратель все еще может изменить свой электронный голос. Он также может пойти на избирательный участок, открытый в этот период для голосования и проголосовать с использованием бумажного бюллетеня

для голосования. В этом случае учитывается только голос, отданный на бумаге, а все предыдущие электронные голоса аннулируются. Однако непосредственно в день выборов изменить электронный голос, отданный до начала голосования, невозможно.

Во-вторых, участие в дистанционном электронном голосовании обусловлено личным выбором возможности голосования, и гражданин для этого не должен подтверждать объективную необходимость своего выбора или особые причины для голосования данным способом.

В этом смысле представляется, что обозначенный в судебной практике подход к интерпретации дистанционного электронного голосования в качестве *субсидиарного способа реализации активного избирательного права*, которого продолжает придерживаться Конституционный Суд Российской Федерации по делам об оспаривании норм о дистанционном электронном голосовании, не является верным, поскольку не учитывает современные законодательные условия его применения, а именно отсутствие необходимости обоснования особых причин для голосования данным способом. При этом, как было отмечено ранее, дистанционное электронное голосование в российском избирательном праве вполне можно рассматривать в качестве *субсидиарного способа голосования*, которая заключается в *возможности выбора* данного способа голосования или отказа от него как со стороны избирательной комиссии или комиссии референдума, организующих дистанционное электронное голосование, так и со стороны избирателя, участника референдума.

Таким образом, дистанционное электронное голосование как способ и функциональная разновидность голосования не является способом реализации активного избирательного права. Способом реализации активного избирательного права, в контексте, придаваемом ему, в том числе в судебной практике, становится *непосредственное участие гражданина в дистанционном электронном голосовании* на выборах, которое должно быть обеспечено всеми гарантиями реализации избирательных прав,

предусмотренными для участия в выборах путем традиционного голосования бумажными бюллетенями при полном соблюдении избирательных принципов.

Участие граждан в дистанционном электронном голосовании на выборах и референдуме фактически является основным способом реализации активного избирательного права в российской модели дистанционного электронного голосования по двум причинам: во-первых, непосредственное участие граждан в дистанционном электронном голосовании на выборах исключает возможность голосования или переголосования традиционным способом – бумажными бюллетенями; во-вторых, участие в дистанционном электронном голосовании обусловлено личным выбором возможности голосования, и гражданин для этого не должен подтверждать объективную необходимость своего выбора или особые причины для голосования данным способом.

Дистанционное электронное голосование также нередко определяют в качестве дополнительной гарантии реализации избирательных прав. В частности, А.И. Лопатин указывает, что при проведении дистанционного электронного голосования «сугубо технические «решения в действительности выступают гарантиями конституционных стандартов свободных выборов». Подобная позиция нашла свое отражение и в судебной практике по делам об оспаривании порядка дистанционного электронного голосования. В частности, суды отмечают, что участие в дистанционном электронном голосовании является лишь дополнительной гарантией активного избирательного права и не обязывает гражданина принимать участие в голосовании только в электронной форме⁹².

Представляется, что дистанционное электронное голосование можно было бы рассматривать в качестве гарантии реализации избирательных прав

⁹² Решение Московского городского суда от 26 июля 2019 г. по делу № 3а-4301/2019 // Официальный портал судов общей юрисдикции города Москвы. URL: <https://mos-gorsud.ru/mgs/cases/docs/content/a096e8f1-b61a-430d-80a2-0f9e6c65e7ef>. (Дата обращения: 11.01.2024).

только при его интерпретации исключительно в качестве способа голосования, но не процесса участия в дистанционном электронном голосовании. То есть проведение дистанционного электронного голосования может лишь гарантировать, что гражданину предоставляется дополнительная возможность реализации избирательного права. Однако говорить о том, что новые информационные технологии при проведении дистанционного электронного голосования в контексте существующего нормативного регулирования становятся *гарантией* дополнительной защиты голоса избирателя, безопасности проведения выборов, сохранения тайны голосования, невозможности фальсификации его итогов⁹³, представляется преждевременным.

На сегодняшний день судебной практике по дистанционному электронному голосованию известны случаи, когда в качестве правовой гарантии участия граждан в дистанционном электронном голосовании преподносится возможность проголосовать на избирательном участке с использованием установленного персонального компьютера в случае, если завершению процедуры дистанционного электронного голосования помешает сбой в информационной сети, банальное отключение электричества или мобильного устройства. Так, Верховный Суд Российской Федерации в решении об отказе в удовлетворении заявления об оспаривании Постановления ЦИК России от 20 декабря 2023 г. № 143/1099-8 «О дистанционном электронном голосовании на выборах Президента Российской Федерации, назначенных на 17 марта 2024 года» указал, что порядок, утвержденный оспариваемым Постановлением как раз *«не регулирует технические условия дистанционного электронного голосования, а лишь устанавливает запрет на изменение волеизъявления после осуществления участником дистанционного электронного голосования волеизъявления»*, а использование соответствующих информационных

⁹³ Ерыгина В.И. Конституционные гарантии реализации избирательных прав граждан и политических партий // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 6. С. 47–53.

систем не может рассматриваться как нарушение избирательных прав, поскольку участник дистанционного электронного голосования заранее знакомится с порядком действий в случае возникновения непредвиденных ситуаций, связанных с процедурой дистанционного электронного голосования⁹⁴. В таких случаях, по мнению Верховного Суда Российской Федерации, опасения гражданина, связанные с невозможностью реализовать избирательное право, нивелируются возможностью участия гражданина в дистанционном голосовании непосредственно на избирательном участке и использованием установленных там компьютеров для голосования.

В достаточной мере гарантированным, по мнению Верховного Суда Российской Федерации, является и отведенное для участия в дистанционном электронном голосовании время – один час. Так, страница с электронным бюллетенем без отметки за кандидата через час после загрузки формально будет считаться осуществленным голосованием, в то время как возможность возврата к форме электронного бюллетеня невозможна. В таких случаях с позиции суда есть основания для того, чтобы волеизъявление могло формально учитываться осуществленным, по аналогии, к примеру, с получением бумажного бюллетеня и его порчей⁹⁵.

В данной связи, отмечая неоднозначность избранного Пленумом Верховного Суда Российской Федерации в Постановлении от 27 июня 2023 г. № 24 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами административных дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁹⁶ (далее – постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 июня 2023 г. № 24)

⁹⁴ См., например, Решение Верховного Суда Российской Федерации от 30 января 2024 г. № АКПИ24-66 // СПС «Консультант Плюс»; Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 08.02.2024 г. №АПЛ24-53 // СПС «Консультант Плюс».

⁹⁵ ВС признал законным дистанционное голосование на выборах президента // URL: https://rapsinews.ru/judicial_news/20240130/309580831.html (Дата обращения: 01.02.2024).

⁹⁶ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27.06.2023 № 24 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами административных дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // РГ. 10 июля 2023 г.

подхода к использованию таких понятий, как «избирательные права граждан» и «гарантии избирательных прав», при котором судебная защита осуществляется только в отношении избирательных прав, Е.И. Колюшин справедливо обращает внимание, что если придерживаться распространенного представления о дистанционном электронном голосовании как о дополнительной гарантии избирательных прав, то получается, что оно не имеет судебной защиты. Легитимное применение дистанционного электронного голосования, по мнению Е.И. Колюшина, возможно только на пути наделения избирателя правом на дистанционное электронное голосование⁹⁷.

В данной связи возникает закономерный вопрос – образует ли участие в дистанционном электронном голосовании в контексте избирательных правоотношений самостоятельное право или же оно относится к числу избирательных действий, составляющих процесс реализации избирательных прав?

Устоявшейся классификации прав человека, категория «право на участие в дистанционном электронном голосовании» неизвестна. Вместе с тем данная категория упомянута в статье 64.1 Федерального закона ФЗ № 67, которая пришла на смену пункту 14 статьи 64 указанного Федерального закона, в соответствии с которым ранее определялась лишь возможность дистанционного электронного голосования наряду с голосованием избирателей, участников референдума по почте. На сегодняшний день пункт 1 статьи 64.1 гласит, что при проведении выборов, референдумов по решению соответствующей избирательной комиссии, комиссии референдума может проводиться дистанционное электронное голосование. Указанным решением должны быть определены сроки проведения дистанционного электронного голосования, государственные информационные системы, используемые для проведения

⁹⁷ Колюшин Е.И. Формализм и реализм в действии избирательного права глазами Верховного Суда Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2024. № 1. С. 23–32.

дистанционного электронного голосования, а также условия, при которых избиратель, участник референдума *вправе принять участие в дистанционном электронном голосовании*. О праве на участие в дистанционном электронном голосовании упоминается и в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 июня 2023 г. № 24, пункт 22 которого гласит, что «гражданин *вправе принять участие в дистанционном электронном голосовании в установленном порядке*».

Представляется, что для ответа на вопрос о том, формирует ли участие в дистанционном электронном голосовании самостоятельное право, необходимо рассмотреть правомочия участника дистанционного электронного голосования.

Поскольку в качестве участников дистанционного электронного голосования в избирательном процессе ФЗ № 67 также определяет *избирателя и участника референдума*, то возможность участия в дистанционном электронном голосовании на выборах предоставляется только гражданам, *обладающий активным избирательным правом*. Иными словами, сама возможность участия в дистанционном электронном голосовании на выборах зависит от наличия или отсутствия у гражданина активного избирательного права. При этом законодатель не склонен определять ни правовой статус, ни объем правомочий, которые в данном случае имеет участник дистанционного электронного голосования.

Всего в настоящее время в России разработаны и официально зарегистрированы две государственные информационные системы дистанционного электронного голосования, имеющие статус федеральной⁹⁸

⁹⁸ Федеральная государственная информационная система дистанционного электронного голосования разработана ПАО «Ростелеком» и Минцифры по заказу ЦИК России в рамках национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации». Голосование с ее использованием проходит на портале vubory.gov.ru. Впервые данная система использовалась в единый день голосования 13 сентября 2020 г. на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы седьмого созыва в Курской и Ярославской областях. В дальнейшем система использовалась:

- 19 сентября 2021 г. на выборах депутатов Государственной Думы восьмого созыва в Курской области, Мурманской области, Нижегородской области, Ростовской области, Ярославской области и городе федерального значения Севастополе;

и региональной⁹⁹ государственных информационных систем, а законодательство об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации предусматривает возможность проведения дистанционного электронного голосования на выборах и референдумах всех уровней.

Так, согласно Требованиям к проведению дистанционного электронного голосования, утвержденным ЦИК России, *право на участие в дистанционном электронном голосовании имеет гражданин Российской Федерации, обладающий активным избирательным правом на соответствующих выборах, правом на участие в соответствующем референдуме, являющийся пользователем федеральной государственной информационной системы и (или) региональной государственной информационной системы с действующей подтвержденной учетной записью в этой системе, данные которой сопоставлены с данными Регистра*

- 11 сентября 2022 г. на выборах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и совмещенных с ними выборах в Калининградской, Новгородской, Томской и Ярославской областях; на дополнительных выборах депутата Городской Думы города Калуги седьмого созыва по одномандатному избирательному округу № 7; на выборах депутатов Курского городского Собрания седьмого созыва; на выборах депутатов Псковской городской Думы седьмого созыва;

- 10 сентября 2023 г. на выборах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и совмещенных с ними выборах в Алтайском крае, Воронежской области, Московской области, Нижегородской области, Новосибирской области, Псковской области; на выборах депутатов Законодательный собрания Архангельской области, Владимирской области, Ярославской области, Ненецкого автономного округа, Пермского края Курской области, Свердловской области; а также на выборах в органы местного самоуправления на территории Чувашской Республики - Чувашии; Томской области; Республики Карелия, Белгородской области; Калининградской области, Тульской области, Камчатского края; Оренбургской области.

- 17 марта 2024 г. на выборах Президента Российской Федерации в Республике Карелия, Республике Крым, Чувашской Республике - Чувашии, Алтайском крае, Камчатском крае, Пермском крае, Архангельской области, Белгородской области, Владимирской области, Вологодской области, Воронежской области, Калининградской области, Калужской области, Курской области, Липецкой области, Московской области, Мурманской области, Нижегородской области, Новгородской области, Новосибирской области, Псковской области, Ростовской области, Свердловской области, Томской области, Челябинской области, Ярославской области, Городе федерального значения Севастополь, Ненецком автономном округе.

⁹⁹ Единственной на сегодняшний день региональной государственной информационной системой дистанционного электронного голосования является система, разработанная Департаментом информатизации города Москвы – государственная информационная система «Дистанционное электронное голосование» (ГИС ДЭГ). Голосование по ней проходит на сайте mos.ru. Дистанционное электронное голосование с помощью данной системы проводилось в трех избирательных округах на выборах депутатов в Московскую городскую думу 8 сентября 2019 г., на Общероссийском голосовании в Москве и Нижегородской области, на довыборах муниципальных депутатов в сентябре 2020 года, в единый день голосования 19 сентября 2021 г. на выборах депутатов Государственной Думы восьмого созыва, на муниципальных выборах в Москве в 2022 года, на выборах Мэра Москвы и выборах депутатов представительных органов местного самоуправления в городе Москве 10 сентября 2023 г., на выборах Президента Российской Федерации 17 марта 2024 г.

избирателей, участников референдума ГАС «Выборы» на комплексе средств автоматизации ГАС «Выборы», а также соответствующий условиям (требованиям), определенным решением о проведении дистанционного электронного голосования (*зарегистрированный по месту жительства на территории, где проводится дистанционное электронное голосование*).

Принять участие в дистанционном электронном голосовании в городе Москве, согласно Решению Московской городской избирательной комиссии, *вправе гражданин Российской Федерации, зарегистрированный по месту жительства на территории города Москвы, обладающий активным избирательным правом, достигший возраста 18 лет, имеющий полную учетную запись на Портале Москвы*, данные которого сопоставлены с данными Регистра избирателей, участников референдума ГАС «Выборы».

Рассматривая указанные определения, можно сделать вывод, что, *во-первых*, право на участие в дистанционном электронном голосовании в контексте избирательного законодательства реализуемо только при использовании той или иной информационной системы дистанционного электронного голосования. *Во-вторых*, само определение права на участие в дистанционном электронном голосовании в законодательстве в большей степени ориентировано на придание правового статуса непосредственно информационной системе дистанционного электронного голосования, нежели правовой характеристике участия граждан в дистанционном электронном голосовании.

Т.Я. Хабриева и Н.Н. Черногор справедливо отмечают, что появление новых общественных отношений в условиях цифровой реальности приводит как к трансформации самого права, становящегося объектом цифровизации, так и к обновлению статуса личности, претендующей на новые права¹⁰⁰.

Необходимо отметить, что неопределенность правового содержания права на участие в дистанционном электронном голосовании с одной

¹⁰⁰ Хабриева Т.Я., Черногор Н.Н. Право в условиях цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 94.

стороны, и установление условий участия в дистанционном электронном голосовании наряду с порядком использования государственных информационных систем, используемых для проведения дистанционного электронного голосования, с другой, приближает данное право по смыслу к категории цифровых прав, используемой в гражданском законодательстве в качестве обязательственных прав, что, на наш взгляд, противоречит сути конституционно-правовых и избирательных отношений. Так, согласно ст. 141.1 Гражданского кодекса Российской Федерации цифровыми правами признаются названные в таком качестве в законе обязательственные и иные права, содержание и условия осуществления которых определяются в соответствии с правилами информационной системы, отвечающей установленным законом признакам.

Е.В. Гриценко, напротив отмечает, что несмотря на специфику цифровых прав как объектов гражданских прав, их ключевые признаки, среди которых реализация с использованием информационных систем и по правилам этих систем, они являются универсальными и могут быть распространены, в том числе на новые цифровые права или цифровые элементы основных прав в публичной сфере. Аналогичной позиции придерживается Э.В. Талапина, относя «цифровые права» к сфере публичных, а не частноправовых отношений¹⁰¹.

Резюмируя законодательные, судебные и доктринальные подходы к цифровым правам в различных правовых системах, Е.В. Гриценко полагает возможным констатировать существование двух основных концепций:

1) признание самостоятельного значения цифровых прав как нового вида основных/фундаментальных прав либо, по крайней мере, как прав, имеющих конституционную природу;

¹⁰¹ Талапина Э.В. Эволюция прав человека в цифровую эпоху // Труды Института государства и права РАН. 2019. №3.

2) рассмотрение цифровых прав как новых элементов, изменяющих и дополняющих нормативное содержание существующих конституционных основных прав¹⁰².

Вторая позиция является более распространенной и находит свое отражение, в том числе в российских доктрине и законодательстве. Так, ряд исследователей указывает, что в условиях цифровизации общества цифровые технологии уже не являются лишь инструментом или способом осуществления и защиты прав. С учетом права на цифровизацию меняется само содержание конституционных прав и свобод человека и гражданина. Соответственно, цифровые права чаще трактуются как новые элементы основных прав, включаются в нормативное содержание последних, предлагая новые дополнительные опции для их реализации¹⁰³.

В этом смысле, к примеру, Д.А. Реут справедливо отмечает, что новые информационные технологии в области демократии представляют собой не более чем способ реализации прав человека, не добавляя ничего нового ни к перечню этих прав, ни к образу личности, созданному теорией юридической науки¹⁰⁴.

Поскольку концепция настоящего исследования исходит из того, что дистанционное электронное голосование, несмотря на его применение в процессе реализации народовластия, в первую очередь, сохраняет свойства именно технологии, то признание «права на дистанционное электронное голосование» представляется не совсем удачным, поскольку может интерпретироваться как «право на технологию» и/или как «право на доступ к такой технологии». В последующем это может порождать как сложности с оценкой правового содержания такого права, так и необходимость

¹⁰² Гриценко Е.В. Право на хорошее управление в условиях цифровой трансформации // Сравнительное конституционное обозрение. 2022. № 4. С. 15 - 36.

¹⁰³ См.: Гриценко Е. В. указ. соч. – с. 20.

¹⁰⁴ Реут Д.А. Антропология виртуальной демократии: пролог // Избирательное законодательство и практика. 2021. № 1. С. 16–21.

его постоянного переосмысления с учетом стремительного развития технологий.

Избирательные права граждан в соответствии с законодательством об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации являются конституционным правом граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также *право участвовать* в выдвижении кандидатов, списков кандидатов, в предвыборной агитации, в наблюдении за проведением выборов, работой избирательных комиссий, включая установление итогов голосования и определение результатов выборов, *в других избирательных действиях* в порядке, установленном Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации. Аналогично этому и право на участие в референдуме является конституционным правом граждан Российской Федерации голосовать по вопросам референдума, а также *участвовать в других действиях по подготовке и проведению референдума*.

Таким образом, устанавливаемые непосредственно федеральным законом требования к содержанию порядка дистанционного электронного голосования, который определяет ЦИК России, фактически указывают на ряд *действий*, которые осуществляет избиратель или участник референдума в процессе участия в дистанционном электронном голосовании. Так, участник дистанционного электронного голосования подает заявление на участие в дистанционном электронном голосовании или включается в список принявших участие в дистанционном электронном голосовании, проходит процедуры аутентификации и идентификации, подтверждения личности, осуществляет переход к электронному бюллетеню, знакомится с информацией и порядком его заполнения, осуществляет «волеизъявление

путем проставления в электронном виде отметки в квадрате, относящемся к позиции».

Все указанные действия теоретически можно было бы преподносить в качестве набора правомочий участника дистанционного электронного голосования или элементов реализации права на участие в дистанционном электронном голосовании, однако, все они больше касаются технических и процедурных аспектов реализации избирательных прав путем дистанционного электронного голосования.

К примеру, федеральный закон вводит такие, несвойственные ранее избирательному праву категории, как *«процедура аутентификации и идентификации»*, *«процедура анонимизации»*. Имеют ли в данном случае правовые различия между собой «избиратель, участник референдума», «участник дистанционного электронного голосования» и «пользователь информационной системы»; «подтвержденная учетная запись» и «полная учетная запись»? Допустимо ли в таком случае говорить о разнице в правах и обязанностях *«пользователя федеральной государственной информационной системы»* и *«пользователя региональной государственной информационной системы»*?

Другим примером, содержательно приближающим участие в дистанционном электронном голосовании к числу избирательных действий, является необходимость прохождения предварительных процедур. Так, участие в дистанционном электронном голосовании возможно как после подачи заявления об участии в дистанционном электронном голосовании, так и без подачи такого заявления. На сегодняшний день практика организации и проведения дистанционного электронного голосования, где необходимость подачи заявления на участие в дистанционном электронном голосовании исключена, существует только в городе Москве. Так, поскольку в городе Москве для голосования онлайн нет необходимости заранее подавать заявление по месту жительства, решение можно принять вплоть до последних минут голосования, а реестр фиксирует выдачу

бюллетеня на участке либо онлайн и, соответственно, заблокирует второй способ голосования¹⁰⁵. В иных случаях (на сегодняшний день при дистанционном электронном голосовании с использованием федеральной государственной информационной системы) при принятии решения об участии в дистанционном электронном голосовании подача заявления становится уже *обязательным условием*. Избиратель, включенный в список участников дистанционного электронного голосования или в список принявших участие в дистанционном электронном голосовании и получивший доступ к дистанционному электронному голосованию, не вправе получить бюллетень (бюллетени) на соответствующем избирательном участке. То есть процесс участия в выборах и референдуме становится для гражданина двухэтапным, а подготовка к участию в дистанционном электронном голосовании путем подачи заявления – промежуточным организационным этапом. Сначала гражданин принимает решение о желании реализовать свое право на участие в выборах, затем заявляет о желании участия в выборах посредством дистанционного электронного голосования и принимает непосредственное участие в дистанционном электронном голосовании на выборах, итоги которого включаются отдельной графой с наименованием «Дистанционное электронное голосование» в протокол о результатах выборов¹⁰⁶.

Иной, в сравнении с традиционной процедурой голосования бумажными бюллетенями, является процедура оспаривания в суде итогов дистанционного электронного голосования. Остается непонятным, применимы ли к дистанционному электронному голосованию по аналогии общие критерии отмены итогов голосования, результатов выборов. Например, если при традиционном голосовании на избирательных участках в ящике для голосования обнаруживаются хотя бы несколько незаконно

¹⁰⁵ В Москве впервые применяют электронный реестр избирателей для дистанционного голосования на выборах // URL: <https://www.mos.ru/news/item/110690073/> (Дата обращения: 22.02.2023)

¹⁰⁶ Постановление ЦИК России от 08.06.2022 № 86/715-8 «О Требованиях к проведению дистанционного электронного голосования» // Вестник ЦИК России. № 5. 2022.

поданных бюллетеней, то все бюллетени признаются недействительными. Если ящик стационарный, то итоги голосования аннулируются на всем избирательном участке¹⁰⁷. В случае дистанционного электронного голосования, не будучи фактическими полученными на соответствующем избирательном участке, избиратель уже не вправе оспорить их в суде по месту нахождения участковой избирательной комиссии. Административное исковое заявление при этом может быть подано только в суд – по месту нахождения территориальной избирательной комиссии дистанционного электронного голосования, что в контексте действующего нормативного регулирования означает возможность обращения только в один районный суд города Москвы.

Следует отметить, что, рассматривая споры о порядке проведения дистанционного электронного голосования суды всех инстанций, а также Конституционный Суд Российской Федерации, отказывая в принятии жалоб, не рассматривают техническую документацию, в соответствии с которой разрабатываются и функционируют применяемые в процессе проведения дистанционного электронного голосования информационные системы; не учитывают особый для избирательного процесса порядок движения информации, в котором одновременно задействовано сразу несколько информационных систем, а также факт использования съемных носителей информации для переноса информации в ГАС «Выборы» из других информационных систем и др.

Представляется, что объем правомочий участника дистанционного электронного голосования не может автоматически приравниваться к правомочиям избирателя на выборах. Вместе с тем на сегодняшний день права и обязанности избирателя, участника референдума и участника дистанционного электронного голосования фактически отождествляются,

¹⁰⁷ Особое мнение члена территориальной избирательной комиссии дистанционного электронного голосования Дроздова В.Е. к протоколу территориальной избирательной комиссии дистанционного электронного голосования от 10 сентября 2023 г.. URL: <http://www.cikrf.ru/analog/ediny-den-golosovaniya-2023/distantcionnoe-elektronnoe-golosovanie/osoboe-mnenie-drozdov.pdf>. (Дата обращения: 20.09.2023)

в то время как их объем и содержание существенно трансформируются в процессе проведения дистанционного электронного голосования. В таких случаях, если статус избирателя и участника дистанционного электронного голосования становится неким единым, должны ли права и обязанности участника дистанционного электронного голосования распространяться на всех избирателей, участвующих в конкретных выборах? К примеру, решая вопрос о предоставлении возможности избирателю, принимающему участие в дистанционном электронном голосовании, убедиться и проверить факт учета голоса, поданного им в электронном виде, получить гарантии неизменности его волеизъявления, а также придерживаясь концепции, что статус избирателя и статус участника дистанционного электронного голосования невозможно и не нужно разграничивать, то может ли любой избиратель участвующий в выборах, но не принимавший участие в дистанционном электронном голосовании, претендовать на реализацию указанных возможностей?

Представляется, что участие в дистанционном электронном голосовании существенным образом влияет на осуществление народовластия в части реализации институтов прямого народовластия, однако учитывая правовую природу *участия в дистанционном электронном голосовании* как способа реализации избирательного права, то участник дистанционного электронного голосования не перестает быть избирателем. Фактически участие в дистанционном электронном голосовании относится к числу избирательных действий, которые являются частью процесса реализации избирательных прав. При этом участие в дистанционном электронном голосовании не образует самостоятельное право гражданина, а направлено на реализацию им уже имеющегося права на участие в управлении делами государства, дополняя его содержание.

Таким образом, государство, законодательно предусматривая возможность участия в дистанционном электронном голосовании, а также избирательная комиссия, принимая решение об использовании

дистанционного электронного голосования для проведения выборов или референдума, в условиях неопределенности конституционно-правового статуса участника дистанционного электронного голосования должны исходить из необходимости: *во-первых*, сохранения за участникам дистанционного электронного голосования как минимум всех принадлежащих избирателю и участнику референдума правомочий, условий и принципов их реализации, а также обеспечить гарантии защиты их избирательных прав в объеме не меньше, чем при традиционном голосовании; *во-вторых*, определить правомочия участника дистанционного электронного голосования путем обозначения конкретных избирательных действий, обеспечить правовые условия их осуществления, не прибегая к их отождествлению с правами избирателя.

Рассмотрев участие граждан в дистанционном электронном голосовании в контексте конституционно-правовых категорий на примере его нормативного регулирования на выборах и референдуме, роль участия граждан в дистанционном электронном голосовании в осуществлении прямого народовластия России сводится к следующему:

1) С точки зрения *правовой формы* участие граждан в дистанционном электронном голосовании на выборах и референдуме является основным способом реализации активного избирательного права в российской модели дистанционного электронного голосования;

2) С точки зрения *правового содержания* участие граждан в дистанционном электронном голосовании при проведении выборов и референдума относится числу избирательных действий, направленных на реализацию избирательных прав и права на участие в референдуме.

§2. Правовой стандарт участия граждан в дистанционном электронном голосовании

Как было отмечено ранее, современное государство и общество в России находится на этапе, который, с одной стороны, характеризуется развитием дистанционного электронного голосования как способа голосования и распространением практики участия граждан в дистанционном электронном голосовании как способа реализации права, а с другой – погружением сугубо технических норм о его использовании в законодательство различного уровня, которое посвящено формам прямого народовластия. В данной связи действующее законодательство наполняется нормами, которое сохраняет массу вопросов, связанных как с правовой неопределенностью понятия «дистанционное электронное голосование», так и правовыми последствиями участия граждан в голосовании рассматриваемым способом.

Исследователи, занимающиеся вопросами дистанционного электронного голосования, справедливо отмечают, что правовое регулирование должно сохранять свойства технологической нейтральности и стабильности, не превращаясь в пошаговую инструкцию постоянно устаревающих технических новинок¹⁰⁸.

С.А. Авакьян справедливо отмечает, что, поскольку многие понятия и технологии электронно-цифрового мира становятся частью нашей жизни, приходится думать о путях их использования, гарантиях, защите, безопасности, в том числе с опорой на конституционно-правовое регулирование¹⁰⁹. В.Д. Зорькин также отмечает, что вне зависимости от характера правоприменительных проблем, возникающих в связи с цифровизацией, отправной точкой и методологическим ориентиром на пути

¹⁰⁸ Цифровая экономика: актуальные направления правового регулирования: научно-практическое пособие / М.О. Дьяконова, А.А. Ефремов, О.А. Зайцев и др.; под ред. И.И. Кучерова, С.А. Сеницына. Москва: ИЗиСП, НОРМА. 2022. С. 376.

¹⁰⁹ Авакьян С.А. Информационное пространство знаний, цифровой мир и конституционное право // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 7. С. 23–28.

их решения должны стать конституционные принципы и нормы. Какой бы ни была цифровая реальность по степени ее развитости, она должна подпадать под действие Конституции как нормативного акта, имеющего высшую юридическую силу в российской правовой системе, в том числе по отношению к законоположениям, регулирующим указанную сферу новых отношений¹¹⁰.

Таким образом, представления о правовом содержании и последующем нормативном определении правовых основ участия в дистанционном электронном голосовании как правовой категории изначально должны формироваться на базе конституционно-правовых основ участия граждан в управлении делами государства, а также общих принципов и гарантий реализации политических прав, провозглашенных в правовом государстве.

Безусловно, нормы права, в частности, конституционного права при всей фундаментальности имеющихся в его арсенале принципов, неспособны урегулировать вопросы проведения и использования дистанционного электронного голосования, которые лежат уже в плоскости применения информационных технологий, и наоборот. Таким образом, для полноценного правового регулирования дистанционного электронного голосования одного лишь правового осмысления становится также недостаточно. По сути, отныне перед государством стоит более масштабная задача по одновременному выполнению длинного списка юридических, социальных и технологических требований¹¹¹.

В большинстве стран регулированию дистанционного электронного голосования посвящен целый комплекс законодательства, который как правило охватывает как минимум *три* ключевых направления:

¹¹⁰ Зорькин В.Д. Право в цифровом мире // Российская газета. Столичный выпуск. 2018. № 7578 (115).

¹¹¹ Green P., The Politics of the Future: The Internet and Democracy in Australia (P. Green, Electoral Commissioner, to the Australian Political Science Association's Politics of the Future Seminar at the Australian National University, October 2000) // URL: www.elections.act.gov.au/adobe/PolFut.pdf. (Дата обращения 15.08.2023)

1) *избирательное законодательство*, которое устанавливает основные положения о дистанционном электронном голосовании, процедуры, условия и требования для его проведения в соответствии с конституционными принципами;

2) *законодательство в сфере информационной безопасности*, устанавливающее технические стандарты информационных систем дистанционного электронного голосования, для защиты от хакерских атак и несанкционированного доступа к таким информационным системам;

3) *законодательство о защите данных*, регулирующее порядок обработки личной информации граждан и определяющее правила сбора, хранения и использования этих данных.

Проблематика правового регулирования дистанционного электронного голосования в России фактически предопределяется обоснованием сущности составляющей его технической процедуры правовыми средствами избирательного законодательства.

К примеру, ФЗ № 67 определяет, что при проведении дистанционного электронного голосования обеспечивается возможность осуществления волеизъявления избирателем, участником референдума и формирования данных об итогах дистанционного электронного голосования с учетом неизменности сохраняемых результатов волеизъявления избирателя, участника референдума и соблюдения тайны голосования, а также невозможность установления связи между персональными данными избирателя, участника референдума и результатом его волеизъявления.

Таким образом, в контексте действующего законодательства дистанционное электронное голосование выступает в качестве процедуры, которая, получив *техническое оформление* в процессе проведения выборов и референдума, должна также выполнить 4 *правовые задачи*:

1) обеспечить возможность осуществления волеизъявления избирателем;

- 2) сохранить результат волеизъявления избирателя и обеспечить его неизменность;
- 3) обеспечить тайну голосования;
- 4) не устанавливать связи между персональными данными избирателя и результатом его волеизъявления.

Такой подход к правовому регулированию, очевидно, сохраняет неопределенность правового содержания дистанционного электронного голосования как правовой категории, а также его юридических возможностей в процессе реализации политических прав граждан. В частности, на сегодняшний день российское законодательство содержит лишь технические условия проведения дистанционного электронного голосования на выборах и референдуме, в то время как правовые условия участия граждан в дистанционном электронном голосовании попросту отсутствуют. В данной связи перед государством стоит важнейшая задача создания такой нормативно-правовой основы, которая бы не просто обеспечивала возможность использования такого способа голосования как дистанционное электронное голосование для участия граждан в принятии общественно-значимых решений, а создавала бы правовые условия такого участия, соответствующие принципам демократического правового государства.

Ориентир государственной политики на сохранение и развитие практики дистанционного электронного голосования в рамках избирательных процедур, вопреки существующим неопределенностям в обеспечении принципов избирательного права, прослеживается и в документах Правительства Российской Федерации. Так, в официальном отзыве на законопроект, исключающий понятие «дистанционное электронное голосование» из федерального законодательства, отмечено, что федеральный законодатель, обладающий широкой дискрецией при осуществлении правового регулирования избирательного процесса, в том числе при установлении условий и порядка голосования на выборах, обязан исходить из того, что вводимые им процедуры призваны, не нарушая

самого принципа свободных выборов, обеспечить избирателям, насколько это возможно, беспрепятственное участие в голосовании. Последовательное развитие в Российской Федерации системы дистанционного электронного голосования позволило выявить основополагающие принципы и параметры проведения такого голосования, которые представляется целесообразным урегулировать федеральным законодательством. Полное исключение возможности проведения дистанционного электронного голосования препятствует развитию правового регулирования способов голосования и ограничивает возможность установления дополнительных гарантий реализации избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации посредством такого голосования.

Таким образом, на сегодняшний день, российская модель дистанционного электронного голосования характеризуется неопределенностью правового регулирования, которая проявляется в следующих *двух* аспектах:

1) нормы о дистанционном электронном голосовании в части установления его понятия и признаков независимо от института прямого народовластия превращаются в описание технической процедуры голосования указанным способом;

2) подавляющее большинство технических требований, напротив, создается путем преобразования правовых формулировок, провозглашающих идеи народовластия, приближая тем самым дистанционное электронное голосование к юридической фикции, а сами технические требования преподносятся в качестве необходимого и достаточного механизма его правового регулирования.

Представляется, что организация дистанционного электронного голосования априори требует сбалансированного подхода к правовым и техническим аспектам его регулирования и с учетом его комплексной природы не может исключать один из них.

Как было отмечено ранее, с точки зрения реализации конституционных прав ценность для процесса осуществления прямого народовластия представляет собой именно участие граждан в дистанционном электронном голосовании. В данной связи в контексте исследования конституционно-правовых аспектов дистанционного электронного голосования речь также должна идти о конституционно-правовых основах *участия граждан в дистанционном электронном голосовании*.

В данной связи представляется, что вопрос о развитии правовой основы дистанционного электронного голосования необходимо одновременно рассматривать в *двух аспектах*: 1) в части определения оптимальной формы нормативно-правового регулирования и 2) в части определения ее правового содержания.

Фактически речь идет о реализации принципа законности проведения дистанционного электронного голосования и участия граждан в дистанционном электронном голосовании, который по смыслу, придаваемому им международными стандартами по электронному голосованию, нашедшими применение в зарубежной практике нормативного регулирования, сводятся к следующему.

Во-первых, чтобы гарантировать законность и легитимность процесса дистанционного электронного голосования оно должно осуществляться в соответствии с установленными законами и нормативными актами.

Во-вторых, все правила и требования, касающиеся процесса дистанционного электронного голосования, охраны прав и свобод граждан, конфиденциальности и безопасности данных в процессе дистанционного электронного голосования, должны быть ясно определены и соблюдаться.

В-третьих, все участники дистанционного электронного голосования должны иметь равные возможности и доступ к голосованию, а также быть информированы о всех правилах и процедурах, связанных с этим процессом.

Для того, чтобы дистанционное электронное голосование могло быть использовано в процессе принятия решений гражданами в различных формах

прямого народовластия, необходимо формирование правового стандарта его применения, определяющего правовые основы дистанционного электронного голосования.

1. С точки зрения формы правовой стандарт дистанционного электронного голосования должен быть установлен на уровне федерального закона.

Интеграция дистанционного электронного голосования в нынешние рамки избирательного законодательства может привести и уже приводит к правовым коллизиям.

Разработка и выбор правовой модели дистанционного электронного голосования на выборах, без сомнения, является одной из самых актуальных задач, стоящих на сегодняшний день перед российской избирательной системой в свете использования информационно-коммуникационных технологий. В этой связи следует согласиться с М.С. Рулевым, который отмечает необходимость обеспечения единства правового регулирования в области электронного голосования и создание единой целостной системы федерального и регионального законодательства в этой области с учетом как возможности электронного голосования посредством информационных сетей, так и электронного голосования и последующего подсчета голосов на избирательных участках, надежно защитив данную систему от внешнего или внутреннего вмешательства с целью ее фальсификации или дискредитации¹¹². Таким образом, дистанционное электронное голосование нуждается в более тщательной разработке основополагающих начал и законодательного регулирования. Говоря о развитии правового регулирования дистанционного электронного голосования, некоторые авторы даже оптимистично отмечают, что созревшая общественная необходимость придать конституционную значимость отдельным ценностям

¹¹² Рулев М.С. Дистанционное электронное голосование: проблемы и перспективы развития в Российской Федерации // Выборы: теория и практика. 2020 г. № 1. С. 8–13.

в будущем может быть причиной внесения поправок в Конституцию Российской Федерации¹¹³.

В условиях, когда дистанционное электронное голосование, используется в различных институтах прямого народовластия, а также ввиду обозначенной категориальной самостоятельности дистанционного электронного голосования как способа голосования, возникает вопрос об определении базовых правовых основ участия граждан в дистанционном электронном голосовании, безусловно необходимых для его использования всякий раз для реализации институтов прямого народовластия. В данной связи, ввиду комплексной природы дистанционного электронного голосования одного лишь закрепления возможности использования дистанционного электронного голосования на уровне федерального законодательства недостаточно. Необходимо наличие федерального закона, посвященного использованию данного способа голосования не применительно к одной из форм народовластия, а в целом в процессе народовластия, который бы обозначил принципы новой формы голосования, непосредственно влияющей на возможность участия граждан в управлении делами государства.

В России на законодательном уровне сегодня закреплены только базовые требования, касающиеся проведения дистанционного электронного голосования на выборах и референдуме, в то время как детали его организации и проведения устанавливаются на подзаконном уровне. Регулирование процедуры выборов исключительно актами избирательных комиссий, содержание которых меняется каждый электоральный цикл, сохраняет неопределенность как правового статуса данного способа голосования, так и преимущественно технократический подход к его регулированию.

¹¹³ Ларичев А.А., Ржановский В.А. Развитие дистанционного электронного голосования в России: конституционно-правовой аспект // Журнал российского права. 2022. № 9. С. 35–52.

Так, Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» устанавливает, что по решению ЦИК России может проводиться дистанционное электронное голосование. Дистанционное электронное голосование проводится в соответствии с требованиями ФЗ № 67 в порядке, установленном Центральной избирательной комиссией Российской Федерации. Однако существующий порядок регулирования дистанционного электронного голосования наглядно демонстрирует, что требования устанавливает не сам федеральный закон, а ЦИК России на уровне принимаемых им актов.

Примечательно, что единообразный подход ЦИК России к правовому регулированию порядка проведения дистанционного электронного голосования не сформировался. В 2021 году ЦИК России регулировал порядок проведения дистанционного электронного голосования с использованием федеральной государственной информационной системы и с использованием региональной государственной информационной системы дистанционного электронного голосования¹¹⁴. В 2022 году ЦИК России определил универсальный порядок дистанционного электронного голосования с использованием федеральных государственных информационных систем¹¹⁵, который применялся, в том числе для проведения дистанционного электронного голосования в 2023 году и не регламентировал дистанционное электронное голосование в городе Москве. В 2024 году ЦИК России сформировал новый порядок дистанционного электронного голосования на выборах Президента Российской Федерации, назначенных на 17 марта 2024 года, которым вновь регламентировал порядок дистанционного электронного голосования

¹¹⁴ Постановление ЦИК России от 20 июля 2021 г. № 26/225-8 «О Порядке дистанционного электронного голосования на выборах, назначенных на 19 сентября 2021 года» // Вестник ЦИК России. № 13. 2021.

¹¹⁵ Постановление ЦИК России от 08 июня 2022 г. № 86/716-8 «О Порядке дистанционного электронного голосования с использованием федеральных государственных информационных систем» // Вестник ЦИК России. № 5. 2022.

с использованием федеральной и региональной системы, обозначив при этом, что универсальный порядок дистанционного электронного голосования, принятый ЦИК России в 2022 году, на указанных выборах не действует.

В результате избранного подхода к регулированию порядка дистанционного электронного голосования в 2024 году ЦИК России был вынужден, по сути, дважды определять понятия, которые используются в порядке дистанционного электронного голосования, условия участия в дистанционном электронном голосовании пользователей различных информационных систем, порядок составления списков участников дистанционного электронного голосования и списка принявших участие в дистанционном электронном голосовании на территории города Москвы и др.

Региональное избирательное законодательство о дистанционном электронном голосовании, как правило, ограничивается декларативной нормой о том, что при проведении выборов по решению соответствующей избирательной комиссии может проводиться дистанционное электронное голосование в порядке, предусмотренном статьей 64.1. Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹¹⁶. Примечательно, что подобные нормы содержатся в региональном законодательстве даже тех субъектов Российской Федерации, на выборах которых ни разу не проводилось дистанционное электронное голосование. Так, в 2022 году в Закон Карачаево-Черкесской Республики от 03 июля 2006 г. № 44-РЗ «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований, глав муниципальных образований и иных выборных должностных лиц местного самоуправления в Карачаево-Черкесской Республике», а также в Закон Карачаево-Черкесской Республики

¹¹⁶ Закон Ярославской области от 02 июня 2003 г. № 27-з «О выборах в органы государственной власти Ярославской области и органы местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области» // Губернские вести. № 37. 2003.

от 03 августа 2006 г. № 70-РЗ «О местном референдуме в Карачаево-Черкесской Республике» внесена норма, согласно которой «порядок проведения дистанционного электронного голосования и государственные информационные системы, используемые для проведения дистанционного электронного голосования, а также условия, при которых участник референдума вправе принять участие в дистанционном электронном голосовании устанавливаются в соответствии со статьей 64.1 Федерального закона. Данные нормы Федерального закона *не могут расширительно толковаться и являются исчерпывающими*».

Данная проблема особенно ярко проявлялась и на начальных этапах организации и осуществления дистанционного электронного голосования в форме эксперимента, когда ФЗ № 67 определял лишь возможность проведения дистанционного электронного голосования, не определяя порядок его проведения, а законодательство о проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования¹¹⁷ содержало массу отсылочных норм к ФЗ № 67.

Неоднозначным является и подход к регулированию ЦИК России порядка использования технических средств, задействованных при проведении дистанционного электронного голосования с использованием региональных государственных информационных систем, а именно терминалов электронного голосования¹¹⁸. Как было отмечено, логика правового регулирования дистанционного электронного голосования на выборах с точки зрения принимаемых для этих целей порядка и правил проведения дистанционного электронного голосования основывается на использовании различных информационных систем. Однако при таком подходе сомнительным является, к примеру, регулирование ЦИК России

¹¹⁷ Федеральный закон 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» // СЗ РФ. 2019. № 22. Ст. 2659.

¹¹⁸ Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 11 января 2024 г. № 149/1171-8 «Об использовании терминалов электронного голосования на выборах Президента Российской Федерации, назначенных на 17 марта 2024 года» // СПС «Консультант Плюс».

порядка использования терминалов электронного голосования, применяемых исключительно при проведении дистанционного электронного голосования с использованием региональной информационной системой на выборах в городе Москве.

Представляется, что от практики регулирования дистанционного электронного голосования постановлениями ЦИК России следует отойти хотя бы в части базовых понятий и принципов.

2. Содержание правового стандарта дистанционного электронного голосования.

Несмотря на наличие зарубежного опыта проведения дистанционного электронного голосования на выборах в органы государственной власти, а также в ряде форм консультативной демократии правовой стандарт дистанционного электронного голосования не сформирован ни в одной из стран мира, а сама процедура подвергается серьезной критике как со стороны законодательных органов, так и органов конституционного контроля многих государств. Попытки правового регулирования дистанционного электронного голосования в целях его закрепления уже не просто в качестве экспериментальной процедуры голосования, а как регулярно используемой самостоятельной процедуры выявления волеизъявления граждан в условиях неопределенности его правового содержания, вызывает массу вопросов, касающихся и построения системы правовых принципов проведения дистанционного электронного голосования, и регулирования отношений, возникающих в процессе его проведения в целом, имеющимися правовыми средствами.

С одной стороны, имеет право на существование мысль о том, что, например, дистанционное электронное голосование на выборах в данном случае всецело подчиняется принципам избирательного права и не требует самостоятельного определения правовых принципов проведения дистанционного электронного голосования, с другой стороны, принимая

во внимание особую правовую природу дистанционного электронного голосования, институционализация которого приводит к возможности его использования для реализации различных форм непосредственной демократии, наличие базовых правовых принципов дистанционного электронного голосования уже видится необходимым, поскольку в противном случае эти принципы образуются каждый раз в рамках отдельного института. В результате не решается ни проблема правовой неопределенности дистанционного электронного голосования, ни отсутствие унифицированного подхода к его применению в процессе реализации форм гражданского участия в управлении делами государства указанным способом.

Таким образом, на сегодняшний день использование дистанционного электронного голосования в различных императивных и консультативных институтах прямого народовластия основано на необходимости его соответствия правовым принципам, обозначенным для данного института народовластия, объективное соответствие которым, как правило, невозможно¹¹⁹. При этом правовые принципы дистанционного электронного голосования как самостоятельного способа голосования законодательством не устанавливаются.

Аргументом в пользу отказа от необходимости образования принципов участия в дистанционном электронном голосовании по аналогии с принципами, предусмотренными для института прямого народовластия, в рамках которого оно применяется, является обозначенный Конституционным Судом Российской Федерации подход к решению вопроса о соблюдении при проведении дистанционного электронного голосования принципов избирательного права. Так, попытки оспаривания и признания положений законодательства о дистанционном электронном голосовании неконституционными не были восприняты Конституционным Судом

¹¹⁹ Подробнее об этом применительно к проблеме соответствия дистанционного электронного голосования принципам избирательного права см. в § 2 Главы 3 настоящей работы.

Российской Федерации, который лишь подтвердил, что законодательное регулирование, закрепляющее в качестве субсидиарного способа реализации активного избирательного права возможность проведения дистанционного электронного голосования, предусматривает требования к обеспечению гласности при проведении дистанционного электронного голосования и к установлению порядка его проведения в части процедуры идентификации избирателя и обеспечения тайны голосования, а также определяет полномочия избирательных комиссий при проведении дистанционного электронного голосования, не может расцениваться как нарушающее конституционные права. Кроме того, отмечается, что нельзя говорить о принципиальной недопустимости дистанционного электронного голосования при условии надлежащей его *организации*, обеспечивающей надежность, эффективность и прозрачность соответствующих процедур¹²⁰.

Суды общей юрисдикции с опорой на существующий подход к правовому регулированию дистанционного электронного голосования неоднократно указывали, что для проведения дистанционного электронного голосования на выборах использовалась система, обеспечивающая надлежащую аутентификацию и идентификацию избирателей, а также тайну голосования.

Таким образом, в России фактически происходит точечное внедрение практики дистанционного электронного голосования, в результате чего формируемая в российском законодательстве правовая база его проведения пока не привела к принятию государством позиции относительно единых представлений о правовых принципах дистанционного

¹²⁰ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 29 сентября 2022 г. № 2568-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Лобанова Михаила Сергеевича на нарушение его конституционных прав положениями федеральных законов «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования в городе федерального значения Москве», а также положениями Закона города Москвы «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования» и Порядка дистанционного электронного голосования на выборах, назначенных на 19 сентября 2021 года» // СПС «Консультант Плюс».

электронного голосования, которые должны быть не просто определены по аналогии с существующими правовыми принципами, но и гарантированы гражданам. Как утверждает ряд технических специалистов, это не имеет столь существенного значения для того, чтобы организовать проведение голосования с технической стороны, однако, это очевидно сказывается на регулировании общественных отношений, которые возникают в процессе проведения дистанционного электронного голосования, влечет проблемы правоприменения и судебной защиты прав граждан.

Таким образом, *во-первых*, дистанционное электронное голосование как способ голосования должно получить правовое регулирование в части определения понятия и принципов дистанционного электронного голосования, условий применения данного способа голосования в тех или иных формах народовластия. *Во-вторых*, объектом законодательного регулирования должны стать принципы участия граждан в дистанционном электронном голосовании.

Итак, правовой стандарт участия в дистанционном электронном голосовании с организационной точки зрения должен получить универсальное оформление на уровне отдельного федерального закона, а с содержательной точки зрения должен, *во-первых*, определить универсальные правовые понятия, используемые при проведении дистанционного электронного голосования в любой из форм непосредственной демократии, не ограничиваясь нормами и категориями избирательного права; *во-вторых*, отражать базовые *правовые принципы участия граждан в дистанционном электронном голосовании*, актуальные для всех форм непосредственной демократии, включая:

а) единые принципы идентификации и аутентификации граждан для участия в дистанционном электронном голосовании;

б) гарантии равенства голосов участников дистанционного электронного голосования;

в) принцип личного участия в дистанционном электронном голосовании;

г) принцип открытости и прозрачности дистанционного электронного голосования;

д) гарантии конфиденциальности персональных данных участников дистанционного электронного голосования;

е) гарантии доступности дистанционного электронного голосования для всех граждан.

Принятие единого правового стандарта дистанционного электронного голосования придаст правовому регулированию о дистанционном электронном голосовании с точки зрения формы характер упорядоченности, а с точки зрения правового содержания признаки правовой определенности норм. Послужит основой не только для проведения дистанционного электронного голосования в избирательном процессе, но и станет источником для проведения дистанционного электронного голосования в рамках различных форм прямого народовластия.

Глава 3. Дистанционное электронное голосование на выборах в России: пробелы и направления обновления избирательного законодательства

Современный этап научного осмысления роли дистанционного электронного голосования в системе институтов прямого народовластия характеризуется наличием многочисленных вопросов, возникающих при правовой оценке дистанционного электронного голосования преимущественно в императивных институтах непосредственной демократии и, в частности, на выборах. В данной связи, освещение пробелов проведения дистанционного электронного голосования на выборах как в базовой форме прямого народовластия, предусматривающей возможность проведения дистанционного электронного голосования, в рамках настоящего исследования видится необходимым.

§1. Условия участия граждан в дистанционном электронном голосовании на выборах и референдуме

Как было отмечено ранее, российская модель правового регулирования дистанционного электронного голосования характеризуется тем, что законодательство прямо не устанавливает условия, при которых проведение дистанционного электронного голосования является допустимым для реализации институтов народовластия, что на первый взгляд в контексте действующего избирательного законодательства, позволяет характеризовать участие в дистанционном электронном голосовании при проведении выборов или референдума как не имеющее правовых ограничений.

Вместе с тем фактическая реализация участия граждан в дистанционном электронном голосовании в избирательном процессе зависит от ряда условий, которые можно определить в качестве его правовых ограничений.

1) *Реализация участия в дистанционном электронном голосовании в избирательном процессе ограничено усмотрением избирательной комиссии, организующей проведение дистанционного электронного голосования.*

В настоящее время на выборах именно ЦИК России или избирательная комиссия субъекта Российской Федерации своим решением определяет, проводить или не проводить дистанционное электронное голосование на соответствующих выборах или референдуме. Таким образом, с одной стороны, ФЗ № 67 прямо не устанавливает ограничений проведения дистанционного электронного голосования на выборах или референдуме, а с другой – все же допускает возможность установления таковых на усмотрение ЦИК России или избирательной комиссии субъекта Российской Федерации. То есть фактором, ограничивающим использование дистанционного электронного голосования на выборах или референдуме, всегда является усмотрение организующей их избирательной комиссии или комиссии референдума. Такое усмотрение в ходе принятия решения о проведении дистанционного электронного голосования и его организации проявляется в следующем.

Во-первых, само решение о проведении дистанционного электронного голосования может быть принято избирательной комиссией или комиссией референдума, организующей дистанционное электронное голосование *в любой момент*. Действующее законодательство не обязывает избирательную комиссию или комиссию референдума определить будет ли на соответствующих выборах проводиться или не проводиться дистанционное электронное голосование одновременно с принятием решения Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации о назначении выборов или референдума.

К примеру, в 07 декабря 2023 года Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации назначил выборы Президента Российской Федерации на 17 марта 2024 года, а решение о проведении дистанционного

электронного голосования было принято ЦИК России 20 декабря 2023 г., в то время как уже состоялось принятие ряда других решений ЦИК России, например, о проведении голосования на выборах Президента Российской Федерации, назначенных на 17 марта 2024 г., в течение нескольких дней подряд¹²¹.

Во-вторых, определяемая в ФЗ № 67 необходимость установления срока проведения дистанционного электронного голосования решением избирательной комиссии или комиссии референдума, организующей дистанционное электронное голосование при проведении выборов, фактически указывает на необязательность совпадения даты дистанционного электронного голосования с днем голосования на выборах и (или) референдумах. Прямо не указывается, может ли дистанционное электронное голосование являться многодневным голосованием или досрочным голосованием.

В-третьих, для проведения дистанционного электронного голосования решением избирательной комиссии или комиссии референдума, организующей дистанционное электронное голосование, должны быть определены государственные информационные системы, используемые для проведения дистанционного электронного голосования.

На сегодняшний день пункт 1 статьи 74 ФЗ № 67 предусматривает, что при подготовке и проведении выборов, референдума, а также для осуществления иных полномочий комиссий по обеспечению избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации используется ГАС «Выборы» в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами. При этом *Федеральным законом может быть предусмотрено использование иных государственных информационных систем при подготовке*

¹²¹ Постановление ЦИК России от 08 декабря 2023 г. № 140/1080-8 «О проведении голосования на выборах Президента Российской Федерации, назначенных на 17 марта 2024 года, в течение нескольких дней подряд» // СПС «Консультант Плюс».

и проведении выборов, референдума, а также для осуществления иных полномочий комиссий по обеспечению избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

Как отмечает Е.И. Колюшин, расширив круг применяемых на выборах информационных систем, законодатель ликвидировал монопольное положение ГАС «Выборы» как единственной, с 1995 г. используемой в избирательном процессе, информационно-коммуникационной системы. Он легализовал появившуюся ранее практику использования не только ГАС «Выборы», но и других государственных автоматизированных систем. Вместе с тем в статье 4 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 20-ФЗ «О государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» сохранился запрет подключения ГАС «Выборы» и к сети Интернет, и к иным информационным системам и сетям связи, не используемым ГАС «Выборы». Очевидное фактическое подключение негосударственной сети Интернет к обслуживанию избирательных действий едва ли согласуется с таким запретом. Практикующееся при этом неизвестное избирательным законам применение съемных накопителей и фильтров на разных этапах движения информации из сети Интернет в государственные автоматизированные системы и из этих систем означает дробление избирательных действий по усмотрению программы при отсутствии правовых гарантий их искажения¹²².

В связи с поправками 2023 года, внесенными в указанный Федеральный закон о ГАС «Выборы», использование иных государственных информационных систем при подготовке и проведении выборов, референдума отныне соответствует принципам использования, эксплуатации и развития ГАС «Выборы». Так, один из них гласит об обязательном применении ГАС «Выборы» при подготовке и проведении выборов

¹²² Колюшин Е.И. Проблема квазиверховенства закона в избирательном праве // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 6. С. 51–56.

и референдума, а также о недопустимости использования для этих целей вместо ГАС «Выборы» других автоматизированных систем и информационных технологий. Вместе с тем *дополнительное использование иных государственных информационных систем* при подготовке и проведении выборов, референдума, а также для осуществления иных полномочий комиссий по обеспечению избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации допускается в случаях, предусмотренных ФЗ № 67.

Пункт 6 статьи 64.1 ФЗ № 67 устанавливает, что дистанционное электронное голосование проводится с использованием ГАС «Выборы», а также иных государственных информационных систем, в том числе региональных государственных информационных систем, прошедших сертификацию и соответствующих требованиям к проведению дистанционного электронного голосования, установленным Центральной избирательной комиссией Российской Федерации. Таким образом, ФЗ № 67, прямо устанавливая использование при проведении дистанционного электронного голосования и ГАС «Выборы», и необходимость использования иных государственных информационных систем, одновременно возлагает обязанность по их определению на избирательную комиссию или комиссию референдума, организующие дистанционное электронное голосование (пункт 1 статьи 64.1. ФЗ № 67), что в контексте принятия решения о возможности проведения дистанционного электронного голосования остается не вполне обоснованным.

В результате некоторые избирательные комиссии субъектов Российской Федерации в своих решениях о проведении дистанционного электронного голосования указывают о его проведении с использованием Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» и Единого портала¹²³.

¹²³ См., например: Постановление избирательной комиссии Ярославской области «О проведении дистанционного электронного голосования на выборах, назначенных на 10 сентября 2023 года»

Однако законодательство сохраняет свойства неопределенности в вопросах, чем избирательная комиссия или комиссия референдума должна руководствоваться при принятии решения по определению государственных информационных систем, используемых для проведения дистанционного электронного голосования? Возлагается ли на избирательную комиссию или комиссию референдума при принятии такого решения ответственность за использование именно этих государственных информационных систем для проведения дистанционного электронного голосования? Сколько государственных информационных систем должна определить избирательная комиссия или комиссия референдума при принятии решения о проведении дистанционного электронного голосования? Может ли невозможность определения избирательной комиссией или комиссией референдума государственных информационных систем, являться условием для отказа от проведения дистанционного электронного голосования, а следовательно, невозможности участия граждан в голосовании указанным способом?

Представляется, что необходимость определения государственных информационных систем, используемых для проведения дистанционного электронного голосования на этапе принятия решения о проведении дистанционного электронного голосования, наделяет избирательные комиссии и комиссии референдума несвойственными им полномочиями, неисполнение которых может влиять на возможность использования дистанционного электронного голосования в процессе реализации избирательных прав граждан, а следовательно также может рассматриваться

от 29 июня 2023 г. № 70/498-7 // СПС «Гарант»; Постановление Избирательной комиссии Псковской области от 23 июня 2023 г. № 164/1218-6 «О проведении дистанционного электронного голосования на выборах, назначенных на 10 сентября 2023 года» // URL: <https://pravo.pskov.ru/files/46-256-7.pdf>. (Дата обращения: 15.12.2023); Постановление Избирательной комиссии Архангельской области от 08 июня 2023 г. № 48/352-7 «О проведении дистанционного электронного голосования на выборах, назначенных на 10 сентября 2023 года» // URL: <http://www.arkhangelsk.izbirkom.ru/post/16665/> (Дата обращения: 15.12.2023); Постановление Избирательной комиссии Владимирской области от 28 июня 2023 г. № 131 «О проведении дистанционного электронного голосования на выборах, назначенных на 10 сентября 2023 года» // URL: <http://vladimir.izbirkom.ru/docs/8682/> (Дата обращения: 15.12.2023) и др.

в числе правовых ограничений участия граждан в дистанционном электронном голосовании.

В-четвертых, на сегодняшний день нормы избирательного законодательства не устанавливают непосредственно условий, при которых избиратель, участник референдума вправе принять участие в дистанционном электронном голосовании, а возлагают такую обязанность на избирательные комиссии, организующие выборы или референдум.

Таким образом, с одной стороны, законодательство устанавливает, что условия, при которых избиратель, участник референдума вправе принять участие в дистанционном электронном голосовании должны определяться на каждом выборах и референдумах, при которых проводится дистанционное электронное голосование. С другой стороны, анализ ряда решений о проведении дистанционного электронного голосования, принятых ЦИК России, свидетельствует о том, что избирательная комиссия не определяет такие условия каждый раз при принятии решения о проведении дистанционного электронного голосования. Такие условия содержатся в Требованиях к проведению дистанционного электронного голосования и Порядке дистанционного электронного голосования с использованием федеральных государственных информационных систем.

Отсюда возникает два закономерных вопроса. Чем обосновано определение таких условий не в федеральном законе, а в акте ЦИК России, учитывая, что они *не меняются* от выборов к выборам? Не искажает ли в данном случае подход ЦИК России по определению условий, при которых избиратель, участник референдума вправе принять участие в дистанционном электронном голосовании, идею законодателя, который мог рассматривать дистанционное электронное голосование как способ голосования применимый не на всех выборах, а при наличии действительно определенных условий для его проведения?

Представляется, что в случае, если проведение дистанционного электронного голосования на выборах и референдумах признается постоянно

действующей процедурой в рамках избирательного процесса, то на это также прямо должен указать федеральный закон.

Не менее дискуссионным является вопрос о содержательном характере тех условий, при которых избиратель, участник референдума вправе принять участие в дистанционном электронном голосовании, также определяемые в решении избирательной комиссии или комиссии референдума о проведении дистанционного электронного голосования.

Анализ решений избирательных комиссии, организующих дистанционное электронное голосование, показал, что такие условия преимущественно отсылают к Порядку дистанционного электронного голосования с использованием федеральных государственных информационных систем, утвержденному ЦИК России, либо не устанавливаются вовсе. Так, Порядок дистанционного электронного голосования с использованием федеральных государственных информационных систем определяет, что принять участие в дистанционном электронном голосовании имеет право гражданин Российской Федерации, обладающий активным избирательным правом на выборах в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органы публичной власти федеральной территории, органы местного самоуправления, правом на участие в референдуме субъекта Российской Федерации, местном референдуме, являющийся пользователем федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» (далее – ЕПГУ) с действующей подтвержденной учетной записью пользователя этой системы, данные которой сопоставлены с данными Регистра избирателей, участников референдума Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» на комплексе средств автоматизации (далее – КСА) ЦИК России, и зарегистрированный по месту жительства на территории, где проводится дистанционное электронное голосование.

Попытку более подробного определения таких условий предприняла Московская городская избирательная комиссия¹²⁴, которая Решением о проведении дистанционного электронного голосования в городе Москве на выборах, назначенных на 10 сентября 2023 г. установила, что принять участие в дистанционном электронном голосовании имеет право гражданин Российской Федерации, зарегистрированный по месту жительства на территории города Москвы, обладающий активным избирательным правом в соответствующем избирательном округе на выборах Мэра Москвы, выборах депутатов представительных органов местного самоуправления в городе Москве, назначенных на 10 сентября 2023 г., на которых проводится дистанционное электронное голосование, достигший возраста 18 лет на 29 августа 2023 г., имеющий учетную запись в ГИС «Портал государственных и муниципальных услуг (функций) города Москвы», включенный в список избирателей избирательного участка, на котором список избирателей составляется и используется в электронном виде, на момент его составления.

Таким образом, несмотря на то что ФЗ № 67 уже указывает, что условия в дистанционном электронном голосовании устанавливаются для избирателя, участника референдума, избирательные комиссии в своих решениях вновь указывают на необходимость обладания активным избирательным правом на соответствующих выборах, хотя это прямо следует из самого статуса избирателя. Кроме того, буквальный анализ так называемых «условий», при которых участник референдума вправе принять участие в дистанционном электронном голосовании демонстрирует, что таковым является регистрация (наличие учетной записи) в соответствующей информационной системе, в то время как обладание активным избирательным правом, а также необходимость регистрации

¹²⁴ Решение Московской городской избирательной комиссии от 30 июня 2023 г. № 45/1 «О проведении дистанционного электронного голосования в городе Москве на выборах, назначенных на 10 сентября 2023 года» // СПС «Консультант Плюс».

по месту жительства являются условиями участия и при голосовании на избирательном участке. В такой ситуации, фактически речь об установлении особых правовых условий для участия в дистанционном электронном голосовании не идет.

Еще одним проявлением усмотрения избирательных комиссий, влияющим на возможность реализации участия в дистанционном электронном голосовании, является установление перечня субъектов Российской Федерации, жители которых принимают участие в дистанционном электронном голосовании применительно к каждому выбору. К примеру, на выборах 19 сентября 2021 г. ЦИК России своим решением определил, что дистанционное электронное голосование на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, которые должны быть назначены на 19 сентября 2021 г., проводится в 7 субъектах Российской Федерации: Курской области, Мурманской области, Нижегородской области, Ростовской области, Ярославской области, в городе федерального значения Москве и городе федерального значения Севастополе¹²⁵.

В рамках региональных и муниципальных избирательных кампаний проявлением усмотрения избирательных комиссии при определении перечня субъектов Российской Федерации, в которых проводится дистанционное электронное голосование, является принятие избирательной комиссией субъекта Российской Федерации решения о проведении дистанционного электронного голосования на выборах в органы государственной власти субъекта Российской Федерации¹²⁶, а также решения ЦИК России

¹²⁵ Постановление ЦИК России от 25 мая 2021 г. № 7/49-8 «О дистанционном электронном голосовании на выборах 19 сентября 2021 года» // Вестник ЦИК России. № 5. 2021.

¹²⁶ На выборах в органы публичной власти федеральной территории, органы местного самоуправления, на местном референдуме избирательная комиссия субъекта Российской Федерации принимает решение о проведении дистанционного электронного голосования по предложению территориальной избирательной комиссии федеральной территории, избирательной комиссии, организующей подготовку и проведение выборов в органы местного самоуправления, местного референдума.

о согласовании такого решения¹²⁷. При этом законодательство не устанавливает каких-либо официальных критериев ни для избирательной комиссии субъекта Российской Федерации для принятия решения о проведении дистанционного электронного голосования, ни для ЦИК России при согласовании такого решения. Зачастую, ЦИК России, комментируя выбор тех или иных субъектов для проведения дистанционного электронного голосования, а также их численность ссылается на не свойственные избирательному праву аспекты как «техническая готовность региона», «нагрузка на систему дистанционного электронного голосования», «мощность контура безопасности» и др.¹²⁸ Можно предположить, что определяющим, в таком случае, становится техническая готовность жителей субъекта Российской Федерации, а также техническая готовность государственной информационной системы к участию определенного количества субъектов Российской Федерации.

Мировой практике проведения дистанционного электронного голосования на выборах известны случаи, когда количество граждан, которые могут принять участие в дистанционном электронном голосовании определяется заранее. Так, дистанционное электронное голосование в Швейцарии после четырехлетнего перерыва применялось в трех кантонах на парламентских выборах, состоявшихся 22 октября 2023 г. При этом дистанционное электронное голосование было ограничено возможностью 30% избирателей в кантоне или 10% по всей Швейцарии.

Практика нормативного регулирования дистанционного электронного голосования демонстрирует, что усмотрением избирательной комиссии могут быть ограничены и категории лиц, которые вправе принять участие

¹²⁷ Постановление ЦИК России от 07 июля 2023 г. № 117/927-8 «О проведении дистанционного электронного голосования на выборах, которые должны быть назначены на 10 сентября 2023 года» // «Вестник ЦИК России», № 6, 2023; Постановление ЦИК России от 08 июня 2022 г. № 86/714-8. «О согласовании проведения дистанционного электронного голосования в субъектах Российской Федерации на выборах, которые должны быть назначены на 11 сентября 2022 года» // «Вестник ЦИК России», № 5, 2022.

¹²⁸ ЦИК разрешил 24 регионам провести в сентябре электронное голосование // URL: <https://www.interfax.ru/russia/905179>. (Дата обращения: 07.07.2023)

в дистанционном электронном голосовании. Так, несмотря на то что ФЗ № 67, а также Требования к проведению дистанционного электронного голосования, утвержденные ЦИК России, прямо не устанавливают ограничений для участия в дистанционном электронном голосовании военнослужащих, а ЦИК России отдельно указывает, что в случае принятия ЦИК России решения о проведении дистанционного электронного голосования, предусмотренного частью 17 статьи 81 Федерального закона № 20-ФЗ, при проведении дополнительных выборов депутатов Государственной Думы восьмого созыва *военнослужащие вправе принять участие в дистанционном электронном голосовании* по соответствующему одномандатному избирательному округу¹²⁹, региональная комиссия принимает следующее решение.

Так, Решением Мосгоризбиркома от 27 июля 2023 г. № 50/5 «О Порядке составления, уточнения и использования списков избирателей на выборах Мэра Москвы и совмещенных с ними выборах депутатов представительных органов местного самоуправления в городе Москве, назначенных на 10 сентября 2023 года» установлено, что на избирательном участке, на котором список избирателей используется *в электронном виде*, избирателю может быть предоставлена возможность проголосовать на выборах, на которых он обладает активным избирательным правом, с использованием избирательного бюллетеня *либо принять участие в дистанционном электронном голосовании* на избирательном участке, получив доступ к электронному бюллетеню на терминале электронного голосования (стационарном, установленном в помещении для голосования, или переносном при голосовании вне помещения для голосования). Избирателям, включенным в часть списка избирателей, содержащую

¹²⁹ Постановление ЦИК России от 05 июля 2023 г. № 121/971-8 «О Методических рекомендациях по обеспечению реализации избирательных прав военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов при проведении дополнительных выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации восьмого созыва по одномандатным избирательным округам» // Вестник ЦИК России, № 7. 2023.

сведения об избирателях-военнослужащих, предоставляется возможность проголосовать на выборах, на которых он обладает активным избирательным правом, *только с использованием избирательного бюллетеня*¹³⁰. Вполне объяснимо, что ограничение возможности участия в дистанционном электронном голосовании в данном случае обусловлено невключением военнослужащих в список избирателей в электронном виде. Вместе с тем это одновременно указывает на то, что избирательная комиссия субъекта Российской Федерации, руководствуясь необязательностью составления списка избирателей в электронном виде может по своему усмотрению лишать отдельные категории граждан возможности выбора дистанционного электронного голосования в качестве способа голосования на выборах, несмотря на отсутствие такого запрета со стороны федерального законодательства, а также ЦИК России.

2) *Реализация участия в дистанционном электронном голосовании в избирательном процессе прямо зависит от доступности цифровых технологий избирателю, а также наличия навыков их использования.*

Как было отмечено ранее, на сегодняшний день избирателю или участнику референдума для участия в дистанционном электронном голосовании недостаточно обладать активным избирательным правом. Для дистанционного электронного голосования гражданину необходимо обратиться на специальный портал в сети «Интернет» (в том числе с использованием специального мобильного приложения), пройти процедуры аутентификации и идентификации, а также подтверждения личности, получить доступ к дистанционному электронному голосованию.

Технические специалисты, занимающиеся дистанционным электронным голосованием, отмечают, что любые попытки приблизить электронные системы голосования по уровню доверия и простоте проверки

¹³⁰ Решение Мосгоризбиркома от 27 июля 2023 г. № 50/5 «О Порядке составления, уточнения и использования списков избирателей на выборах Мэра Москвы и совмещенных с ними выборах депутатов представительных органов местного самоуправления в городе Москве, назначенных на 10 сентября 2023 года» // Вестник Московской городской избирательной комиссии, июль 2023 г.

к классическим бумажным системам голосования заканчиваются созданием невероятно сложных электронных систем, осознать работу которых вряд ли сможет даже отдельно взятый специалист. Это ограничивает права граждан, не обладающих специальными знаниями, участвовать в процедурах подсчета голосов и необходимых контрольных проверках систем безбумажного голосования. На основании этого в ряде передовых стран применение безбумажных систем электронного голосования на государственных выборах запрещено¹³¹.

Так, Федеральный конституционный суд Германии отметил, что в условиях демократических выборов граждане должны иметь возможность понимать основные аспекты выборов, вопроса учета поданных ими голосов без специальных технических знаний, в том числе для осуществления общественного наблюдения¹³².

Таким образом при рассмотрении вопроса о реализации на участие в дистанционном электронном голосовании актуализируются и некоторые аспекты современной проблематики цифрового неравенства. В частности, необходимость использования сети «Интернет» обращает к таким аспектам проблемы цифрового неравенства как доступность сети «Интернет» в удаленных регионах страны, а также бесплатный доступ к специальным порталам в сети «Интернет».

В целях решения вопроса обеспечения бесплатного доступа к сети «Интернет» в России по поручению Правительства Российской Федерации разработан Перечень сайтов информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», доступ к которым предоставляется оператором универсального

¹³¹ Бузин А.Ю., Исавнин А.А., Кузнецов Д.А., Нестеров Д.В., Овчинников Б.В., Реут О.Ч., Рыбин А.В., Толстогузов В.Л., Федин Е.В. Дистанционное электронное голосование: опыт и перспективы // URL: <http://electoralpolitics.org/ru/articles/distantionnoe-elektronnoe-golosovanie-opyt-i-perspektivy/>. (Дата обращения: 25.11.2023)

¹³² Федеральный Конституционный Суд Федеративной Республики Германия и некоторые его решения // URL: <http://www.ksrf.ru/ru/info/external/comparativeoverview/documents/%d0%a4%d0%9a%d0%a1%20%d0%93%d0%b5%d1%80%d0%bc%d0%b0%d0%bd%d0%b8%d0%b8.pdf> (Дата обращения: 15.05.2023).

обслуживания бесплатно¹³³. Примечательно, что в данный перечень входят: портал, используемый для проведения дистанционного электронного голосования в городе Москве, портал государственных услуг Российской Федерации <http://gosuslugi.ru>, используемый для подачи заявлений для включения в список участников дистанционного электронного голосования с помощью федеральной государственной информационной системы, а также портал <http://roi.ru/>, используемый для направления общественных инициатив граждан и дистанционного электронного голосования по ним. При этом портал <https://vybory.gov.ru/>, используемый непосредственно для голосования онлайн с использованием федеральной платформы дистанционного электронного голосования, в указанный перечень не включен.

Другим аспектом проблемы цифрового неравенства является отсутствие технических средств, навыков обращения с ними, а также учетной записи на соответствующем портале федеральных или региональных государственных услуг у граждан.

Неоднозначная с точки зрения соответствия действующему законодательству практика решения проблемы доступности цифровых технологий избирателю сложилась при проведении дистанционного электронного голосования на выборах в 2023 году. К примеру, в Камчатском крае на избирательных участках были установлены компьютеры для избирателей, подавших заявление на участие в дистанционном электронном голосовании, аналогичная ситуация выявлена в Чувашской Республике. А в городе Оренбурге на избирательном участке находились неизвестные посторонние лица, называющие себя помощниками дистанционного электронного голосования, чей *статус* на избирательном участке не закреплён законодательством. К указанным лицам, направлялись

¹³³ Приказ Минкомсвязи России от 21 июля 2015 г. № 259 «Об утверждении Перечня сайтов информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», доступ к которым предоставляется оператором универсального обслуживания бесплатно» // URL: <http://www.pravo.gov.ru>. (Дата обращения: 15.09.2023)

избиратели, где им помогали проголосовать через дистанционное электронное голосование, тем самым «помощники ДЭГ» получали доступ к личным данным избирателей. Возникает вопрос: зачем избиратели подавали заявления на дистанционное электронное голосование, если в конечном итоге они приходили на свой избирательный участок и голосовали в помещении для голосования»¹³⁴.

В качестве попытки преодоления проблемы цифрового неравенства в контексте применения дистанционного голосования может рассматриваться практика проведения различных поощрительных акций в целях привлечения граждан к участию в дистанционном электронном голосовании. К примеру, по инициативе Торгово-промышленной палаты Москвы на выборах в сентябре 2023 года в городе Москве была проведена акция «Миллион призов», участниками которой стали все граждане, воспользовавшиеся дистанционным электронным голосованием, а также голосованием через электронный терминал непосредственно на избирательном участке. Примечательно, что в 2024 году в рамках аналогичной акции планируется предусмотреть *гарантированные* призы. «Так, тем, кто голосовал онлайн впервые, будет начислено по 1 тыс. баллов, гражданам старше 60 лет — также по 1 тыс. баллов на покупки в аптеках, а избирателям младше 25 лет — по 500 баллов на подписки в онлайн-сервисах»¹³⁵. Следует отметить, что подобная практика привлечения к дистанционному электронному голосованию в 2024 году воспринята и другими регионами, например: Камчатским краем, Новосибирской областью, Красноярским краем, Свердловской областью и др., где организационные аспекты подобных мероприятий, как и в городе Москве,

¹³⁴ Особое мнение члена территориальной избирательной комиссии дистанционного электронного голосования Дроздова В.Е. к протоколу территориальной избирательной комиссии дистанционного электронного голосования от 10 сентября 2023 г. URL: <http://www.cikrf.ru/analog/ediny-den-golosovaniya-2023/dstantsionnoe-elektronnoe-golosovanie/osoboe-mnenie-drozdov.pdf>. (Дата обращения: 20.09.2023)

¹³⁵ Призовые на местах. Как избирателей будут поощрять за участие в президентских выборах // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/6508112>. (Дата обращения: 12.02.2024)

официально являются прерогативой правительства и не затрагивают деятельность региональных избирательных комиссий.

Итак, участие граждан в дистанционном электронном голосовании при проведении выборов и референдума ввиду пробельности и неопределенности избирательного законодательства не является гарантированным способом реализации активного избирательного права, поскольку возможность такого участия изначально зависит от устанавливаемых законодательством *организационных* условий, которые фактически образуют *две группы* его правовых ограничений:

во-первых, участие в дистанционном электронном голосовании в избирательном процессе ограничено усмотрением избирательной комиссии, организующей проведение дистанционного электронного голосования;

во-вторых, участие в дистанционном электронном голосовании в избирательном процессе прямо зависит от доступности цифровых технологий избирателю, а также наличия навыков их использования.

Возможность участия граждан в дистанционном электронном голосовании не может ограничиваться организационными гарантиями и в обязательном порядке должно предполагать наличие *юридических* гарантий. Юридическими гарантиями участия граждан в дистанционном электронном голосовании на выборах и референдуме должны выступать непосредственно нормативно-определенные положения федерального законодательства о дистанционном электронном голосовании, гармонизирующие правовые принципы участия в дистанционном электронном голосовании с принципами избирательного права.

§2. Проблема соответствия дистанционного электронного голосования принципам избирательного права¹³⁶

Принципы избирательного права составляют основу правового регулирования избирательных отношений и служат критерием законности и правомерности действий всех участников избирательных правоотношений.

Как было отмечено ранее, с точки зрения конституционного права дистанционное электронное голосование рассматривается в качестве инструмента, способствующего осуществлению народовластия. Отсюда вопрос, который за всю историю мировой практики внедрения в избирательный процесс дистанционного электронного голосования, оставался во главе угла – отвечает ли участие граждан в дистанционном электронном голосовании принципам избирательного права?

Следует отметить, что проблемы реализации принципов избирательного права при проведении дистанционного электронного голосования на выборах уже неоднократно становились предметом изучения, в том числе в работах по конституционному праву, однако в рамках исследования, посвященного институциональным аспектам данного способа голосования, систематизация существующих в науке конституционного права позиций по вопросу их обеспечения при проведении дистанционного электронного голосования видится необходимым.

Конституция Российской Федерации закрепляет 5 базовых принципов избирательного права, которые как отмечает И.А. Старостина всегда выступают объектами борьбы за их реализацию. Их ценность заключается в том, что они являются руководящими идеями, пронизывающими все стадии и институты выборов в конституционно установленных пределах. К их числу относятся: принцип свободных выборов (ч. 3 ст. 3), а также принципы

¹³⁶ При подготовке параграфа использованы материалы статьи: *Труцалова Т.О.* Российская модель дистанционного электронного голосования в контексте зарубежной избирательной практики // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 5. С. 25–33.

всеобщего, равного, прямого избирательного права и тайного голосования (ч. 1 ст. 81).

На сегодняшний день российское законодательство об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме *декларирует*, что при проведении дистанционного электронного голосования обеспечивается возможность осуществления волеизъявления избирателем, участником референдума и формирования данных об итогах дистанционного электронного голосования с учетом неизменности сохраняемых результатов волеизъявления избирателей, участников референдума и соблюдения тайны голосования, а также невозможность установления связи между персональными данными избирателя, участника референдума и результатом его волеизъявления.

Вместе с тем Е.И. Колюшин по результатам выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в 2021 г. в особом мнении члена Центральной избирательной комиссии Российской Федерации справедливо отмечает, что включению дистанционного электронного голосования в избирательный процесс корреспондирует наличие целого спектра *правовых проблем* данного способа голосования, среди которых отсутствие правовых гарантий тайны голосования, права избирателя на доступ к гарантиям верификации, права на корректность учета и обработки волеизъявления системой (право на индивидуальную верификацию), гарантий запрета обработки и использования персональной информации в иных, кроме участия в выборах, целях¹³⁷. По его мнению, известные гарантии тайны голосования и свободы волеизъявления при досрочном голосовании и голосовании вне помещения для голосования фактически не могут действовать. В конечном

¹³⁷ Особое мнение члена Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Е.И. Колюшина о Протоколе Центральной избирательной комиссии Российской Федерации о результатах выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации восьмого созыва по федеральному избирательному округу (подписан 24 сентября 2021 г., к Протоколу прилагается Сводная таблица ЦИК России о результатах выборов депутатов Государственной Думы по федеральному избирательному округу) // URL: <https://msk.kprf.ru/2021/09/24/169056/>.

счете такие меры направлены главным образом на повышение явки избирателей на выборы, а сами выборы превращают в голосование¹³⁸.

Следует отметить, что при сопоставлении данных о явке избирателей на выборах до начала применения дистанционного электронного голосования и при проведении дистанционного электронного голосования рост явки действительно присутствовал в большинстве случаев. Например:

- в 2016 году на выборах Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации дистанционное электронное голосование не применялось, и явка составила 47,88%. На аналогичных выборах в 2021 году дистанционное электронное голосование применялось, и явка составила 51,7%.

- в 2018 году на выборах мэра Москвы дистанционное электронное голосование не применялось, и явка составила 30,94%. В 2023 году на выборах мэра Москвы, дистанционное электронное голосование применялось (московская система), и явка составила 43,18%;

- в 2018 году на выборах губернатора Нижегородской области дистанционное электронное голосование не применялось, и явка составила 40,52%. В 2023 году на выборах губернатора Нижегородской области дистанционное электронное голосование применялось (федеральная система), и явка составила 49,85%.

Вместе с тем утверждать о том, что рост явки происходит исключительно благодаря применению дистанционного электронного голосования, по-прежнему представляется преждевременным и недостаточно обоснованным, в том числе при наличии и отрицательных примеров по явке на выборах, где применялось дистанционное электронное голосование. Так, явка на выборах губернатора Алтайского края в 2018 году составила 37,28% избирателей, а в 2023 году явка оказалась самой низкой по стране – 31,06%.

¹³⁸ Колюшин Е.И. Избирательная реформа 2020 года в свете принципов избирательного права // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 12. С. 55–61.

Международные стандарты дистанционного электронного голосования исходят из того, что внедрение дистанционного электронного голосования должно соответствовать критериям поддержания или повышения устойчивости избирательных процессов, в то же время демонстрируя реальные преимущества для граждан. Внедрение новых процедур голосования должно зависеть от их способности предоставить по крайней мере тот же уровень «гарантий», который разработан и предусмотрен для традиционных процедур голосования.

Следует согласиться с Е.В. Гриценко, которая утверждает, что в настоящее время информатизация всех избирательных процедур развивается значительно быстрее ее правового осмысления и адаптации к конституционным принципам избирательного права. Однако развитие дистанционного электронного голосования на выборах, с одной стороны, действительно предоставляет новые возможности для реализации избирательных прав, а с другой – предъявляет *новые требования* к обеспечению их гарантий и соблюдению конституционных принципов¹³⁹. Цифровизация, предлагая технически новые подходы к реализации избирательных прав (и в целом власти народа через свободные выборы), вносящие определенный элемент упрощения, выдвигает тем самым новые требования и к гарантиям этих прав, совершенствованию таких гарантий – в том числе и для того, чтобы снизить возникающие риски нарушения конституционных прав¹⁴⁰. Д.М. Худолей, говоря о диалектическом единстве принципов избирательного права, также отмечает, что действительно, мы не можем установить процедуру дистанционного электронного голосования, полностью повторяющую процедуру традиционного голосования. Однако необходимо установить *гарантии*, обеспечивающие

¹³⁹ Гриценко Е.В. Обеспечение основных гарантий избирательных прав в условиях информатизации избирательного процесса // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 5. С. 41–49.

¹⁴⁰ Пробелы в праве в условиях цифровизации: сборник научных трудов / Д.Р. Алимова, С.А. Афанасьева, Л.Т. Бакулина и др.; под общ. ред. Д.А. Пашенцева, М.В. Залоило. М.: Инфотропик Медиа, 2022. С. 370–372.

соблюдение правил личного и тайного голосования. Невозможно требовать соблюдения одного принципа, игнорируя положения других. Процедуры голосования могут быть различными, но они должны быть равнозначными с точки зрения соблюдения принципов избирательного права¹⁴¹.

Мировой опыт использования дистанционного электронного голосования на выборах также демонстрирует, что применение указанного способа голосования сопровождается техническими и социальными рисками, связанными с обеспечением всеобщего и равного избирательного права, свободы голосования и его тайны¹⁴².

Например, позиция законодательных органов власти Германии, граждане которой не могут голосовать на выборах через Интернет, основывается на том, что конституционные принципы всеобщих, свободных и тайных выборов еще не могут быть адекватно гарантированы в интернет-выборах, а создание условий по их обеспечению требует непропорциональных усилий по сравнению с обеспечением указанных конституционных гарантий в процессе голосования на избирательных участках. Кроме того, данный способ голосования и определения результатов выборов нельзя назвать прозрачным, поскольку он фактически выведен из-под общественного контроля избирателей, что с большой долей вероятности подорвет доверие к законности избирательного акта в условиях, когда понятных для избирателей механизмов контроля, сравнимых с визуальным осмотром при наблюдении за подсчетом голосов на избирательном участке, для интернет-процессов в настоящее время не просматривается¹⁴³.

¹⁴¹ Худoley Д.М. Коллизия принципов всеобщего и равного избирательного права, а также справедливых выборов при проведении дистанционного электронного голосования // *Ex jure*. 2023. № 2. С. 49–58.

¹⁴² Лопатин А.И. Цифровизация избирательных действий и процедур в России: вопросы права // *Журнал российского права*. 2022. № 5. С. 43–55.

¹⁴³ Позиция Бундестага по онлайн-выборам. URL: <https://www.bundeswahlleiter.de/service/glossar/o/online-wahlen.html>.

В Нидерландах, где в отношении интернет-голосования на выборах остается статус-кво после отмены в 2010 году положения Закона о выборах, допускающего голосование с помощью иных средств, чем бумажные бюллетени, к числу ключевых проблем использования дистанционного электронного голосования относят нарушение анонимности голосования – важнейшего элемента обеспечения тайны голосования, а также недостоверность результатов голосования, связанную с ошибками в подсчете голосов. По мнению экспертов, анонимность нарушалась тогда, когда голос каждого избирателя на выборах депутатов хранился вместе с его почтовым индексом, который имели право просматривать члены избирательных комиссий, что, по сути, позволяло идентифицировать участников голосования¹⁴⁴. Вместе с тем, рассуждая о целесообразности использования дистанционного электронного голосования в системе прямого народовластия, члены избирательного совета Нидерландов отмечали, что они больше применимы в консультативных институтах местного уровня (например, при голосовании за строительство в районе детской площадки), поскольку угрозы анонимности и риск манипуляции мнением граждан на таких голосованиях весьма невелик по сравнению с выборами в органы государственной власти, где любое нарушение принципа тайны голосования абсолютно недопустимо¹⁴⁵.

Что касается возможности использования дистанционного электронного голосования в электоральной практике, избирательный совет Нидерландов отметил, что реализация дистанционного электронного голосования станет возможным только в случае, если будет найден *баланс* между принципами в избирательном процессе, поскольку соблюдение всех принципов в абсолютном смысле в практике любого дистанционного

¹⁴⁴ Проблемы интернет-голосования в Нидерландах. URL: <https://nos.nl/artikel/2340296-internetstemmen-is-vragen-om-problemen-weet-nu-ook-het-cda>.

¹⁴⁵ Оценка Избирательного совета на выборах в Палату представителей 2017: новая модель бюллетеня и электронный подсчет. URL: <https://www.kiesraad.nl/actueel/nieuws/2017/06/02/evaluatie-tweede-kamerverkiezing-2017-nieuw-model-stembiljet-en-elektronisch-tellen>.

голосования невозможно¹⁴⁶. Например, голосование по почте, с одной стороны, способствует большей доступности выборов для избирателей за границей, но в этом случае ставится под угрозу гарантия свободы голосования. Вместе с тем голосование вне помещения для голосования априори означает, что свобода голосования и тайна голосования не могут быть гарантированы, могут иметь место формы принуждения, в результате которых избиратель не может полностью свободно голосовать в соответствии со своими намерениями. Другой пример — система голосования по доверенности. Данный способ голосования был введен для повышения доступности процесса голосования для избирателей, которые не могут голосовать сами. Однако голосование по доверенности позволяет избирателю продать свой голос, что противоречит гарантиям тайны голосования. Чтобы ограничить последствия этого, закон о выборах предусматривает, что количество голосов по доверенности, которое может подать доверенное лицо, ограничено двумя и что доверенное лицо должно подавать эти голоса одновременно со своим собственным голосом.

Если сопоставить те риски, которые несет в себе дистанционное электронное голосование, в широком смысле и обозначенные принципы, то обобщая зарубежный и отечественный опыт получается следующее. Дистанционное электронное голосование может негативно влиять на всеобщность выборов ввиду недоступности применяемой для него технологии всем имеющим право голоса избирателям (то, что обозначается в литературе как digital divide); в аспекте равенства (по юридическим возможностям кандидатов) может возникнуть проблема сложности технологий дистанционного электронного голосования и привлечения кандидатами специалистов для сопровождения избирательной кампании (может ли это позволить себе всякий кандидат?); прямые выборы

¹⁴⁶ Отчет-исследование о практике интернет-голосования для избирателей в Нидерландах// URL: <https://www.vka.nl/wp-content/uploads/2017/02/rapport-onderzoek-internetstemmen-voor-kiezers-in-het-buitenland-2.pdf>

подразумевают непосредственное участие граждан в процессе голосования (соответствует ли применяемая технология дистанционного электронного голосования, связывающая избирателя и отданный им голос, этому непосредственному характеру, возможно ли вмешательство иных субъектов в эту «цепочку»?); вопрос о тайном голосовании применительно к дистанционному электронному голосованию считается одним из наиболее сложных для решения, ввиду отсутствия контроля за соблюдением тайны голосования со стороны избирательной комиссии и в связи с этим требует более детального рассмотрения далее.

Наиболее ярко проблема соответствия дистанционного электронного голосования принципам избирательного права прослеживается на примере принципа тайного голосования. Тайное голосование на выборах и референдуме, исключающее возможность какого-либо контроля за волеизъявлением гражданина представляет базовый постулат современной демократической избирательной системы, который исследователи относят к числу важнейших конституционных принципов.

В соответствии с ФЗ № 67 участие гражданина Российской Федерации в выборах является свободным и добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина Российской Федерации с целью принудить его к участию или неучастию в выборах, либо воспрепятствовать его свободному волеизъявлению. Голосование на выборах является тайным, исключающим возможность какого-либо контроля за волеизъявлением гражданина. Нарушение тайны голосования — частный случай воспрепятствования осуществлению избирательных прав граждан, поскольку принцип тайности голосования является одним из основных фундаментальных положений при проведении выборов и референдумов

в России, соблюдение которого является, в свою очередь, гарантией надлежащей реализации гражданами их избирательных правомочий¹⁴⁷.

На сегодняшний день в России тайна голосования при дистанционном электронном голосовании обеспечивается путем процедуры анонимизации, которая запускается после корректного ввода кода подтверждения личности при голосовании на портале дистанционного электронного голосования. Для обеспечения анонимности происходит отделение всех персональных данных избирателя и их замена на уникальный код, с помощью которого предоставляется доступ к электронному бюллетеню. В момент голосования система знает уникальный код, но не может сопоставить его с данными этого человека. При голосовании волеизъявление зашифровывается на личном устройстве и уже в зашифрованном виде передается в систему.

Все указанные выше процедуры, как уже отмечалось ранее, имеют безусловную важность для проведения дистанционного электронного голосования с точки зрения его технической организации. Если быть точнее, без них дистанционное электронное голосование попросту невозможно. Однако с точки зрения соблюдения правовых принципов практика проведения дистанционного электронного голосования на выборах в разных странах также указывает на невозможность одновременного обеспечения тайны голосования и подконтрольности процесса учета голосов для реализации принципа подлинности выборов, поскольку принцип тайны голосования подразумевает невозможность определения принадлежности голоса конкретному избирателю, тогда как подконтрольность процесса учета голосов требует реализации механизма контроля факта голосования конкретным избирателем.

Ж-Ф Дерозье, профессор публичного права в Университете Лилля и эксперт по конституционным вопросам, в этом смысле отмечает

¹⁴⁷ Щербина И.С. Принуждение как способ воспрепятствования осуществлению избирательных прав граждан или работе избирательных комиссий // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 9. С. 35–42.

«чем больше мы сможем гарантировать, что именно вы голосуете, тем меньше мы сможем гарантировать, что голосование, которое вы голосуете, является тайным»¹⁴⁸.

Таким образом, сложности в обеспечении гарантий тайны голосования при проведении дистанционного электронного голосования на выборах можно условно свести к двум моментам:

1) в рамках дистанционного электронного голосования проблематично именно одновременное обеспечение гарантий подлинности голосов избирателей и тайны голосования;

2) ни одна из систем дистанционного электронного голосования не может предоставить подтверждение учета голоса в неизменном виде, не нарушая тайну голосования.

Таким образом, особенностью системы дистанционного электронного голосования является то, что какой-либо механизм реального контроля со стороны членов избирательной комиссии и (или) наблюдателей за соблюдением принципа добровольности голосования и отсутствием принуждения к голосованию не предусмотрен действующим законодательством и технически невозможен. Отсутствие возможности контролировать соблюдение права граждан на тайну голосования и личное участие в нем потенциально может привести к фальсификации результатов голосования. Если обратиться к механизмам реализации принципа тайны голосования при голосовании на избирательных участках, то в целях реализации данного принципа законом предусмотрена соответствующая подробно регламентированная процедура голосования, затрагивающая волеизъявление как на избирательном участке, так и вне его. Так, пунктом 8 статьи 64 ФЗ № 67 установлено, что бюллетень заполняется избирателем, участником референдума в специально оборудованной кабине, ином

¹⁴⁸ Дерозье Ж-Ф. Региональные выборы-2021: электронное голосование, средство от неявки // URL: https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2021/06/25/le-vote-electronique-remede-a-l-abstention-comprendre-le-debat-qui-agite-l-entre-deux-tours-des-regionales_6085744_4355770.html

специально оборудованном месте, где не допускается присутствие других лиц. При этом, в соответствии с пунктом 11 статьи 61 ФЗ № 67, помещение для голосования должно быть оборудовано таким образом, чтобы места выдачи бюллетеней, места для тайного голосования и ящики для голосования, технические средства подсчета голосов при их использовании одновременно находились в поле зрения членов участковой комиссии, наблюдателей.

Дистанционное голосование не позволяет достоверно идентифицировать личность голосовавшего, поскольку неизвестно, кто конкретно нажимает кнопку в момент голосования, и в какой обстановке находится голосующий. Кроме того, нет гарантии, что на мнение избирателей не оказывается влияние третьих лиц, находящихся рядом в момент голосования. Не исключается и возможность контроля за волеизъявлением избирателей.

Говоря об обеспечении тайны голосования, судебная практика, сложившаяся в России по делам о защите избирательных прав, свидетельствует о следующей позиции судов. Все доводы истцов о том, что существующее правовое регулирование дистанционного электронного голосования не обеспечивает тайну выборов ввиду используемого программного обеспечения, по мнению судов, основаны *на предположении*. А законодательством предусмотрена надлежащая система, обеспечивающая тайну голосования и волеизъявления избирателей¹⁴⁹.

Конституционный Суд Российской Федерации, в свою очередь, прямо отмечает, что нельзя говорить о принципиальной недопустимости дистанционного электронного голосования при условии надлежащей его организации, обеспечивающей надежность, эффективность и прозрачность соответствующих процедур. То есть явная недопустимость

¹⁴⁹ Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 06 августа 2019 г. № 5-АПА19-93 // СПС «Консультант плюс».

дистанционного электронного голосования усматривается только при отсутствии организационных гарантий, но ничего не говорит о юридических гарантиях такого голосования.

Допустимо ли в таком случае говорить о том, что суды, в частности, Конституционный Суд Российской Федерации, несмотря на нерешенную ключевую правовую проблему проведения дистанционного электронного голосования – необходимость обеспечения тайны голосования при одновременном гарантировании достоверности результатов голосования, рассматривает дистанционное электронное голосование в качестве возможности отдать голос сообразно собственным предпочтениям, который, в условиях организации дистанционного электронного голосования, вероятно, может быть отдан и не тайно, и нивелирует риск нарушения принципа тайны голосования при волеизъявлении указанным способом? Справедливо ли в данном случае то, что голосовать на выборах тайно или нет – вопрос усмотрения самого избирателя-участника дистанционного электронного голосования, и выбирая дистанционное электронное голосование в качестве способа реализации активного избирательного права гражданин сам берет на себя не только ответственность за выбор способа голосования, используя который он примет участие в выборах, но и все риски возможного несоблюдения правовых принципов, гарантировать которые государство пока не в силах?

По сути, на сегодняшний день отсутствие объективной возможности по обеспечению тайны голосования является спецификой дистанционного электронного голосования как процедуры голосования, так и подсчета голосов. В современном мире решить данную проблему в правовой плоскости сегодня невозможно, поэтому необходимо констатировать, что эта особенность существует. В дальнейшем данный факт необходимо рассматривать либо как препятствие для использования дистанционного электронного голосования, либо находить возможности его обеспечения, в том числе за счет нового осмысления содержания избирательных

принципов и их соотношения с принципами участия граждан в дистанционном электронном голосовании, необходимость определения которых была ранее обозначена в рамках настоящего исследования.

Следует отметить, что мировой практике правового регулирования дистанционного электронного голосования известны ситуации, когда отказ от необходимости соблюдения принципа тайного голосования все-таки происходил. Так, в связи с началом применения в США с 2008 года интернет-голосования на президентских выборах власти всех штатов разработали собственные правовые и технические решения для интернет-голосования. Например, в штате Индиана для голосования до сих пор используется обычная электронная почта или факс, а избиратели штата, отправляя свой голос, подписывают бюллетень, в котором соглашаются с тем, что тайна их голосования может быть нарушена¹⁵⁰.

Другим примером страны, фактически отказавшейся от принципа тайны голосования в пользу индивидуальной проверки результата волеизъявления стала Швейцария, возобновившая применение дистанционного электронного голосования в 2023 году на парламентских выборах в 3 из 26 кантонов.

Для предоставления доступа к электронному голосованию избиратель должен подать заявку в кантональную избирательную комиссию. После проверки организаторы выборов отправляют избирателю бумажное письмо по почте с набором из трех кодов доступа для дистанционного электронного голосования, которые избиратель будет последовательно вводить на трех этапах голосования. Для начала голосования избиратель вводит код авторизации (Initialisierungscode), открывающий доступ к электронным бюллетеням. Для отправки голоса избиратель должен самостоятельно зашифровать его, введя индивидуальный код подтверждения (Bestätigungscode), соответствующий кандидату, указанный в документах,

¹⁵⁰ *Thompson J.R.* Email Voting in Indiana Elections. Conference: E-Vote-ID 2018 At: Bregenz, Austria. P. 6.

присланных избирателю по почте (Strauss – 2315, Trump – 7643). После подачи голоса избирателю предлагается сравнить код завершения голосования (Finalisierungscode), отображенный на экране голосования с кодом, указанным в удостоверении избирателя. Если код совпадает, то избиратель нажимает кнопку, завершающую голосование. На этапе проверки корректности учета волеизъявления избирателю становится известно, как был подсчитан его голос¹⁵¹.

По мнению А.С. Агеева, нормы о дистанционном электронном голосовании исходят из тех же принципов, что и нормы о голосовании на избирательном участке, включая равное, прямое избирательное право, тайное голосование, свободное волеизъявление избирателя. Однако содержание этих принципов *искажается*. Так, тайное голосование, которое в физическом мире обеспечивалось с помощью кабин для голосования, контроля со стороны членов избирательных комиссий и наблюдателей, теперь заключается лишь в обезличении направляемого через Интернет голоса. При этом в физическом мире гарантии тайны голосования оказываются аннулированными. Ослабляются и гарантии свободы волеизъявления, поскольку за пределами избирательного участка невозможно проконтролировать, оказывает ли кто-либо давление на избирателя в момент подачи голоса. В мировой практике предпринимались попытки укрепить данные гарантии. Например, в Эстонии в качестве защитного механизма была введена возможность неоднократной подачи голоса в электронной форме, при которой учитывается хронологически последний из поданных голосов. Такие нормы должны дать избирателю возможность «переголосовать» в случае, если первый голос отдан под принуждением или наблюдением¹⁵².

¹⁵¹ В Швейцарии отказались от тайны голосования при ДЭГ // URL: <https://www.swissinfo.ch/eng/business/swiss-group-launches-initiative-to-ban-e-voting/48742210>.

¹⁵² Агеев А.С. Digital divide и элементы его архитектуры: к вопросу о правовых аспектах цифрового неравенства // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 10. С. 23–26.

Таким образом, возникает справедливый вопрос – могут ли в условиях проведения дистанционного электронного голосования происходить признаваемые законодательством отступления от существующих правовых принципов, ввиду их фактического изменения на практике?

Как отмечает Д.Г. Шустров, принцип свободных выборов относится к неизменяемым положениям, а другие принципы могут быть изменены, поскольку Конституция Российской Федерации предусматривает разноуровневую модель ее изменения¹⁵³. Однако, следуя логике Конституционного Суда Российской Федерации¹⁵⁴, Европейского суда по правам человека и Верховного Суда Российской Федерации, подлинно свободные демократические выборы осуществляются прежде всего на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Это означает, что *направленность изменений в отношении принципов, закрепленных в ч. 1 ст. 81 Конституции Российской Федерации, допустима только в связи с расширением их перечня*¹⁵⁵.

Обозначая проблемы применения дистанционного электронного голосования в избирательном процессе, по пути расширения перечня избирательных принципов пошла Германия. В настоящее время избиратели Германии не могут голосовать на выборах через Интернет, поскольку Основной закон Германии устанавливает принципы всеобщего, свободного и тайного голосования, из которых Конституционный Суд ФРГ в 2009 году вывел *принцип прозрачности избирательных операций*. Как следует из позиции, выраженной в Постановлении Конституционного Суда ФРГ от 3 марта 2009 г., основной принцип открытости выборов закрепляет, что все существенные этапы выборов подлежат возможности открытой перепроверки, если иные конституционно-правовые интересы

¹⁵³ Шустров Д.Г. Разноуровневая модель изменения Конституции РФ: механизмы обеспечения конституционной стабильности // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 5. С. 3–15.

¹⁵⁴ Шустров Д.Г. Живое конституционное право России в решениях Конституционного Суда РФ. Т. 6: Избирательное право. С. 61–64.

¹⁵⁵ Старостина И.А. Конституционная направленность обновления власти на основе выборов в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 11. С. 51–56.

не оправдывают отдельные исключения из этого принципа. Также Конституционный Суд ФРГ отметил, что «при использовании электронных приборов для голосования должна быть обеспечена доступность перепроверки для граждан всех существенных этапов голосования, а также его результатов и без наличия специальных знаний. Граждане должны иметь возможность проследить (установить), засчитан ли отданный им голос, как голоса подсчитываются при помощи технической поддержки, не было ли допущено при более позднем пересчете фальсификации. Недостаточно просто доверять системе без возможности собственного ознакомления с работоспособностью. Недостаточно, если избиратель уведомляется исключительно электронным способом, что его голосование было учтено. Из этого следует, что голоса не могут накапливаться и храниться после голосования исключительно на электронном носителе. Если итоги выборов устанавливаются при помощи компьютерной обработки поданных в электронном виде голосов, это должно дополняться посредством резюмирующего бумажного выражения или электронного уведомления о результатах проведенного в электронном приборе арифметического процесса, а избиратель должен иметь возможность в этом убедиться. В противном случае избиратели и избирательные органы смогут убедиться только в том, сколько голосов обработало электронное устройство, и какие избиратели имели возможность воспользоваться электронным устройством при голосовании»¹⁵⁶.

Таким образом, на сегодняшний день проблемы полного соответствия дистанционного электронного голосования существующим избирательным принципам сохраняются, что проявляется в **двух** последовательных аспектах:

¹⁵⁶ Федеральный Конституционный Суд Федеративной Республики Германия и некоторые его решения // URL: <http://www.ksrf.ru/ru/info/external/comparativeoverview/documents/%d0%a4%d0%9a%d0%a1%20%d0%93%d0%b5%d1%80%d0%bc%d0%b0%d0%bd%d0%b8%d0%b8.pdf> (Дата обращения: 15.05.2023).

Во-первых, в действующем избирательном законодательстве и судебной практике декларируется соответствие дистанционного электронного голосования принципам избирательного права, в то время как обеспечение их фактического полного соблюдения правовыми средствами невозможно.

Во-вторых, решение вопроса о соответствии дистанционного электронного голосования существующим избирательным принципам возможно либо путем отказа от использования дистанционного электронного голосования, либо за счет нового осмысления содержания избирательных принципов и их соотношения с принципами участия граждан в дистанционном электронном голосовании.

§3. Трансформация избирательного процесса в условиях проведения дистанционного электронного голосования

Как было отмечено ранее, дистанционное электронное голосование является самостоятельным способом голосования, в связи с чем в русле конституционно-правовых отношений, возникающих в процессе участия граждан в управлении делами государства, оно как правило связывается с процессом волеизъявления граждан.

Определяя участие граждан в дистанционном электронном голосовании в качестве способа реализации активного избирательного права, представления о нем как о процедуре, влияющей на всю систему избирательных отношений, может также невольно сужаться. Фактически практика применения дистанционного электронного голосования в процессе реализации императивных институтов прямого народовластия характеризуется не только видоизменением процесса непосредственного волеизъявления граждан, но и его влиянием на процессы, которые олицетворяет сам институт народовластия.

Как отмечает А.Е. Постников, практика развития российского избирательного законодательства и его применения демонстрирует значительную изменчивость содержания избирательных прав и избирательных процедур в зависимости от избирательных циклов и более масштабных реформ, связанных с изменением параметров политической системы страны¹⁵⁷. Как справедливо отмечает Е.И. Колюшин, дистанционное электронное голосование основано на принципиально иных, по сравнению с традиционным голосованием бумажными избирательными бюллетенями, технологиях, поэтому в условиях свободных выборов не может не предполагать существенного изменения избирательного законодательства, регламентирующего не только отдельную стадию, но и все другие стадии избирательного процесса¹⁵⁸.

Таким образом, дистанционное электронное голосование при его применении в процессе выборов оказывает существенное влияние на всю систему образуемых конституционно-правовых отношений. С точки зрения конституционного права проявление влияния дистанционного электронного голосования на избирательный процесс можно условно обозначить в следующих 4-х аспектах:

1. Расширяется состав субъектов избирательного процесса

В целом в теории субъектов избирательного процесса можно подразделить на *обязательные* (избиратели, кандидаты и избирательные комиссии) и *факультативные* (например, наблюдатели, представители СМИ). От участия первых зависит само проведение выборов, а вторые играют вспомогательную роль, действуя в рамках отдельных процедур¹⁵⁹.

¹⁵⁷ Постников А.Е. Эволюция института выборов в России в контексте реализации конституционных принципов // Журнал российского права. 2019. № 5. С. 23

¹⁵⁸ Колюшин Е.И. Правовые проблемы дистанционного электронного голосования избирателей // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 2. С. 25—30.

¹⁵⁹ Худолей Д.М. Субъекты избирательного процесса // Вестник Пермского университета. Сер.: Юридические науки. 2014. № 4. С. 65.

Реализация возможности проведения дистанционного электронного голосования на выборах во многом расширяет круг участников избирательных правоотношений в сравнении с традиционным порядком голосования бумажными бюллетенями. Как отмечается в юридической литературе, участником избирательного процесса фактически становятся и специалисты, обладающие техническими знаниями и поддерживающие функционирование системы дистанционного электронного голосования – что важно и для установления итогового волеизъявления избирателей¹⁶⁰.

Введение технических специалистов в правовое поле подразумевает и ответ на вопрос об их месте в данной классификации с учетом следующего. С одной стороны, это принцип организации выборов избирательными комиссиями (пункт 7 статьи 3 ФЗ № 67), подразумевающий исключение вмешательства органов государственной власти в данный процесс. С другой стороны, практика реализации дистанционного электронного голосования в России, показывающая скорее активное их участие – как операторов государственных информационных систем. Так, в частности, акты Московской городской избирательной комиссии о выборах 2022 года упоминают оператора ГИС ДЭГ (орган исполнительной власти), возлагая на него некоторые полномочия – например, по передаче Мосгоризбиркому определенных сведений об избирателях¹⁶¹. А при использовании федеральных информационных систем дистанционного электронного голосования участие такого оператора нормативно-правовыми актами не предусматривается. Но в обоих случаях речь об участии именно технических специалистов не идет.

Так или иначе придание данным специалистам правового статуса в свете указанного принципов избирательного права, а также принципа

¹⁶⁰ Ларичев А.А., Ржановский В.А. Развитие дистанционного электронного голосования в России: конституционно-правовой аспект // Журнал российского права. 2022. № 9. С. 42.

¹⁶¹ Решение Московской городской избирательной комиссии № 17/8 от 28 июля 2022 г. «О порядке дистанционного электронного голосования на выборах депутатов представительных органов местного самоуправления в городе Москве, назначенных на 11 сентября 2022 года». URL: <http://mosgorizbirkom.ru/15717>. (Дата обращения: 25.07.2023)

правовой определенности должно исходить из того, что, во-первых, они не подменяют в своих действиях избирательные комиссии, а играют вспомогательную, «содействующую» комиссиям роль, выступая факультативными субъектами избирательного процесса; а во-вторых, их права и обязанности должны быть закреплены с необходимой ясностью и точностью, включая в себя и пределы их усмотрения при осуществлении своих полномочий.

Следует отметить, что впервые попытка правового оформления статуса технического специалиста при проведении дистанционного электронного голосования на выборах предпринята ЦИК России в Порядке дистанционного электронного голосования на выборах Президента Российской Федерации, назначенных на 17 марта 2024 года, закрепившим, что системным администратором (оператором) ПТК ДЭГ¹⁶² является специалист, обеспечивающий применение ПТК ДЭГ в помещении территориальной избирательной комиссии дистанционного электронного голосования (далее – ТИК ДЭГ). При этом по-прежнему сохраняется отсутствие в текущем законодательстве прав и обязанностей таких специалистов. Возникает и вопрос о том, какие именно это могут быть права и обязанности. Представляется, что разумно исходить непосредственно из специфики исполняемых техническими специалистами в избирательном процессе функций.

Так, зарубежный опыт показывает, что избирательным комиссиям стоит установить меры безопасности системы голосования, а также предотвращения, обнаружения и устранения в ней сбоев. А учитывая, что в России акты избирательных комиссий на данный момент не раскрывают порядок действий участников процесса, например, при нарушениях работы систем дистанционного электронного голосования, выявлении

¹⁶² ПТК ДЭГ – совокупность объектов информационно-коммуникационной инфраструктуры, общего и специального программного обеспечения, находящихся в ведении ЦИК России, Минцифры России, Правительства Москвы и предназначенных для проведения дистанционного электронного голосования.

в ней несоответствий и противоречий, искажающих волеизъявление избирателей – возможные полномочия технических специалистов, при их правовом оформлении, могут быть связаны именно с этими случаями.

Так, в ходе дистанционного электронного голосования с использованием федеральной государственной информационной системы в 2023 году были выявлены серьезные технические проблемы и уязвимости в системе голосования, что совершенно противоречит информации о целостности и надежности процесса. В целом субъекте Российской Федерации – Ненецком автономном округе – 8 сентября произошел тотальный сбой дистанционного электронного голосования. В первый день голосования электронная система не выдала избирателям округа все необходимые бюллетени для голосования. Они могли голосовать за кандидатов в Архангельское областное Собрание депутатов, но были лишены возможности отдать голоса за кандидатов в окружное Собрание. В соответствии со статьей 77 ФЗ № 67, если при проведении голосования или установлении итогов голосования были допущены нарушения указанного Федерального закона, иного закона, регламентирующих проведение соответствующих выборов, вышестоящая комиссия до установления ею итогов голосования, определения результатов выборов, может отменить решение нижестоящей комиссии об итогах голосования, о результатах выборов и принять решение о повторном подсчете голосов, а если допущенные нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей о признании итогов голосования, результатов выборов недействительными.

ТИК ДЭГ было принято решение остановить голосование и после устранения ошибки, возобновить снова. Причем возможность голосования была предоставлена всем избирателям, обладающим активным избирательным правом на выборах, проводимых в Ненецком автономном округе, включенным в список участников дистанционного электронного голосования, в том числе проголосовавших ранее, ввиду технической

невозможности иного решения данной проблемы. Это привело к тому, что в настоящий момент, результаты выборов в значительной степени оказались в ситуации правовой неопределенности, поскольку, принимаемый ЦИК России на основании пункта 11 статьи 30 ФЗ № 67 Порядок дистанционного электронного голосования с использованием федеральных государственных информационных систем, устанавливает, что после осуществления волеизъявления участников дистанционного электронного голосования изменение волеизъявления (повторное волеизъявление) не допускается. Иных исключений, в том числе, связанных с техническими сбоями, в порядке не предусмотрено.

2. Меняется состав и полномочия избирательных комиссий.

На сегодняшний день, несмотря на значимую роль избирательных комиссий при проведении выборов, их деятельность относительно организации дистанционного электронного голосования в настоящий момент также остается неопределенной. Вместе с тем, как справедливо отмечает В.А. Ржановский, создание выверенной структуры избирательных комиссий с эффективным распределением полномочий по организации дистанционного электронного голосования является одним из условий для постоянного применения дистанционного электронного голосования на всей территории Российской Федерации¹⁶³.

По общему правилу в России для целей проведения дистанционного электронного голосования на выборах с использованием федеральной государственной информационной системы формируется специальная избирательная комиссия – территориальная избирательная комиссия дистанционного электронного голосования (ТИК ДЭГ), наделенная ЦИК России определенными им порядком полномочиями.

¹⁶³ Ржановский В.А. Система и правовое регулирование отдельных элементов дистанционного электронного голосования в России // Сибирский юридический вестник 2023. № 1. С. 20–27.

В связи с тем, что ФЗ № 67 допускает использование для проведения дистанционного электронного голосования федеральных и (или) региональных государственных информационных систем на выборах в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, на референдуме субъекта Российской Федерации, на выборах в органы публичной власти федеральной территории, органы местного самоуправления, на местном референдуме, роль специальной избирательной комиссии по проведению дистанционного электронного голосования, отводится и избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, организующей проведение дистанционного электронного голосования с использованием региональной государственной информационной системы, прошедшей сертификацию и соответствующей требованиям к проведению дистанционного электронного голосования, установленным Центральной избирательной комиссией Российской Федерации¹⁶⁴, но не являющейся таковой по определению.

Так, функции по организации и проведению дистанционного электронного голосования с использованием региональной государственной информационной системы в городе Москве возложены на Московскую городскую избирательную комиссию, которая является единственным примером такой комиссии, равно как и примером региональной государственной информационной системы, которая ранее применялась на выборах в федеральные органы государственной власти и (или) референдуме Российской Федерации, и использование которой требует лишь надлежащего информирования ЦИК России¹⁶⁵. До 2022 года для проведения дистанционного электронного голосования в Москве с использованием региональной ГИС ДЭГ также формировалась специальная

¹⁶⁴ Постановление ЦИК России от 08 июня 2022 г. № 86/715-8 «О Требованиях к проведению дистанционного электронного голосования» // «Вестник ЦИК России». № 5. 2022.

¹⁶⁵ Подробнее о деятельности Московской городской избирательной комиссии в контексте организации и проведения дистанционного электронного голосования в г. Москве см., например: *Гаджиева А.О.* Активное избирательное право в условиях применения цифровых технологий (на примере города Москвы): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2023.

избирательная комиссия. В 2019 году на выборах депутатов Мосгордумы – три участковых комиссии дистанционного электронного голосования, на Общероссийском голосовании в 2020 году и на довыборах муниципальных депутатов в 2021 году – ТИК ДЭГ.

Несмотря на специфику организации дистанционного электронного голосования, которая выражается, либо, в формировании специальной избирательной комиссии, либо в возложении соответствующих полномочий на региональную комиссию, в процессе организации и проведения дистанционного электронного голосования, по факту задействованы избирательные комиссии всех уровней – от ЦИК России, осуществляющей первоначальные организационные функции, до участковых избирательных комиссий, члены которой не вправе допускать к голосованию на избирательном участке лиц, принявших участие в дистанционном электронном голосовании на выборах.

Несмотря на то что создание ТИК ДЭГ является правом ЦИК России (требование об обязательном формировании отсутствуют в избирательном законодательстве), комиссия формируется ЦИК России с 2020 года на каждых выборах и голосованиях, на которых проводится дистанционное электронное голосование. С учетом Требований к проведению дистанционного электронного голосования, утвержденными ЦИК России¹⁶⁶, ТИК ДЭГ состоит из членов комиссии с правом решающего голоса, число которых может быть не менее 10 и не более 20. Предложения по кандидатурам комиссии направляют политические партии, Общественная палата Российской Федерации и общественные палаты субъектов Российской Федерации, в которых проводится дистанционное электронное голосование на выборах.

¹⁶⁶ Постановление ЦИК России от 08 июня 2022 г. № 86/715-8 «О Требованиях к проведению дистанционного электронного голосования» // «Вестник ЦИК России», № 5. 2022.

Вышестоящей избирательной комиссией по отношению к ТИК ДЭГ по соответствующим выборам является соответствующая избирательная комиссия, организующая выборы, или окружная избирательная комиссия.

В целом существующий порядок формирования комиссии обеспечивает представительство в ТИК ДЭГ всех политических сил и всех регионов страны. Представленный порядок формирования ТИК ДЭГ свидетельствует о том, что комиссия, помимо своего специального характера, также имеет экстерриториальный характер, несмотря на ее название. Однако такой характер не следует, например, из возможностей, которые имеются для защиты избирательных прав при проведении дистанционного электронного голосования. Как было отмечено, согласно позиции Верховного Суда Российской Федерации, выраженной в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 июня 2023 г. № 24 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами административных дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», исковое заявление о защите избирательных прав может быть подано в суд по месту нахождения территориальной избирательной комиссии, комиссии референдума дистанционного электронного голосования, если такая комиссия не сформирована, – в суд по месту нахождения комиссии, организующей дистанционное электронное голосование (статья 64.1 ФЗ № 67). То есть независимо от территориальной принадлежности избирателя или субъекта Российской Федерации, жители которого участвовали в дистанционном электронном голосовании на соответствующих выборах, дела о защите избирательных прав участников дистанционного электронного голосования будут рассматриваться в городе Москве.

Несмотря на то что ТИК ДЭГ формируется из числа представителей всех политических партий, представленных в парламенте, вполне справедливо высказываются идеи о том, что назрела необходимость, чтобы каждая избирательная партия имела своего специалиста по цифровому

госуправлению, обладающего техническими знаниями и необходимость его обязательного участия в работе ТИК ДЭГ. В данном смысле целесообразно одновременно установить для указанных специалистов и полномочия в работе комиссии, а также обязанности их участия, в случае выявления нарушений в период проведения дистанционного электронного голосования, в разбирательствах, в том числе в судебных инстанциях.

Со ссылкой на нестандартный (квазиправовой) характер ТИК ДЭГ до 2023 года наблюдатели с правом совещательного голоса, имеющие право на присутствие в избирательной комиссии в соответствии с общими правилами ФЗ № 67, получали отказ на нахождение в помещении ТИК ДЭГ, что впоследствии послужило изменению порядка ЦИК России в части определения допуска в качестве наблюдателей.

На сегодняшний день фактически все полномочия ТИК ДЭГ включают в себя работу со списками участников дистанционного электронного голосования и работу с ключами шифрования, которые можно условно разделить на *две группы*: до проведения голосования и после проведения голосования.

1. До проведения голосования

1.1. Работа со списками участников дистанционного электронного голосования

1.1.1. После истечения срока подачи заявления на участие в дистанционном электронном голосовании на комплексе средств автоматизации (далее – КСА) ЦИК России формируются данные для составления списков участников дистанционного электронного голосования, которые записываются *на внешний носитель информации* и в запечатанном конверте передается в ТИК ДЭГ.

1.1.2. ТИК ДЭГ эти данные загружаются в распределенную базу данных ПТК ДЭГ для составления списков участников

дистанционного электронного голосования в электронном виде по форме.

Списки участников дистанционного электронного голосования составляются отдельно по каждому избирательному округу (соответствующей территории). В них указываются фамилия, имя, отчество, дата рождения, адрес места жительства, номер мобильного телефона (при наличии) участника дистанционного электронного голосования. Члены ТИК ДЭГ и наблюдатели могут знакомиться с этими списками в ходе голосования. Списки могут уточняться с момента завершения их составления и до окончания времени дистанционного электронного голосования при наличии официальных документов уполномоченных органов об утрате избирателем активного избирательного права на соответствующих выборах (например, смерть).

1.2. Работа ТИК ДЭГ с ключами зашифрования и расшифрования:

- 1.2.1. ТИК ДЭГ формирует ключ зашифрования и ключ расшифрования;
- 1.2.2. ТИК ДЭГ принимает решение на сколько частей будет поделен ключ расшифрования, и кто будет иметь доступ к частям ключа расшифрования;
- 1.2.3. ТИК ДЭГ делит ключ расшифрования (указанные действия выполняются с использованием СПО ключей шифрования¹⁶⁷).

При проведении дистанционного электронного голосования анонимизированные результаты волеизъявления участников дистанционного электронного голосования по мере их формирования незамедлительно зашифровываются и сохраняются в зашифрованном виде в цепочке блоков информации в распределенной базе данных ПТК ДЭГ.

¹⁶⁷ Специальное программное обеспечение создания ключей шифрования (далее – СПО ключей шифрования) – специальное программное обеспечение, используемое для формирования ключей зашифрования и расшифрования результатов волеизъявления избирателей, а также для разделения ключа расшифрования на заданное количество частей и последующей сборки ключа расшифрования из предоставленных частей.

Зашифрование результатов волеизъявления участников дистанционного электронного голосования производится с использованием ключа зашифрования, загруженного в ПТК ДЭГ. Расшифрование результатов волеизъявления участников дистанционного электронного голосования с использованием ключа зашифрования невозможно.

2. После проведения голосования:

2.1. Работа со списками участников дистанционного электронного голосования

2.1.1. Председатель ТИК ДЭГ формирует в электронном виде списки участников дистанционного электронного голосования по состоянию на момент завершения дистанционного электронного голосования.

2.1.2. Каждый список участников дистанционного электронного голосования подписывается электронной подписью председателя и секретаря ТИК ДЭГ и записывается на внешний носитель информации, которые не может изменяться и хранится в сейфе до разделения ключей.

2.2. Работа ТИК ДЭГ по сборке ключа расшифрования

2.2.1. Сборка ключа расшифрования из предоставленных частей производится средствами СПО ключей шифрования.

2.2.2. Собранный ключ расшифрования с помощью ПТК ДЭГ загружается в цепочку из блоков информации распределенной базы данных ПТК ДЭГ.

2.3. Расшифрование результатов и составление протокола

2.3.1. После успешной сборки и загрузке ключа расшифрования в ПТК ДЭГ председатель ТИК ДЭГ запускает процедуру расшифрования результатов волеизъявления участников дистанционного электронного голосования.

2.3.2. Формирует в электронном виде протокол ТИК ДЭГ об итогах дистанционного электронного голосования.

2.3.3. Протокол ТИК ДЭГ подписывается электронной подписью каждым присутствующим членом ТИК ДЭГ и размещается на портале наблюдения ПТК ДЭГ.

2.4. *Учет данных об итогах дистанционного электронного голосования при определении результатов выборов (установлении итогов голосования)*

2.4.1. Данные об итогах дистанционного электронного голосования передаются с использованием ГАС «Выборы» в избирательную комиссию, определяющую результаты соответствующих выборов.

2.4.2. Данные об итогах дистанционного электронного голосования включаются в сводную таблицу о результатах выборов (об итогах голосования) отдельной графой с наименованием «Дистанционное электронное голосование» и учитываются в протоколе о результатах выборов (об итогах голосования).

Представленные полномочия ТИК ДЭГ позволяют сделать вывод, что специальный характер деятельности ТИК ДЭГ обусловлен в первую очередь необходимостью работы комиссии с такими техническими элементами процедуры дистанционного электронного голосования как: ПТК ДЭГ, СПО ключей шифрования и др. В то время, как следует из позиции Конституционного Суда Российской Федерации, высказанной в постановлении от 22 июня 2010 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 1 и подпункта «а» пункта 8 статьи 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.М. Малицкого», порядок деятельности избирательных комиссий не должен допускать совершение ими иных избирательных действий в условиях, не обеспечивающих транспарентность избирательного процесса.

Иными словами, вопросы деятельности ТИК ДЭГ, указывают, что все они в большей степени являются не полномочиями избирательной комиссии в традиционном понимании, а его функциями, более подходящей под функции оператора информационной системы, действующей в соответствии с протоколом.

В соответствии с пунктом 7 статьи 3 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» выборы и референдумы организуют и проводят комиссии. Вмешательство в деятельность комиссий со стороны законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, должностных лиц, иных граждан не допускается. Вместе с тем дистанционное электронное голосование фактически организовано таким образом, что основные действия в вопросах, связанных с проведением голосования производятся не членами избирательной комиссии, а сотрудниками иных органов государственной власти и техническими специалистами организаций. Члены ТИК ДЭГ не осуществляют предусмотренные законом действия по работе со списками избирателей, выдаче бюллетеней и подсчету голосов, поскольку данные функции выполняет ПТК ДЭГ.

Например, к одной из функций ТИК ДЭГ относится запуск голосования до 23:59 по московскому времени. На деле – информационная система успешно запускает голосование в автоматическом режиме, а члены ТИК ДЭГ никаким образом не влияют и не могут повлиять на его запуск, что еще раз подтверждает их церемониальный статус.

Другим примером, также демонстрирующим особенности функций членов ТИК ДЭГ, является голосование по вопросу исключения из списка участников дистанционного электронного голосования избирателей, принявших участие в досрочном голосовании на досрочных выборах. С одной стороны, любое решение ТИК ДЭГ должно быть вынесено на голосование в соответствии с порядком, а с другой члены ТИК ДЭГ

априори не могут проголосовать «против» исключения избирателей из списка. ТИК ДЭГ исключает таких избирателей на основании информации, поступившей из регионального избиркома. Проверить данную информацию ТИК ДЭГ также не может.

Следует отметить, что в целом, заявляя о стремлении государства внедрить практику проведения дистанционного электронного голосования на выборах, которая бы охватывала все большее количество регионов, ЦИК России не предпринимает к этому каких-либо серьезных шагов в плане подготовки членов указанных комиссий, большинство из которых являют представителями гуманитарного, а не технического профиля.

Так, согласно Постановлению ЦИК России от 08 июня 2022 г. № 86/725-8 «О типовых учебных программах для членов территориальных и участковых избирательных комиссий», цель которых в том числе в повышении уровня подготовки территориальных избирательных комиссий к дополнительным выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации восьмого созыва по одномандатным избирательным округам, выборам Президента Российской Федерации в 2024 году, выборам в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления, дистанционное электронное голосование является единственным и имеющим вдобавок факультативный характер курсом по организации работы ТИК и УИК по подготовке к голосованию с использованием технических средств.

Определенное удивление вызывает и план работы ЦИК России в отношении дистанционного электронного голосования на 2023 год, учитывая, что преимущественно члены комиссии выступают за использование данного способа голосования и распространение его на большее количество субъектов Российской Федерации. Так, согласно Плану работы Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

на 2023 год¹⁶⁸, из числа мероприятий, запланированных по теме дистанционного электронного голосования имеется одно – проведение совещания с представителями Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по вопросу практики использования программно-технического комплекса дистанционного электронного голосования и цифровых сервисов ЦИК России.

Не до конца решенными остаются и вопросы ответственности членов ТИК ДЭГ в части работы с персональными данными участников дистанционного электронного голосования. Так, ТИК ДЭГ работает со списками избирателей, где указаны ФИО, адрес, номер телефона. Это персональная информация, гарантии нераспространения которой заканчиваются на уровне подписания членом ТИК ДЭГ обязательства о неразглашении указанной информации. Очевидно, что установить указанное нарушение практически невозможно, однако, факт его совершения автоматически нарушит один из основных принципов избирательного права и подтвердит одно их главное опасение по внедрению дистанционного электронного голосования – сохранение данных об избирателе и его выборе в полной секретности, а также их использование исключительно для целей избирательного процесса.

Согласно установленному порядку дистанционного электронного голосования с использованием федеральных государственных информационных систем данные об итогах дистанционного электронного голосования включаются в сводную таблицу о результатах выборов (об итогах голосования), о результатах референдума отдельной графой с наименованием «Дистанционное электронное голосование» и учитываются в протоколе о результатах выборов (об итогах голосования), о результатах референдума согласно утвержденным формам протокола и сводной таблицы. Таким образом, подписывая протокол о результатах выборов и сводной

¹⁶⁸ Постановление ЦИК России от 21 декабря 2022 г. № 104/817-8 «О Плате работы Центральной избирательной комиссии Российской Федерации на 2023 год» // Вестник ЦИК России. № 11. 2022.

таблицы члены ЦИК России становятся ответственными и за результаты дистанционного электронного голосования, а не члены ТИК ДЭГ.

Еще одной проблемой прикладного характера, возникшей в процессе проведения дистанционного электронного голосования, стало предусмотренное порядком проведения дистанционного электронного голосования правило о подведении итогов голосования по истечении времени голосования на всех выборах, на которых проводилось дистанционное электронное голосование. Иными словами, для определения результатов голосования на территории субъекта, где выборы по времени были завершены было невозможно, что не в полной мере согласуется с задачей дистанционного электронного голосования по моментальному установлению его итогов.

Однако размышляя о масштабировании практики дистанционного электронного голосования на территорию всей страны, а также в связи с необходимостью оперативного подведения итогов голосования в субъектах Российской Федерации, которые находятся в разных часовых поясах, в 2023 году ЦИК России пошел по пути формирования ключей расшифрования результатов голосования отдельно для каждого часового пояса. Одним из вариантов преодоления указанной сложности рассматривалось и формирование ТИК ДЭГ в каждом субъекте Российской Федерации, жители которого принимают участие в дистанционном электронном голосовании, что в определенном смысле приблизило бы статус таких комиссий к московскому опыту проведения дистанционного электронного голосования с использованием региональной государственной информационной системе, а с другой, лишило бы ТИК ДЭГ статуса централизованной комиссии.

В период проведения дистанционного электронного голосования ТИК ДЭГ приходилось осуществлять и полномочия по разъяснению некоторых положений Порядка. Так, большинство вопросов, адресованных комиссии касались толкования положений Порядка, определяющих состав

правомочных субъектов для назначения наблюдателей за дистанционным электронным голосованием на выборах. К примеру, ряд политических партий представляли в комиссию доводы о том, что право на выдвижение трех наблюдателей на выборах имеет как политическая партия, выдвинувшая зарегистрированного кандидата на выборах, на которых проводится дистанционное электронное голосование, так и лично зарегистрированный кандидат. Однако зарегистрированный кандидат, выдвинутый от партии, в соответствии с Порядком, не обладал правом на самостоятельное выдвижение наблюдателя, в отличие от зарегистрированного кандидата, выдвинутого в порядке самовыдвижения, в чем первым усматривалось нарушение принципа равенства доступа наблюдателей.

Итак, в процессе проведения дистанционного электронного голосования специальные избирательные комиссии с одной стороны, наделены кругом полномочий, которые дублируют полномочия обычно свойственные избирательным комиссиям, а с другой стороны, характеризуются тем, что их существенная часть имеет технический характер. В таких условиях и комиссия и ее члены по сути выполняют церемониальные функции, что ставит под сомнение целесообразность деятельности ТИК ДЭГ как специализированной комиссии именно в таком виде и одновременно ставит вопрос о фактическом ограничении процедуры дистанционного электронного голосования деятельностью специалистов, обеспечивающих работоспособность информационной системы.

3. Меняются подходы к наблюдению за выборами, на которых проводится дистанционное электронное голосование

Свободные и демократические выборы предполагают соблюдение в ходе электоральных процедур, среди прочих принципов избирательного права, принципа гласности. Одними из субъектов обеспечения гласности, то есть открытости, доступности для общества и избирателей информации о ходе

проведения выборов (и голосования, в частности) выступают, в свою очередь, наблюдатели. Хотя в сравнении с кандидатами и избирателями они являются, как указал Конституционный Суд Российской Федерации, производными участниками избирательного процесса, их деятельность – контроль законности подсчета голосов избирателей, иных действий избирательных комиссий – позволяет полноценно реализовать активное избирательное право в его конституционном смысле¹⁶⁹. В этой связи стоит заключить, что дистанционное электронное голосование, относящееся в целом к нововведению в избирательном праве, отличное от «традиционной» формы голосования, должно соответствовать принципу гласности.

Особенности дистанционного электронного голосования коренным образом преобразовали деятельность наблюдателей. Изменились фактические требования к наблюдателю, которые заключаются в необходимости понимать основы криптографии и знании специального программного обеспечения в данной области.

Так, в числе действий избирательных комиссий, которые контролируются в процессе наблюдения отныне – процедуры разделения и сборки ключа шифрования и расшифрования, данные о транзакциях и блоках другие, а само наблюдение имеет так называемые *три уровня* наблюдения:

- *базовый*, для любого гражданина, который предполагает, что любой заинтересованный гражданин может на сайте в Интернете, в режиме реального времени увидеть все «транзакции» системы, ежесекундную явку, а после расшифровки голосования проверить, правильно ли подсчитаны

¹⁶⁹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 2013 г. № 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» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2013. № 5.

голоса. Для этих целей на каждом электронном бюллетене в городе Москве была предусмотрена возможность получить адрес своей транзакции в блокчейн;

- *экспертный*, для специалистов в области общественно-политических процессов;

- *технический*, для ИТ-специалистов.

Несмотря на существенное изменение подходов к наблюдению за выборами, на которых проводится дистанционное электронное голосование, правовое регулирование наблюдения за дистанционным электронным голосованием остается несовершенным. В отношении прав и обязанностей наблюдателя в законодательстве специфика дистанционного электронного голосования проявляется достаточно слабо: установленные права либо носят общий характер, либо применимы лишь к традиционному голосованию бумажными бюллетенями (например, по наблюдению за подсчетом голосов на расстоянии обозримости отметок в бюллетенях). В свою очередь, акты ЦИК, которыми на данный момент регулируются основные аспекты проведения дистанционного электронного голосования, хотя и содержат определенные положения о наблюдении за дистанционным электронным голосованием, носят скорее процедурный характер, указывая напрямую не на права наблюдателей, а на их *возможности*. В ряде случаев речь идет о возможностях наблюдателя по контролю, например, достоверности установления итогов дистанционного электронного голосования, однако как подобный контроль реализуется на практике, акты ЦИК не раскрывают. В то же время рамочная статья 64.1 ФЗ № 67, посвященная дистанционному электронному голосованию, среди требований к порядку его проведения упоминает возможность наблюдения и вопрос назначения наблюдателей законодателем, тем самым как бы подразумевает, что гарантии прав наблюдателя (как и его правовой статус), относимые к традиционному голосованию, могут быть «перенесены» полноценно и на дистанционное электронное голосование, с чем, по нашему

мнению, нельзя согласиться. Учитывая ранее выведенный подход к правовому оформлению дистанционного электронного голосования, отметим, что, хотя акты ЦИК и отличаются большей «гибкостью» по сравнению с федеральным законодательством, именно в рамках последнего следует предусмотреть расширение уже установленного правового статуса наблюдателя с учетом особенностей дистанционного электронного голосования.

Проблемным аспектом наблюдения за дистанционным электронным голосованием является сложность используемой при его проведении технологии, а также необходимость наличия специальных знаний для полноценного наблюдения. В то же время для более детального рассмотрения системы дистанционного электронного голосования, обнаружения в ней уязвимых мест, оперативного реагирования на сбои, на практике также требуются IT-специалисты. Это существенно образом затрагивает как принцип открытости выборов (то есть ясности, доступности для понимания основных выборных процедур для обычных избирателей), так и вопрос о подготовке и назначении наблюдателей в целом. В настоящее время фактическая потребность в технических специалистах для кандидатов и избирательных объединений в целях взаимодействия с системой дистанционного электронного голосования касается и принципа равенства – в виде вопроса доступности (в том числе в финансовом смысле) таких специалистов для кандидатов и проведения соответствующей подготовки наблюдателей. В этой связи в условиях необходимости сохранения равных возможностей участия в выборах для всех кандидатов требуется указание в законе дополнительных гарантий избирательных прав, связанных с такой подготовкой и назначением наблюдателей.

При реализации наблюдения за дистанционным электронным голосованием на практике так или иначе возникает проблема эффективности такого наблюдения. В литературе неоднократно указывалось на проблемность существующего механизма контроля за дистанционным

электронным голосованием – наблюдения за ходом голосования на экране без возможности полноценно убедиться в корректности получаемой информации¹⁷⁰. При этом порядок проведения дистанционного электронного голосования, содержащий правила об отображении определенной информации о ходе голосования, не предусматривает норм о действиях наблюдателя при обнаружении возможных сбоев в системе и соответствующем реагировании на них (а имеющиеся различия в доступе к этой информации в ТИК ДЭГ, Общественной палате Российской Федерации, сети Интернет сами по себе вызывают вопрос об их обоснованности). Кроме того, нерешенной в полной мере остается проблема внешней проверки системы дистанционного электронного голосования техническими специалистами – и тем самым, доступности для избирателей информации о надлежащем функционировании системы дистанционного электронного голосования.

Рекомендациями по наблюдению за использованием таких технологий на выборах, разработанные Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (далее – БДИПЧ), рассматривается также вопрос доступа наблюдателей к документации о системе дистанционного электронного голосования, в том числе к ее программному коду – как фактору установления прозрачности системы. На наш взгляд, обозначенные вопросы требуют своего разрешения в федеральном законе в виде соответствующих, специфических для дистанционного электронного голосования, гарантий избирательных прав. Так, в законе могут быть установлены права наблюдателей по проверке получаемой информации о ходе голосования, нормы о документации системы, в том числе об исходном коде (и лицах, имеющих право на доступ к ней – среди которых могут быть наблюдатели). Таким образом, обозначенные гарантии должны будут касаться в целом аспектов проверки работы системы дистанционного электронного

¹⁷⁰ *Колюшин Е.И.* Правовые проблемы дистанционного электронного голосования избирателей // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 2. С. 26.

голосования и контроля за ней, устранив существующую закрытость системы.

Обращаясь к зарубежному опыту Эстонии стоит отметить, что органы, реализующие дистанционное электронное голосование – Республиканская избирательная комиссия и Государственная служба по организации выборов, – обязаны своими актами установить как общие технические требования по дистанционному электронному голосованию, так и необходимое техническое руководство по системе голосования¹⁷¹. Тем самым обеспечивается определенная прозрачность используемой для дистанционного электронного голосования в Эстонии технологии. В целом норма в российском федеральном законе о необходимости публикации технических требований к дистанционному электронному голосованию, а также правил, описывающих функционирование системы, может стать дополнительной гарантией избирательных прав – помимо уже существующего упоминания в законе о сертификации такой системы – и способствовать реализации принципов открытости и прозрачности выборов.

4. Установление итогов выборов требует учета итогов голосования, реализуемых традиционным и дистанционным способами.

Базовым признаком проведения дистанционного электронного голосования в императивных институтах прямого народовластия является его использование наряду с традиционным голосованием бумажными бюллетенями. Несмотря на отстаиваемую в работе процедурную самостоятельность дистанционного электронного голосования, использование данного способа голосования на выборах в России уже приобрело официальный характер в рамках избирательного процесса, в связи с чем результаты такого голосования должны иметь и имеют

¹⁷¹ Riigikogu Election Act (in force from: 01.01.2021). Passed 12.06.2002. RT I 2002, 57, 355. URL: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/513012020003/consolide/current>. (Дата обращения: 15.05.2023)

юридическое значение, а, следовательно, учитываются, в случае утверждения результатов голосования, наряду с результатами традиционного голосования бумажными бюллетенями на выборах.

Применение одновременно традиционного голосования бумажными бюллетенями и дистанционного электронного голосования придает новые характеристики всему избирательному процессу, при которой часть голосов подается только через Интернет, а часть — только на избирательных участках. Голосование с использованием Интернета, мобильных телефонов должно быть основано на стандартах демократических выборов и быть таким же надежным и безопасным, как голосование, проводимое без использования электронных средств¹⁷².

Как справедливо отмечает М.А. Липчанская, легализация результатов голосования, полученных дистанционным способом, — серьезный шаг на пути развития избирательного законодательства, который должен быть аккуратно и грамотно «вписан» в государственную политику развития электронного и цифрового государства¹⁷³.

Необходимость синхронизации двух самостоятельных, но взаимосвязанных процедур для сохранения целостности избирательного процесса, также является признаком трансформации избирательного процесса и требует правового определения.

Таким образом, дистанционное электронное голосование является уже не просто формальным и «внешним» изменением избирательного процесса, сопряженным с его переводом в цифровой вид. Дистанционное электронное голосование меняет парадигму выборов, затрагивая различные стадии избирательного процесса и широкий круг его участников, что позволяет

¹⁷² Рекомендации по использованию технических средств автоматизации на выборах и референдумах, принятые пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ, принятые в г. Самарканде 28 октября 2022 года. // URL: https://iacis.ru/baza_dokumentov/modelnie_zakonodatelnie_akti_i_rekomendacii_mpa_sng/rekomendacii/10. (Дата обращения: 28.06.2023).

¹⁷³ Липчанская М. А. Перспективы внедрения цифровых технологий в избирательный процесс России // Избирательное законодательство и практика. 2019. № 3. С. 11–14.

выделить как минимум *четыре* признака трансформации избирательного процесса в условиях применения дистанционного электронного голосования:

во-первых, за счет технических специалистов расширяется организационный состав участников избирательного процесса, без надлежащего определения их юридического статуса;

во-вторых, меняется состав и объем полномочий избирательных комиссий, что проявляется: а) в установлении особых полномочий избирательных комиссий, организующих проведение дистанционного электронного голосования, ранее несвойственных избирательным комиссиям, организующим выборы на избирательных участках; б) в образовании специальной избирательной комиссии – территориальной избирательной комиссии дистанционного электронного голосования, полномочия и правовой статус также лишены правовой определенности;

в-третьих, меняются подходы к наблюдению за выборами, на которых проводится дистанционное электронное голосование, которые, как и само голосование становится дистанционным, предполагает наличие специальных технических знаний и образует качественно иной институт наблюдения за дистанционным электронным голосованием на выборах;

в-четвертых, установление итогов выборов требует учета итогов голосования, реализуемых традиционным и дистанционным способами.

Заключение

Дистанционное электронное голосование в России традиционно рассматривается в контексте избирательных процедур и призвано обеспечить дополнительные возможности по реализации активного избирательного права без личного посещения избирательного участка и использования бюллетеней, изготовленных на бумажном носителе, за счет применения в процессе голосования технологий дистанционного электронного голосования. Вместе с тем дистанционное электронное голосование как в мировой, так и в отечественной практике также используются в процессе реализации таких форм гражданского участия как онлайн-голосование по общественным инициативам, общественных онлайн-голосований по проектам распределения местного, регионального и федерального бюджетов, по проектам благоустройства территорий регионов и муниципалитетов и другим вопросам, что демонстрирует стремление государства по использованию дистанционного способа голосования для реализации права граждан на участие в управлении делами государства, права на участие в местном самоуправлении, не ограничиваясь рамками избирательного процесса.

Отсутствие в современной юридической науке единой позиции относительно правовой природы дистанционного электронного голосования, в совокупности определили потребность рассмотрения дистанционного электронного голосования и его правовой роли в осуществлении прямого народовластия в рамках конституционного права. При этом вопрос встраивания информационно-коммуникационных технологий в процесс участия граждан в управлении делами государства, включая проведение дистанционного электронного голосования, по сути стал предметом конституционно-правовой оценки, в том числе в целях определения приоритетных форм народовластия, дополнение информационным элементом которых стало бы обоснованным с позиции

права, отходя от отождествления дистанционного электронного голосования с тем или иным существующим институтом народовластия.

Дистанционное электронное голосование в рамках настоящего конституционно-правового исследования рассмотрено в качестве самостоятельной правовой категории, а его конституционно-правовая природа определена через призму существующих проблем эффективности институтов непосредственной демократии в России. Формируются представления о правовых основах использования данного способа голосования в различных по правовой природе институтах прямого народовластия – как существующие, так и новых форм непосредственного гражданского участия, которые за счет использования возможностей дистанционного электронного голосования могли бы способствовать гражданам в осуществлении прямого народовластия.

Понятие «дистанционное электронное голосование» в работе вводится в научный оборот как самостоятельная правовая категория, которая, с одной стороны, не имеет непосредственного обособления с формами прямой демократии и ее отдельными институтами, а с другой стороны – фактически может быть использована исключительно во взаимосвязи с таковыми.

Результатом диссертационного исследования является научное обоснование концепции дистанционного электронного голосования, основу которой составляет рассмотрение его в качестве способа голосования, основанного на использовании информационно-коммуникационных технологий, способствующего осуществлению народовластия и направленного на получение демократического результата в различных формах прямого народовластия. Неотъемлемой частью указанной концепции является сопоставление категорий «дистанционное электронное голосование» и «участие граждан в дистанционном электронном голосовании». Участию граждан в дистанционном электронном голосовании в работе отводится значение непосредственного способа реализации права, а сама категория выступает в качестве ключевого элемента

сформулированной научной концепции дистанционного электронного голосования в конституционном праве, которая должна иметь систему самостоятельных правовых принципов, подлежащих закреплению в законодательстве в качестве универсальных правовых основ использования данного способа голосования в процессе осуществления народовластия.

На основе анализа теоретических и нормативных подходов к определению понятия дистанционного электронного голосования в соотношении с термином «электронное голосование» делается вывод о технократическом подходе к определению понятия дистанционного электронного голосования, которое по смыслу российского избирательного законодательства отличается от электронного голосования лишь технологией его проведения, в то время как их фактическое отличие состоит в порядке использования таких технологий. Термин «дистанционное электронное голосование» хотя и получил закрепление в российском законодательстве различного уровня, которое посвящено разным по правовой природе формам прямого народовластия, как в императивного, так и консультативного свойства, определение понятия дистанционного электронного голосования дано исключительно в избирательном законодательстве, а универсальное определение, которое соответствовало бы практике его использования в различных формах прямого народовластия отсутствует. Имеющиеся в избирательном законодательстве определения имеют *неправовое* содержание, поскольку характеризуют лишь информационные системы и их разновидности, посредством которых осуществляется голосование.

Обращение к подробному рассмотрению нормативного правового регулирования дистанционного электронного голосования демонстрирует, что фактически все формы гражданского участия в сети Интернет основаны на использовании одновременно различных информационных систем, в связи с чем подход к законодательному регулированию дистанционного электронного голосования должен быть универсальным. Ввиду комплексной природы дистанционного электронного голосования одного лишь

закрепления возможности использования дистанционного электронного голосования на уровне федерального законодательства недостаточно. Принятие единого правового стандарта дистанционного электронного голосования придаст правовому регулированию о дистанционном электронном голосовании с точки зрения формы свойства упорядоченности, а с точки зрения правового содержания признаки правовой определенности норм.

Поскольку с точки зрения реализации конституционных прав ценность для процесса осуществления прямого народовластия представляет именно участие граждан в дистанционном электронном голосовании, при поиске надлежащей модели нормативного регулирования речь также должна идти о конституционно-правовых основах участия граждан в дистанционном электронном голосовании.

Правовой стандарт участия в дистанционном электронном голосовании с организационной точки зрения должен получить универсальное оформление на уровне отдельного федерального закона, а с содержательной точки зрения должен, *во-первых*, определить универсальные правовые понятия, используемые при проведении дистанционного электронного голосования в любой из форм непосредственной демократии, не ограничиваясь нормами и категориями избирательного права; *во-вторых*, отражать базовые *правовые принципы участия граждан в дистанционном электронном голосовании*, актуальные для всех форм непосредственной демократии, среди которых использование государственных информационных систем, прохождение процедур идентификации и аутентификации, голосование с использованием сети Интернет и др.

Конституционно-правовой анализ современного состояния, ключевых проблем и перспектив развития признания и обеспечения права на участие в дистанционном электронном голосовании актуализировал проблему соответствия дистанционного электронного голосования принципам конституционного и избирательного права, а также позволил обозначить

признаки трансформации избирательного процесса в условиях проведения дистанционного электронного голосования, выявить специфику избирательных споров и на ее основе предложить и обосновать рекомендации по обновлению законодательства.

Делается вывод о том, что дистанционное электронное голосование является уже не просто формальным и «внешним» изменением избирательного процесса, сопряженным с его переводом в цифровой вид. Дистанционное электронное голосование меняет парадигму выборов, затрагивая различные стадии избирательного процесса и широкий круг его участников.

Анализ базовых правовых проблем, которые возникают в практике проведения дистанционного электронного голосования на выборах и референдуме позволил выявить условия участия граждан в дистанционном электронном голосовании, которые одновременно образуют возможные ограничения реализации такого участия на выборах и референдуме.

Представленное исследование конституционно-правовой природы дистанционного электронного голосования, анализ проблем его реализации и высказанные предположения об их возможном решении не исключают необходимости дальнейшей научной разработки отдельных аспектов этой проблематики с учетом динамики общественных отношений в этой сфере. Так, на сегодняшний день возможность судебной защиты избирательных прав при дистанционном электронном голосовании фактически отсутствует, поскольку законодательство не предусматривает механизма оспаривания итогов дистанционного электронного голосования, а сложившаяся судебная практика усматривает явную недопустимость дистанционного электронного голосования только при отсутствии организационных гарантий, игнорируя отсутствие юридических гарантий. Другие же проблемные аспекты, которые еще будут возникать в связи с использованием дистанционного электронного голосования в различных формах непосредственной демократии

и, соответственно, реализацией гражданского участия в дистанционном электронном голосовании, потребуют самостоятельного углубленного изучения.

Библиография

Нормативные правовые акты

Нормативные правовые акты Российской Федерации

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 // СЗ РФ. 2022. № 41. Ст. 6932.
2. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 21.07.2014 № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4202.
3. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.
4. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.
5. Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2710.
6. Федеральный закон от 26.11.1996 № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» // СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5497.
7. Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.
8. Федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 171.
9. Федеральный закон от 10.01.2003 № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» // СЗ РФ. 2019. № 22. Ст. 2660.

10. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
11. Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 8. Ст. 740.
12. Федеральный закон от 29.05.2019 № 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» // СЗ РФ. 2019. № 22. Ст. 2658.
13. Федеральный закон от 29.05.2019 № 103-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва» // СЗ РФ. 2019. № 22. Ст. 2659.
14. Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 52 (часть I). Ст. 8973.
15. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 11.02.1994 № 54-1 ГД «О правовой основе выборов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления и об обеспечении избирательных прав граждан» // Ведомости ФС РФ. 1994. № 2. Ст. 126.
16. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 23.11.1994 № 351-1 ГД «О проекте федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3317.

17. Указ Президента Российской Федерации от 05.12.2016 № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016 № 50, ст. 7074.
18. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.
19. Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2020. № 30. Ст. 4884.
20. Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27 (часть II). Ст. 5351.
21. Указ Президента Российской Федерации от 04.03.2013 № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» // СЗ РФ. 2013. № 10. Ст. 1019.
22. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 313 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество» // СЗ РФ. 2014. № 18 (часть II). Ст. 2159.
23. Постановление Правительства Российской Федерации от 24.10.2011 № 861 «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)» // СЗ РФ. 2011. № 44. Ст. 6274.
24. Постановление Правительства Российской Федерации от 08.10.2020 № 1630 «О внесении изменений в приложение № 15 к государственной программе Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 42. Ст. 6596.

25. Постановление Правительства Российской Федерации от 10.11.2020 № 1802 «О проведении эксперимента по использованию федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» для направления гражданами и юридическими лицами в государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, иные организации, осуществляющие публично значимые функции, и их должностным лицам сообщений и обращений, а также для направления такими органами и организациями ответов на указанные сообщения и обращения» // СЗ РФ. 2020. № 47. Ст. 7519.
26. Постановление Правительства Российской Федерации от 24.10.2011 № 861 «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)» // СЗ РФ. 2011. № 44. Ст. 627.
27. Постановление Правительства Российской Федерации от 03.02.2022 № 101 «Об утверждении Правил использования федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций) в целях организации и проведения публичных слушаний» // СЗ РФ. 2022. № 6. Ст. 901.
28. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.12.2017 № 1710 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 3. Ст. 546.
29. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 06.05.2008 № 632-р «О Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года» // СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2372.

30. Постановление ЦИК России от 28.06.1995 № 7/46-П «О Регламенте Центральной избирательной комиссии Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
31. Постановление ЦИК России от 20.07.2021 № 26/225-8 «О Порядке дистанционного электронного голосования на выборах, назначенных на 19 сентября 2021 года» // Вестник ЦИК России. 2021. № 13.
32. Постановление ЦИК России от 08.06.2022 № 86/716-8 «О Порядке дистанционного электронного голосования с использованием федеральных государственных информационных систем» // Вестник ЦИК России. 2022 № 5.
33. Постановление ЦИК России от 08.06.2022 № 86/715-8 «О Требованиях к проведению дистанционного электронного голосования» // Вестник ЦИК России. 2022. № 5.
34. Постановление ЦИК России от 04.06.2020 № 251/1850-7 «О Порядке дистанционного электронного голосования при проведении общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации» // Вестник ЦИК России. 2020. № 35.
35. Постановление ЦИК России от 27.07.2020 № 261/1924-7 «О проведении дистанционного электронного голосования на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва по одномандатным избирательным округам 13 сентября 2020 года» (вместе с «Порядком дистанционного электронного голосования на дополнительных выборах депутатов государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва по одномандатным избирательным округам 13 сентября 2020 года») // Вестник ЦИК России. 2020. № 6.
36. Постановление ЦИК России от 08.06.2022 № 86/717-8 «О Требованиях к составлению, уточнению и использованию списков избирателей, участников референдума в электронном виде» // Вестник ЦИК России. 2022. № 5.

37. Постановление ЦИК России от 20.07.2023 № 124/994-8 «О Порядке составления в электронном виде реестра заявлений (устных обращений) о голосовании вне помещения для голосования» // Вестник ЦИК России. 2023. № 8.
38. Постановление ЦИК России от 20.12.2023 № 143/1099-8 «О дистанционном электронном голосовании на выборах Президента Российской Федерации, назначенных на 17 марта 2024 года» // СПС «Консультант Плюс».
39. Постановление Правительства Москвы от 27.02.2018 № 117-ПП «О проекте «Активный гражданин» // URL: <https://www.mos.ru/authority/documents/doc/38285220/>.
40. Постановление Правительства Москвы от 13.09.2021 № 1418-ПП «О государственной информационной системе «Система дистанционного электронного голосования». Вестник Москвы. 2021. № 16.

Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации

1. Закон Ярославской области от 02.06.2003 27-з «О выборах в органы государственной власти Ярославской области и органы местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области» // Губернские вести. № 37. 2003.
2. Закон Карачаево-Черкесской Республики от 03.07.2006 № 44-РЗ «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований, глав муниципальных образований и иных выборных должностных лиц местного самоуправления в Карачаево-Черкесской Республике» // СПС «Консультант Плюс».
3. Закон Карачаево-Черкесской Республики от 03.08.2006 № 70-РЗ «О местном референдуме в Карачаево-Черкесской Республике» // СПС «Консультант Плюс».

4. Постановление Правительства Орловской области от 31.01.2019 № 46 «Об утверждении Порядка организации и проведения рейтингового голосования по выбору общественных территорий, подлежащих благоустройству в первоочередном порядке» // URL: <https://57.gorodsreda.ru/storage/documents/0d0749fae18f0814e4ac9fda0f5d84ea.pdf>. (Дата обращения: 15.11.2023)
5. Постановление Правительства Самарской области от 01.11.2017 № 688 «Об утверждении государственной программы Самарской области "Формирование комфортной городской среды на 2018-2024 годы» // URL: <https://63.gorodsreda.ru/storage/documents/7a58ad7d21ce2d4ab0315b794e13b1f3.pdf>. (Дата обращения: 15.11.2023)
6. Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Калужской обл. от 14.11.2019 № 465 «Об утверждении Порядка проведения органами местного самоуправления муниципальных образований Калужской области с численностью населения свыше 20 тыс. человек голосования по отбору общественных территорий, подлежащих благоустройству в рамках реализации муниципальных программ формирования современной городской среды» // URL: <https://40.gorodsreda.ru/storage/documents/e8b7d05d1526f538b9172a7feb5b4927.PDF>. (Дата обращения: 15.11.2023)
7. Распоряжение Правительства РК от 19.08.2021 № 402-р «Об утверждении Стратегии в области цифровой трансформации отраслей экономики, социальной сферы и государственного управления Республики Коми» // URL: <https://11.gorodsreda.ru/storage/documents/b7307336398c3f1956f83657495213db.pdf>. (Дата обращения: 15.11.2023)
8. Постановление Правительства Ульяновской области от 16.07.2019 № 325-П «Об утверждении Положения о порядке проведения голосования по отбору общественных территорий, подлежащих благоустройству в рамках реализации муниципальных программ формирования современной

городской среды» // URL: <https://73.gorodsreda.ru/document/113>. (Дата обращения: 15.11.2023)

9. Постановление Администрации Костромской области от 28.08.2017 № 316-а «Об утверждении государственной программы Костромской области "Формирование современной городской среды» // URL: <https://44.gorodsreda.ru/storage/documents/2766b297df6a46041bc2d550bd9cc0bd.pdf>. (Дата обращения: 15.11.2023)

10. Постановление Правительства Белгородской области «Об утверждении порядка организации и проведения на территории белгородской области рейтингового голосования по выбору общественных территорий, подлежащих благоустройству в первоочередном порядке» // URL: <https://31.gorodsreda.ru/storage/documents/9e235ea4a2c8e4db86f21d76dba32b76.pdf>. (Дата обращения: 15.11.2023)

11. Постановление Правительства Смоленской области «Об утверждении порядка проведения рейтингового голосования по отбору общественных территорий, подлежащих благоустройству в первоочередном порядке с применением целевой модели по вовлечению граждан, принимающих участие в решении вопросов развития городской среды, утвержденный постановлением Администрации Смоленской области от 11.06.2020» // URL: <https://67.gorodsreda.ru/storage/documents/0a665060c539af69691f820c3f3d94c0.pdf>. (Дата обращения: 15.11.2023)

12. Постановление Правительства Тверской области от 01.02.2019 № 31-пп «Об утверждении порядка организации и проведения рейтингового голосования по отбору общественных территорий в муниципальных образованиях Тверской области, подлежащих благоустройству в первоочередном порядке» // URL: <https://69.gorodsreda.ru/storage/documents/334662f3f9cfae6a12bdadcbff168f89.pdf>. (Дата обращения: 15.11.2023)

13. Постановление правительства Оренбургской области от 25.04.2019 №277-п «Об утверждении порядка проведения голосования по отбору

общественных территорий, подлежащих благоустройству в рамках реализации муниципальных программ формирования современной городской среды» // URL: <https://56.gorodsreda.ru/storage/documents/bb3491cf4e7dcb6732a45d9144c1922f.pdf>. (Дата обращения: 15.11.2023)

14. Постановление Правительства Амурской области от 31.01.2019 № 38 «О Порядке организации и проведения рейтингового голосования по отбору общественных территорий муниципальных образований Амурской области, подлежащих благоустройству в первоочередном порядке, с применением целевой модели по вовлечению граждан, принимающих участие в решении вопросов развития городской среды» // URL: <https://28.gorodsreda.ru/storage/documents/db43f0862d4d4c56171c47bfde38a109.pdf>. (Дата обращения: 15.11.2023)

15. Постановление Правительства Магаданской области от 21.02.2019 № 122-пп «О Порядке организации и проведения процедуры рейтингового голосования по проектам благоустройства общественных территорий муниципальных образований Магаданской области, подлежащих благоустройству в первоочередном порядке в соответствии с государственной программой Магаданской области «Формирование современной городской среды Магаданской области», утвержденной постановлением Правительства Магаданской области от 22.09.2017 № 838 - пп» // URL: <https://49.gorodsreda.ru/storage/documents/86da2af7b062d8d0f16ceff47d9db711.pdf>. (Дата обращения: 15.11.2023)

16. Постановление избирательной комиссии Ярославской области «О проведении дистанционного электронного голосования на выборах, назначенных на 10 сентября 2023 года» от 29.06.2023 г. № 70/498-7 // URL: <https://base.garant.ru/407108072/>. (Дата обращения: 15.11.2023)

17. Решение Избирательной комиссии Алтайского края от 13.06.2023 № 35/307-8 «О проведении дистанционного электронного голосования на выборах в единый день голосования 10 сентября 2023 года» // URL: <https://base.garant.ru/407037606/>. (Дата обращения: 15.11.2023)

18. Постановление Избирательной комиссии Нижегородской области от 30.06.2023 № 46/612-7 «О проведении дистанционного электронного голосования на выборах, назначенных на единый день голосования 10 сентября 2023 года» // URL: <https://base.garant.ru/407131244/>. (Дата обращения: 15.11.2023)
19. Постановление Избирательной комиссии Новосибирской области от 23.06.2023 № 164/1218-6 «О проведении дистанционного электронного голосования на выборах, назначенных на 10 сентября 2023 года» // URL: <https://base.garant.ru/407124598/>. (Дата обращения: 15.11.2023)
20. Постановление Избирательной комиссии Псковской области от 23.06.2023 № 164/1218-6 «О проведении дистанционного электронного голосования на выборах, назначенных на 10 сентября 2023 года» // URL: <https://pravo.pskov.ru/files/46-256-7.pdf>. (Дата обращения: 15.11.2023)
21. Постановление Избирательной комиссии Архангельской области от 08.06.2023 № 48/352-7 «О проведении дистанционного электронного голосования на выборах, назначенных на 10 сентября 2023 года» // URL: <http://www.arkhangelsk.izbirkom.ru/post/16665/>. (Дата обращения: 15.11.2023)
22. Постановление Избирательной комиссии Владимирской области от 28.06.2023 № 131 «О проведении дистанционного электронного голосования на выборах, назначенных на 10 сентября 2023 года» // URL: <http://vladimir.izbirkom.ru/docs/8682/>. (Дата обращения: 15.11.2023)
23. Постановление Избирательной комиссии Ярославской области от 29.06.2023 № 70/498-7 «О проведении дистанционного электронного голосования на выборах, назначенных на 10 сентября 2023 года» // URL: <https://base.garant.ru/407132936/>. (Дата обращения: 15.11.2023)
24. Постановление избирательной комиссии Ненецкого автономного округа от 16.06.2023 № 25/128-8 «Об использовании регионального фрагмента Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» при подготовке и проведении выборов на территории Ненецкого автономного округа, назначенных на единый день голосования

10 сентября 2023 года» // URL: [https://nenetsk.izbirkom.ru/dokumenty-izbiratelnoy-komissii/postanovleniya-ik-nao/postanovleniya-2023/024-125-20230614\(1\).docx](https://nenetsk.izbirkom.ru/dokumenty-izbiratelnoy-komissii/postanovleniya-ik-nao/postanovleniya-2023/024-125-20230614(1).docx).

25. Постановление Избирательной комиссии Пермского края от 26.06.2023 № 32/01-4 «О проведении дистанционного электронного голосования на выборах, которые должны быть назначены на 10 сентября 2023 года» // URL: http://permkrai.izbirkom.ru/dokumenty-ik/postanovleniya-ikpk/2023/32_26062023/32_01_26.06.2023.docx. (Дата обращения: 15.11.2023)

26. Постановление Избирательной комиссии Курской области от 13.06.2023 № 30/260-7 «О проведении дистанционного электронного голосования на дополнительных выборах депутата Курской областной Думы седьмого созыва по одномандатному избирательному округу № 15» // URL: <http://www.kursk.izbirkom.ru/dokumenty-izbiratelnoy-komissii/resheniya-izbiratelnoy-komissii-kurskoy-oblasti/2023-goda/13-iyunya-2023-goda/30-260-7/o-provedenii-distantsionnogo-elektronnogo-golosovaniya-na-dopolnitelnykh-vyborakh-deputata-kurskoy-o.php/>. (Дата обращения: 15.11.2023)

27. Постановление Избирательной комиссии Свердловской области от 28 июня 2023 г. № 15/97 «О проведении дистанционного электронного голосования на выборах, назначенных на 10 сентября 2023 года» // URL: <https://base.garant.ru/407344754/>. (Дата обращения: 15.11.2023)

28. Постановление Центральной избирательной комиссии Чувашской Республики от 29 июня 2023 г. № 43/266-7 «О проведении дистанционного электронного голосования на выборах, назначенных на 10 сентября 2023 года» // URL: <https://base.garant.ru/407347890/>. (Дата обращения: 15.11.2023)

29. Постановление Избирательной комиссии Томской области от 22 июня 2023 г. № 3/20 «О проведении дистанционного электронного голосования на выборах, которые должны быть назначены на 10 сентября 2023 года» // URL: http://tomsk.izbirkom.ru/dokumenty-izbiratelnoy-komissii/postanovleniya/2021-2030/2023/2023.06.22%203_20.doc. (Дата обращения: 15.11.2023)

30. Постановление Избирательной комиссии Республики Карелия от 28 июня 2023 г. № 49/391-7 «О проведении дистанционного электронного голосования на выборах, которые должны быть назначены на 10 сентября 2023 года» // URL: <http://karel.izbirkom.ru/vybory-v-karelii/edinyy-den-golosovaniya/2023-09-10/mo/distantcionnoe-elektronnoe-golosovanie/>. (Дата обращения: 15.11.2023)
31. Постановление Избирательной комиссии Белгородской области от 21 июня 2023 г. № 44/492-7 «О проведении дистанционного электронного голосования на выборах, которые должны быть назначены на 10 сентября 2023 года» // URL: <http://www.belgorod.vybory.izbirkom.ru/region/belgorod?action=downloadNpa®ion=31&vrn=23120002122684>. (Дата обращения: 15.11.2023)
32. Постановление Избирательной комиссии Калининградской области от 27 июня 2023 г. № 145/909-8 «О проведении дистанционного электронного голосования на выборах, которые должны быть назначены на 10 сентября 2023 года» // URL: <http://kaliningrad.izbirkom.ru/vybory-edg-2023/145-909-8%20ДЭГ.pdf>. (Дата обращения: 15.11.2023)
33. Постановление Избирательной комиссии Тульской области от 23 июня 2023 г. № 29-1 «О проведении дистанционного электронного голосования на выборах, которые должны быть назначены на 10 сентября 2023 года» // URL: http://www.tula.izbirkom.ru/etc/docs/2023/ikto_161_pst29_1.pdf. (Дата обращения: 15.11.2023)
34. Постановление Избирательной комиссии Камчатского края от 29 июня 2023 г. № 25/132 «О Регламенте обмена информацией при использовании ГАС «Выборы» в режиме подготовки и проведения дополнительных выборов депутата Городской Думы Петропавловск-Камчатского городского округа по избирательному округу № 8, выборов депутатов Совета народных депутатов Мильковского муниципального района первого созыва 10 сентября 2023 года» // URL: <https://base.garant.ru/407578138/>. (Дата обращения: 15.11.2023)

35. Постановление Избирательной комиссии Оренбургской области от 27 июня 2023 г. № 93/577-7 «О проведении дистанционного электронного голосования на дополнительных выборах депутата Оренбургского городского Совета по одномандатному избирательному округу № 6, назначенных на 10 сентября 2023 года» // URL: <http://orenburg.vybory.izbirkom.ru/region/orenburg?action=downloadNpa®ion=56&vrn=25620001895255>. (Дата обращения: 15.11.2023)

Международные правовые акты и зарубежные правовые акты

1. Декларация о правах человека и верховенстве права в информационном обществе // Российский комитет Программы ЮНЕСКО «Информация для всех». Национальный фонд подготовки кадров. Фонд гражданских инициатив в политике Интернет. - Москва, 2005. - 10 с.
2. Декларация Стамбульской встречи на высшем уровне от 19 ноября 1999 года.
3. Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе от 29 июня 1990 года.
4. Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах - участниках Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 года.
5. Модельный закон «О национальном референдуме», принятый постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ от 23 ноября 2012 года № 38-13.
6. Модельный Избирательный кодекс для государств - участников СНГ, принятый постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ от 27 ноября 2020 года № 51-15.

7. Окинавская хартия глобального информационного общества (принята на о-ве Окинава 22 июля 2000 г.) // Дипломатический вестник. 2000. № 8. С. 51 – 56.
8. Парижская хартия для новой Европы (Итоговый документ Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, состоявшегося в Париже) от 21 ноября 1990 года.
9. Постановление № 54-4 Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ «О законодательном обеспечении электоральных процессов в государствах - участниках Содружества Независимых Государств» (Вместе с «Модельным законом «О международном наблюдении за выборами и референдумами», Рекомендациями для международных наблюдателей, по использованию технических средств автоматизации, по противодействию иностранному вмешательству») // URL: <http://cis.minsk.by>.
10. Резолюция «Наблюдение за выборами в условиях использования новых технологий голосования», принятая Парламентской ассамблеей ОБСЕ на 26-й ежегодной сессии 5 - 9 июля 2017 года.
11. Резолюция Парламентской ассамблеи Совета Европы 1653 (2009) «Электронная демократия» от 30 января 2009 года.
12. Рекомендации для международных наблюдателей от Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами, принятые в новой редакции постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ от 16 мая 2011 года № 36-14.
13. Рекомендации об общих принципах организации и проведения муниципальных (местных) выборов, местных референдумов и голосований, принятые постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ от 18 апреля 2014 года № 40-11.
14. Рекомендации по совершенствованию законодательства государств - участников МПА СНГ в соответствии с международными избирательными стандартами, принятые постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ от 16 мая 2011 года № 36-13.

15. -Рекомендации по совершенствованию законодательства о выборах глав государств в странах СНГ, принятые постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ от 18 апреля 2014 года № 40-12.
16. Рекомендация Комитета Министров Совета Европы государствам-членам по электронной демократии № CM/Rec (2009)1 // URL: https://www.coe.int/t/r/parliamentary_assembly/%5Brussian_documents%5D/%5B2009%5D/%5BJan2009%5D/Res1653_rus.asp.
17. Рекомендации для международных наблюдателей от Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами (новая редакция). — Санкт-Петербург: Секретариат Совета МПА СНГ, 2023.— 144 с.
18. Руководство для долгосрочных наблюдателей за выборами БДИПЧ ОБСЕ 2007 года. // СПС «Консультант Плюс».
19. Руководство по наблюдению за использованием новых технологий голосования БДИПЧ ОБСЕ 2013 года. // СПС «Консультант Плюс».
20. Свод рекомендуемых норм при проведении выборов: руководящие принципы и пояснительный доклад, принятые Европейской комиссией за демократию через право (Венецианской комиссией Совета Европы) на 51-й и 52-й пленарных сессиях 5 - 6 июля и 18 - 19 октября 2002 года.
21. Тунисское обязательство: принято 18 нояб. 2005 г. на Всемирной встрече на высшем уровне по вопросам информационного общества г. Тунис, 2005 г. // URL: <https://www.itu.int/net/wsis/index-ru.html> (Дата обращения: 18.09.2022).
22. Хартия европейской безопасности от 19 ноября 1999 года, принятая в Стамбуле. // СПС «Консультант Плюс».

Судебная практика

1. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10.06.1998 № 17-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3

статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1998. № 5.

2. 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. 2013. № 8. Ст. 2292.

3. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 29.09.2022 № 2568-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Лобанова Михаила Сергеевича на нарушение его конституционных прав положениями федеральных законов «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования в городе федерального значения Москве», а также положениями Закона города Москвы «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования» и Порядка дистанционного электронного голосования на выборах, назначенных на 19 сентября 2021 года» // СПС «Консультант Плюс».

4. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 05.11.1998 № 169-О «По запросу Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».
5. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27.06.2023 № 24 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами административных дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // РГ. 10 июля 2023 г.
6. Решение Верховного Суда Российской Федерации от 30.01.2024 № АКПИ24-66 // СПС «Консультант Плюс».
7. Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 08.02.2024 г. №АПЛ24-53 // СПС «Консультант Плюс».

Научная литература

1. Абрамова А.И. Подзаконное правотворчество в современном понимании: реалии и перспективы // Журнал российского права. 2019. № 8.
2. Авакьян С.А. Гарантированное народовластие. Десять причин для конституционных реформ в России // Независимая газета. 2012. 16 октября.
3. Авакьян С.А. Информационное пространство знаний, цифровой мир и конституционное право // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 7. С. 23-28.
4. Авакьян С.А. Народовластие как совокупность институтов непосредственной и представительной демократии: проблемы эффективности // Российское государствоведение. 2014. № 2. С. 4 - 13.
5. Авакьян С.А. Нужна ли конституционная реформа в России? // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 8 - 9.
6. Авакьян С.А. Представительство в конституционном праве: вопросы теории и практики: монография. М.: Юстицинформ. 2022. 484 с.

7. Авакьян С.А., Конституционное право России: учеб. курс в 2 т. /Авакьян. С.А. 7-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФА-М, 2021. 464 с.
8. Автономов А.С. Избирательная власть. М.: Права человека, 2002. С 81.
9. Агеев А.С. Digital divide и элементы его архитектуры: к вопросу о правовых аспектах цифрового неравенства // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 10. С. 23 – 26.
10. Акопян О.А., Власова Н.В., Грачева С.А. и др.. отв. ред. Тихомиров Ю.А., Рафалюк Е.Е., Хлуденева Н.И. Правовые модели и реальность: монография / М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2014. 280 с.
11. Алексеев Р.А. Блокчейн как избирательная технология нового поколения - перспективы применения на выборах в современной России // Вестник Московского государственного областного университета. 2018. № 2. С. 3 – 9.
12. Алексеев Р.А. Технология блокчейн на выборах: прошлое, настоящее и будущее // Журнал политических исследований. 2020. Т. 4. № 4. С. 25 - 38.
13. Алексеев Р.А., Абрамов А.В. Проблемы и перспективы применения электронного голосования и технологии избирательного блокчейна в России и за рубежом // Гражданин. Выборы. Власть. 2020. № 1
14. 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.
15. Амелин Р.В., Чаннов С.Е. Эволюция права под воздействием цифровых технологий. Москва: НОРМА, 2023. 280 с.
16. Антонов Я.В. Правовые основы конституционности электронного голосования в системе электронной демократии // Российская юстиция. 2014. № 6. С. 51-53.

17. Антонов Я.В. Проблемы содержания универсальных демократических прав в системе электронной демократии // Российская юстиция. 2017. № 3. С. 50-53.
18. Антонов Я.В. Электронная демократия и электронное голосование: конституционно-правовое измерение // Российский юридический журнал. 2016. № 5.
19. Бабаскин Р.В. Дистанционное электронное голосование как новая форма реализации избирательного права // Вопросы теории и практики избирательного законодательства, посвященные 25-летию избирательной системы Краснодарского края. 2019. Статья в сборнике трудов конференции. С.60-63.
20. Бокова Л.Н., Абдрахманов Д.В. Информационное общество России в конституционно-правовом измерении // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 7. С. 30-33.
21. Бондарь Н.С. Информационно-цифровое пространство в конституционном измерении: из практики Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. 2019. № 11. С. 25-42.
22. Бондарь Н.С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М.: Норма, Инфра-М, 2011. 544 с.
23. Борисов И.Б. Конец доцифровой эпохи политических процессов // Гражданин. Выборы. Власть. 2021. № 1.
24. Борисов И.Б., Головин А.В. Выборы в мире: электронное голосование / Российский общероссийский институт избирательного права. 2020. – 218 с.
25. Бурцева Е.А. Конституционно-правовое регулирование дистанционного электронного голосования в Российской Федерации // В зеркале права. 2022. Статья в сборнике статей. С. 49-52.
26. Васильев В.И. Законодательная основа муниципальной реформы. –М.: Формула права, 2005. –336 с.
27. Васильев В.И. Муниципальное право России: учебник. / 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юстицинформ, 2012. – 680 с.

28. Васильева Л.Н., Григорьев А.В. Цифровизация общества и перспективы конституционного развития // Журнал российского права. 2020. № 10.
29. Водяницкая Е.А. Новые формы голосования в Австрии // Право и управление. XXI век. 2013. № 1. С. 22-27
30. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России: учебное пособие. – М.: 1997. – 169 с.
31. Гаджиева А.О. Активное избирательное право в условиях применения цифровых технологий (на примере города Москвы): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2023.
32. Головин А.Г., Головина А.А. Язык и стиль избирательного законодательства в современную информационную эпоху: горизонты развития // Гражданин. Выборы. Власть. 2019. № 3.
33. Головина А.А. Электронное голосование и трансформация права в современную цифровую эпоху // Избирательное законодательство и практика. 2019. № 2. С. 22
34. Гонтарь С.Г. Электронное голосование - новая возможность участия граждан в формировании органов власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 4.
35. Григорьев А.В. Институт общественных инициатив в Российской Федерации: конституционное назначение и перспективы законодательного регулирования // Вестник Московского университета. Серия 26: Государственный аудит. 2019. № 3. С. 66-80.
36. Григорьев А.В., Лещенков Ф.А. Реализация права граждан на участие в государственном управлении с помощью концепции электронного правительства в Российской Федерации и Федеративной Республике Германия // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2013. № 3 (40). С. 491-498.

37. Григорьев А.В. Реализация конституционного права граждан на управление делами государства в условиях цифровизации // Журнал российского права. 2020. № 2.
38. Гриценко Е.В. Обеспечение основных гарантий избирательных прав в условиях информатизации избирательного процесса // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 5. С. 41 - 49.
39. Гриценко Е.В. Право на хорошее управление в условиях цифровой трансформации // Сравнительное конституционное обозрение. 2022. № 4. С. 15 - 36.
40. Дубровина Ю.Я. Конституционно-правовая защита избирательных прав граждан России при применении новых избирательных технологий // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2021. № 2. С. 62 - 69.
41. Ерыгина В.И. Конституционные гарантии реализации избирательных прав граждан и политических партий // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 6. С. 47 - 53.
42. Зайцева К.Ю. Правовая природа дистанционного электронного голосования и пути его становления // Оригинальные исследования. 2020. № 10. С. 29-34.
43. Заславский С.Е. Президентские выборы 2018 года: технологии открытости и политической конкурентности // Русская политология. 2018. № 2. С. 12-18.
44. Затулина Т.Н. Государственное управление: современный вектор развития и реализация в цифровой парадигме публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 12. С. 8 - 10.
45. Зорькин В.Д. Право в цифровом мире // Российская газета. Столичный выпуск. 2018. № 7578. С. 15 – 29.
46. Игнатов А.В. Правовые аспекты дистанционного электронного голосования // Избирательное законодательство и практика. 2021. № 1. С. 10-15.

47. Ильичева М.В. Трансформация взаимодействия государства и гражданского общества в цифровой реальности // Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки. 2020. № 4. С. 28 и след.
48. 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.
49. Казьмина Е.А. Конституционно-правовые аспекты становления и развития электронной демократии в России // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 5. С. 45-47.
50. 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.
51. Князев С. Д. Электронное голосование на российских выборах: в поисках юридической парадигмы // Избирательное право. 2017. № 2 (36). С. 51.
52. Ковлер А.И. Антропология прав человека в цифровую эпоху (опыт сравнительного анализа) // Журнал российского права. 2022. № 12. С. 5 - 29.
53. Колюшин Е.И. Инновационные технологии избирательного процесса в свете верховенства закона / Е.И. Колюшин // Правосудие. 2021. Т. 3. № 3. С. 124 - 150.
54. Колюшин Е.И. Избирательная реформа 2020 года в свете принципов избирательного права // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 12. С. 55 – 61.
55. Колюшин Е.И. Правовые проблемы дистанционного электронного голосования избирателей // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 2.
56. Колюшин Е.И. Проблема квазиверховенства закона в избирательном праве // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 6. С. 51 - 56.

57. Колюшин Е.И. Формализм и реализм в действии избирательного права глазами Верховного Суда Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2024. № 1. С. 23 - 32.
58. 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.
59. 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.
60. Комарова В.В. Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры). М., 2006. С.180.
61. Комарова В.В. Политические права граждан России в цифровой среде // Право и цифровая экономика. 2021. № 4. С. 63 - 72.
62. Комарова В.В. Реальное и мнимое расширение предмета конституционного права // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 10. С. 11 – 23.
63. Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в России: учебное пособие. – 2-е издание. – М.: «Проспект», 2010. – 624 с.
64. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. – М.: 2009. – 245 с.
65. Кондращенко Д.А. Конституционно-правовое регулирование использования информационных технологий в избирательном процессе Российской Федерации: проблемы и перспективы развития // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21. № 2. С. 215-222.

66. Кондращенко Д.А. Обеспечение конституционного принципа тайного голосования при проведении электронного голосования в российской федерации Современное состояние правового закрепления конституционного принципа тайного голосования и проблемы его реализации в Российской Федерации // В сборнике: Российский конституционализм: научное осмысление и реальность. Материалы X Международного Конституционного Форума, посвященного 100-летию Конституции РСФСР 1918 г., 25-летию Конституции Российской Федерации 1993 г., 70-летию Всеобщей декларации прав человека. 2019. С. 91-94.
67. 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.
68. 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.
69. Коробов А.А., Мельникова Т.С., Митяева Н.В. Формирование общественной потребности в развитии систем электронного правительства и электронной демократии в современной России // Саратовский социально-экономический институт (филиал) федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова» (Саратов). 2016. Монография. С. 146.
70. Коростелева М.В. Инициативное бюджетирование как форма участия населения в процессе принятия бюджетных решений на муниципальном уровне: особенности правового регулирования // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 6. С. 46 – 49.

71. Корчагина Т.В., Николаев А.И. Российский конституционализм в условиях новой информационной реальности // Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки». 2020. № 3. С. 42 – 47.
72. Косарин С.П. Дистанционное электронное голосование на выборах в государственные и муниципальные органы власти: проблемы и возможности // Муниципальная академия. 2020. № 2. С. 98-102.
73. Котикова Д.В. К проблеме правового регулирования дистанционного электронного голосования // Гражданин. Выборы. Власть. 2020. № 2 (16). С. 174-184.
74. 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.
75. 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.
76. Курячая М.М. Электронное голосование как этап развития непосредственной демократии // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 11. С. 31 - 35.
77. Кутейников Д.Л. Особенности применения технологий распределенных реестров и цепочек блоков (блокчейн) в народных голосованиях / Д.Л. Кутейников // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 9 (106). С. 41 - 52.
78. Ларичев А.А., Ржановский В.А. Развитие дистанционного электронного голосования в России: конституционно-правовой аспект // Журнал российского права. 2022. № 9. С. 35 - 52.
79. Лейба А.А. Правовое регулирование дистанционного электронного голосования в РФ // Гражданин и право. 2021. № 1. С. 16-25.

80. Либанова С.Э. Информационное гражданское общество в «эпоху разобщенности» // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 7. С. 19 - 22.
81. Либанова С.Э., Былинкина Е.В. Технология блокчейн: возможности и риски применения в избирательном процессе // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 2. С. 34 - 38.
82. Липчанская М.А. Диалектическое единство представительной и прямой демократии в конституционном развитии России // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 1 (96). С. 70-75.
83. Липчанская М.А. Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства: традиционные формы и современные тенденции // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 5. С. 124 - 133.
84. Липчанская М.А., Чаннов С.Е. Обеспечение безопасности данных при проведении электронного дистанционного голосования // 2020. № 3. С. 14-18.
85. Липчанская М.А. Развитие информационной функции институтов представительной демократии в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 10. С. 8-13.
86. Липчанская М.А., Отставнова Е.А. Социальные права человека в условиях «умного города» и использования искусственного интеллекта в городской среде: правовое регулирование концепции и особенности реализации // Правовая политика и правовая жизнь. 2020. № 4. С. 149-160.
87. Липчанская М.А. Проблемы определения ответственности при использовании технологий искусственного интеллекта // Вестник Российской правовой академии. 2021. № 3. С. 26-31.
88. Липчанская М.А. Обеспечение представительной функции региональными парламентами и представительными органами местного самоуправления // Вестник Поволжского института управления. № 3. Том 21. 2021. С. 26-34.

89. Липчанская М.А., Балашова Т.Н. Цифровая трансформация в системе местного самоуправления Российской Федерации как фактор повышения доверия населения // Право: история и современность. Т. 7. № 3. 2023. С. 296-310.
90. Липчанская М. А. Цифровая трансформация местного самоуправления в условиях развития информационного общества и концепции «Умный город» // Вестник Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина. 2023. № 4. С. 6-12.
91. Лолаева А.С. Электронная демократия в России: юридическая форма и доктринальная интерпретация // Журнал российского права. 2023. № 4. С. 37 - 47.
92. Лопатин А.И. Цифровизация избирательных действий и процедур в России: вопросы права // Журнал российского права. 2022. № 5. С. 43 - 55.
93. Лукьянова Е.А. Некоторые проблемы Конституции Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2007, № 15. С. 27-34.
94. Масловская Т.С. Цифровая сфера и конституционное право: грани взаимодействия // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 9. С. 18-22.
95. Матейкович М.С. Конституционные основы защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации // Конституция как символ эпох и / под ред. С. А. Авакьяна. М., 2004. Т. 1. С. 4 43.
96. Матренина К.Ю. Дистанционное электронное голосование: риски, проблемы и пути их решения // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 2. С. 36-39.
97. Матренина К.Ю. К вопросу о генезисе и эволюции электронного голосования: мировой опыт и практика //
98. Матренина К.Ю. Обеспечение всеобщего и равного избирательного права, а также процедурных защитных механизмов при проведении электронного голосования // Право и политика. 2014. № 11. С. 1718-1725.

99. Матренина К.Ю. Принцип тайного голосования при использовании современных информационных технологий // Вестник Тюменского государственного университета. 2014. № 3. С. 206-211.
100. Матренина К.Ю. Проблемы сопровождения электронного голосования на выборах: российский и зарубежный опыт // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 1. С. 43-48.
101. Матренина К.Ю. Реализация конституционных прав граждан посредством использования средств электронного голосования // Государство и право. 2015. № 6. С. 105-108.
102. Матренина К.Ю. Роль электронного голосования в обеспечении всеобщего избирательного права // Федерализм. 2015. № 1 (77). С. 183-188.
103. Матренина К.Ю. Электронное голосование: понятие и виды // Государство и право. 2015. № 2. С. 120-123.
104. Матренина К.Ю. Электронные публичные слушания как дополнительный механизм проведения публичных слушаний // Вестник тюменского государственного университета. 2012. № 3. С. 112-115.
105. Матренина К.Ю. Электронный опрос избирателей: обеспечение принципов избирательного права // В сборнике: Личность, общество, государство и право. проблемы соотношения и взаимодействия. 2015. С. 236-241.
106. Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. - Саратов: Издательство Саратовской государственной академии права, 2003. – 510 с.
107. 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.
108. Милосердов А.С., Николаев А. И. Конституционализация цифровой правовой среды в современной России // Образование и право. 2023. №8. С. 75-78.

109. Минтусов И.Е. Дистанционное электронное голосование в странах англосаксонской системы: США, Австралия, Великобритания. Почему голосование ДЭГ не прижилось? / И.Е. Минтусов, Д.С. Гуляев // Гражданин. Выборы. Власть. 2022. № 1. С. 122 - 139.
110. Михайлова-Големинова С. Актуальные вопросы электронной демократии // Сборник статей Международной научной конференции, 21 мая 2012 г. София. С. 49.
111. Михеева Т.Н. Общественный контроль с позиций конституционного права граждан на участие в управлении делами государства // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 10. С. 177 - 183.
112. 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.
113. Мушаков В.Е. Дистанционное электронное голосование в России: опыт прошлого и возможности настоящего // Вестник Уфимского юридического института МВД России. 2022. № 2(96). С. 37-44.
114. Мышева Т.Г. Реализация активного избирательного права российских граждан на выборах Президента Российской Федерации // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. 2008. № 1. С. 24-25.
115. Набатникова Е.А. ДЭГ (Дистанционное электронное голосование) в Российской Федерации // Умная цифровая экономика. 2022. № 1. 26-30.
116. 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.
117. Наумова Н.В., Арутюнян А.М., Балыгин М.К., Помиркованный П.Д. Дистанционное электронное голосование в Российской Федерации // Новый юридический вестник. 2021. № 9 (33). С. 4-7.
118. Невинский В.В. «Цифровые права» человека: сущность, система, значение // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 10. С. 26-32.

119. Нудненко Л.А. Перспективы развития непосредственной демократии в условиях развития информационных технологий // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 12. С. 38 – 40.
120. Овчинников А.И. Безопасность личности и государства в цифровую эпоху: политико-правовой аспект // Журнал российского права. 2020. № 6.
121. Огнева Д.М. Проблемы и перспективы правового регулирования дистанционного электронного голосования в Российской Федерации // Управление изменениями: перспективы нового десятилетия. 2021. Статья в сборнике трудов конференции. С. 84-90.
122. Павлушкин А.В., Постников А.Е. Правовой механизм дистанционного электронного голосования (анализ возможной модели) // Журнал российского права. 2009. № 11. С. 513.
123. Петрова С.В., Сидорова А.В. Система дистанционного электронного голосования в Российской Федерации и пути совершенствования электронной демократии // Государственное и муниципальное управление. 2022. № 1. С. 192-196.
124. Постников А.Е. Конституционная модель политической системы России в условиях развития «цифрового общества» // Журнал российского права. 2020. № 5. С. 40.
125. Постников А.Е. О пределах подзаконного регулирования избирательных прав граждан // Журнал российского права. 2022. № 5. С. 31 – 42.
126. Права человека в сети Интернет: коллективная монография / М.С. Саликов, С.Э. Несмеянова, А.Н. Мочалов [и др.]. Екатеринбург: Изд-во УМЦ УПИ, 2019. 148 с.
127. Право избирать и быть избранным в российских политических реалиях: основные конституционно-правовые проблемы. Учебно-методический комплекс / Рук. авт. кол. и отв. ред. проф. Авакьян С.А. – М.: Юстицинформ, 2015. - 680 с.

128. Правовое обеспечение использования информационных технологий в процессе участия граждан в управлении делами общества и государства // Актуальные проблемы развития гражданского общества глазами молодых ученых: Монография / Под общ. ред. проф. С.А. Авакьяна. М. 2015. С. 318.
129. Примакова Т.О. Правовое обеспечение использования информационных технологий в процессе участия граждан в управлении делами общества и государства // Актуальные проблемы развития гражданского общества глазами молодых ученых: Монография / Под общ. редакцией профессора С.А. Авакьяна. 2015. С. 305-335.
130. Реут Д.А. Информационное общество и право на власть // Гражданин. Выборы. Власть. 2019. № 2. С. 26 – 27.
131. Реут Д.А. Национальное осознание государственности // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 6. С. 29-33.
132. Реут Д.А. Право на власть в контексте всеобщей цифровизации // Избирательное законодательство и практика. 2019. № 2. С. 3-7.
133. Босова Е.Н., Реут Д.А. Дистанционное электронное голосование: поиск законодательного оформления // Правоприменение. 2019. Т. 3. № 3. С. 53-62.
134. Реут Д.А. Цифровая демократия сегодня // Избирательное законодательство и практика. 2020. № 3. С. 9-14.
135. Реут Д.А. Антропология виртуальной демократии: пролог // Избирательное законодательство и практика. 2021. № 1. С. 16-21.
136. Реут Д.А. Антропология виртуальной демократии: продолжение // Избирательное законодательство и практика. 2023. № 1. С. 31-33.
137. Реут Д.А. Антропология виртуальной демократии: субъект права // Избирательное законодательство и практика. 2023. № 3. С. 2-4.
138. Ржановский В.А. Дистанционное электронное голосование: исторический опыт России // Закон. 2023. № 2. С. 181 – 196.

139. Ржановский В.А. Система и правовое регулирование отдельных элементов дистанционного электронного голосования в России // Сибирский юридический вестник 2023. № 1. С. 20 – 27.
140. Романовская О.В. О праве на хорошее управление // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 9. С. 10 – 17.
141. Руденко В.И. Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты. – Екатеринбург: УрО РАН, 2003. – 476 с.
142. Руководство по наблюдению за использованием новых технологий голосования // БДИПЧ ОБСЕ. 2013. С. 11
143. Рулев М.С. Дистанционное электронное голосование: проблемы и перспективы развития в Российской Федерации // Выборы: теория и практика. 2020. № 1 (53). С. 8-13.
144. Румак В.Б. Регуляторную гильотину нельзя ставить во главу угла в административной реформе [Интервью с П.В. Крашенинниковым] // Закон. 2020. № 6. С. 8 - 12.
145. Рыбин А.В. Защита результатов волеизъявления избирателей при дистанционном электронном голосовании // Гражданин. Выборы. Власть. 2022. № 3. С. 161-175.
146. Рыбин А.В. Правовые средства защиты результатов волеизъявления избирателей в условиях пандемии // Журнал российского права. 2022. № 2. С. 152 – 166.
147. Рыбин А.В. Преимущества и недостатки дистанционного электронного голосования: перспектива или тупик? // Электоральная политика. 2022. № 1. С. 1.
148. Сабаева С.В. Гарантии избирательных прав граждан России по законодательству субъектов Российской Федерации: миф или реальность? // Омбудсмен. 2012. № 2. С. 16-21.
149. Савченко М.С. Правовое регулирование и практика электронного голосования в зарубежных странах / М. С. Савченко, В. А. Кадлец // Научный журнал КубГАУ. — 2016. — № 117 (3). — С. 1–13.

150. Савченко М.С., Куемжиева С.А., Гончаров В.В. Проблемы и перспективы закрепления и реализации форм прямой демократии в российском законодательстве // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 2. С. 51 – 55.
151. Савченко М.С., Опарин В.Н. Становление и развитие дистанционного электронного голосования на выборах в Российской Федерации // Власть закона. 2022. № 2(50). С. 75 - 83.
152. Садовникова Г.Д. Избирательное право и процесс: учебное пособие для магистров / Г.Д. Садовникова, В.В. Комарова и др. М.: Проспект. 2018. 264 с.
153. Садовникова Г.Д. Системообразующие институты конституционного права // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 10. С. 84-91.
154. Садовникова Г.Д. Парламентский контроль в Российской Федерации и в зарубежных странах: нормативное регулирование и практика реализации: коллективная монография / Г.Д. Садовникова, В.В. Комарова и др. Москва; Берлин: Директ-Медиа. 2020. 545 с.
155. Садовникова Г.Д. Конституционно-правовая основа экономической и социальной защищенности человека //Образование и право. 2022. № 2. С. 65-70.
156. Садовникова Г.Д. Конституционализация социально-экономической сферы и социальное благополучие человека // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 7. С. 35-39.
157. Садовникова Г.Д. Комментарий к Конституции РФ постатейный. М.: Изд-во Юрайт. 2023. 244 с.
158. Садовникова Г.Д. 30 лет Конституции Российской Федерации: традиционные ценности и новые приоритеты //Актуальные проблемы российского права. 2023. № 10 (155). С. 45-53.
159. Салихов Д.Р. Использование информационных технологий в рамках процесса модернизации российских политических институтов: правовые условия, приемлемые способы, вызовы и риски // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 11. С. 18-26.

160. Саурин А.А. Цифровизация как фактор трансформации права // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 8 С. 26-31.
161. Сбитнев В.С., Ладиков Я.С. Электронное голосование в Российской Федерации: проблемы и перспективы / В. С. Сбитнев, Я. С. Ладиков // Вопросы российской юстиции. — 2020. — № 6. — С. 106–116
162. Сивицкий В.А. Некоторые проблемы реализации права граждан на участие в управлении делами государства на современном этапе // Конституционное право и политика: Сборник материалов Международной научной конференции: Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, 28 - 30 марта 2012 года / С.А. Авакьян, Д.С. Агапов, Н.И. Акуев и др.. отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юрист, 2012. С.
163. Сигалова К.Е., Саранчук Ю.М. Векторы взаимодействия гражданского общества и современного государства. Проспект. 2018. – 225 с.
164. Сироткина К.А., Козлов С.С. О некоторых аспектах электронного дистанционного голосования // Актуальные проблемы юридической деятельности в сфере публичного и частного права. 2022. Статья в сборнике трудов конференции. С. 200-206.
165. Современное зарубежное избирательное право : монография / под ред. А.Г. Орлова, Е.А. Кремянской. Моск. гос. инст. междунар. отношений (ун-т) МИД России, каф. конст. права. — М. : МГИМО Университет, 2013. — 336 с. — (Серия «Конституционное право зарубежных стран»).
166. Старостина И.А. Конституционная направленность обновления власти на основе выборов в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 11. С. 51 - 56.
167. Старостина И.А. Общероссийское голосование в контексте конституционных поправок 2020 г. // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 8. С. 18 - 23.
168. Таева Н.Е. Институционализация норм конституционного права в динамике предмета правового регулирования // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 3.

169. Талапина Э.В. Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект): монография. М.: Юриспруденция. 2015. 192 с.
170. Телешина Н.Н. Электронные формы взаимодействия населения и органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 1. С. 68 - 71.
171. Терещенко Л.К. Модернизация информационных отношений и информационного законодательства: монография. - М.: ИЗиСП: ИНФРА-М, 2013. – 227 с.
172. Тихомиров Ю.А. Современное публичное право: монографический учебник. – М.: Эксмо, 2008. – 448 с.
173. Титовская А.В. Электронное тайное голосование в России и за рубежом: сравнительно-правовой анализ // Юридическая наука. 2012. № 4. С. 106-108.
174. Трущалова Т.О. Возможности дистанционного электронного голосования для участия граждан в управлении делами государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 5. С. 18 - 22.
175. Трущалова Т.О. К вопросу о соотношении понятий «электронное голосование» и «дистанционное электронное голосование» // Юридический мир. 2022. № 1. С. 18-22.
176. Трущалова Т.О. Право гражданина на участие в дистанционном электронном голосовании // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 12. С. 46 - 49.
177. Трущалова Т.О. Российская модель дистанционного электронного голосования в контексте зарубежной избирательной практики // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 5. С. 25 - 33.
178. Турищева Н.Ю. Активное избирательное право: развитие форм реализации // Журнал российского права. 2021. № 6.
179. Федоров В.И., Ежов Д. А. Эволюция электронного голосования в России: проблемы классификации и периодизации // Вестник Московского

государственного областного университета (электронный журнал). 2021. № 1. С 148.

180. Федосеева Н.Н., Чайковская М.А. Понятие и сущность концепции электронного государства // Российская юстиция. 2011. № 11. С. 6 - 10.

181. Федотов Н.Е., Степанова А.А. Дистанционное электронное голосование в Российской Федерации // Тенденции развития науки и образования. 2020. № 63-5. С. 74-80.

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

183. Федотова Ю.Г. Электронная демократия как средство обеспечения информационной безопасности государства // Информационное право. 2016. № 3. С. 17-24.

184. Филатова А.О. Обеспечение реализации принципов гласности и открытости в условиях перехода на всеобщее электронное голосование // Образование и право. 2021. № 5.

185. Филимонова А.И. Дистанционное электронное голосование: некоторые проблемы и пути разрешения // Государственная власть и местное самоуправление. 2023. № 10. С. 22 - 25.

186. Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в современном мире: монография. М.: Наука РАН, 2016. 320 с.

187. 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.

188. Худолей Д.М. Коллизия принципов всеобщего и равного избирательного права, а также справедливых выборов при проведении дистанционного электронного голосования // Ex jure. 2023. № 2. С. 49–58.

189. Цаплин А.Ю. Перспективы дистанционного электронного голосования в России // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Социология. Политология. 2016. Т. 16. Вып. 3. С. 345 - 350.
190. Цифровая экономика: актуальные направления правового регулирования: научно-практическое пособие / М.О. Дьяконова, А.А. Ефремов, О.А. Зайцев и др.. под ред. И.И. Кучерова, С.А. Синицына. Москва: ИЗиСП, НОРМА. 2022. 376 с.
191. Цифровизация и выборы / И.И. Мушкет, Д.Н. Барышников, И. Букатару [и др.]. Санкт-Петербург: Секретариат Совета МПА СНГ. 2021. 104 с.
192. Чашин А.Н. Дистанционное голосование: *pro et contra* // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 3. С. 16 - 17.
193. 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.
194. 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.
195. Чупилкина А.Ф., Буравов И.С. Проблемы соблюдения избирательных прав при проведении интернет-голосования // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 4. С. 50 - 52.
196. Чуров В.Е., Эбзеев Б.С. Демократия и управление избирательным процессом: отечественная модель // Журнал российского права. 2011 № 11. С. 5-20. // СПС «Консультант Плюс».
197. Швец Л.В. Применение биометрических данных при проведении выборов: формы, возможные преимущества и недостатки // Вестник современных исследований. 2019. № 3. С. 46–49.
198. Широбоков С.А. Актуальные проблемы правового регулирования участия граждан в управлении делами государства в Российской Федерации: моногр. Пермь, 2014. С. 28 – 29.

199. Штатина М.А. Субъекты публичного управления в условиях цифровой трансформации // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2023. Т. 19. № 1. С. 55 - 68.
200. Шульга-Морская Т.В. Электронное голосование: опыт и перспективы Швейцарии и России // Адвокат. 2013. № 3. С. 57-72.
201. Шушания Ш.С. Цифровизация избирательного процесса и избирательные права в цифровую эпоху // Юрист. 2022. № 1. С. 55 - 61.
202. Щербина И.С. Принуждение как способ воспрепятствования осуществлению избирательных прав граждан или работе избирательных комиссий // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 9. С. 35 - 42.

Авторефераты и диссертации

1. Абдрахманов Д.В. Конституционно-правовые основы информационного общества в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск., 2022.
2. Антонов Я.В. Электронное голосование в системе электронной демократии: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015.
3. Гаджиева А.О. Активное избирательное право в условиях применения цифровых технологий (на примере города Москвы): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2023.
4. Григорьев А.В. Конституционно-правовое регулирование использования современных информационно-коммуникационных технологий при осуществлении институтов прямой демократии: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2020.
5. Дубровина Ю.Я. Конституционно-правовая защита избирательных прав граждан в условиях применения современных избирательных технологий в России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов., 2023.

6. Кравец Д.А. Конституционный принцип тайного голосования (содержание и реализация в Российской Федерации): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Пенза., 2016.
7. Липчанская М.А. Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства: конституционно-правовое исследование: Автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. Саратов., 2012.
8. Лопатин А.И. Конституционный концепт народного суверенитета в России и избирательные права граждан в эпоху цифровизации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва., 2023.
9. Матренина К.Ю. Становление электронного голосования на выборах в Российской Федерации и перспективы его развития: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень., 2016.
10. Преснякова А.В. Конституционное право на неприкосновенность частной жизни в условиях информатизации общества: современный зарубежный опыт Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010.
11. Широбоков С.А. Конституционно-правовые аспекты участия граждан в управлении делами государства в Российской Федерации: Автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. Екатеринбург., 2011.

Научная литература на иностранном языке

1. Becker T.: Governance and electronic innovation: a clash of paradigms. Inf. Commun. Soc. 1(3), 339–343 (1998).
2. Friedland L.A.: Electronic democracy and the new citizenship. Media Cult. Soc. 18(2), 185–212 (1996).
3. Goodman N., Pammett J.H., DeBardleben J., Freeland J.: A Comparative Assessment of Electronic Voting, Strategic Knowledge Cluster Canada-Europe Transatlantic Dialogue, Carlton University, p. 3, February 2010. // URL: <http://www.carleton.ca/europecluster/events/2010-01-26-InternetVotingMaterials/AComparativeAssessmentofInternetVotingFINALFeb19-a.pdf>.

4. Hagen M.: A Typology of Electronic Democracy (1997). // URL: <http://martin-hagen.net/publikationen/elektronische-demokratie/typology-of-electronic-democracy/> (Дата обращения 26.11.2022 г.)
5. Hague B.N., Loader B.: Digital Democracy: Discourse and Decision-Making in the Information Age. Psychology Press, New York (1999).
6. Kersting N.: Online participation: from 'invited' to 'invented' spaces. Int. J. Electron. Govern. 6(4), 270–280 (2013).
7. Krimmer R.: The Evolution of E-voting: Why Voting Technology is Used and How it Affects Democracy. Tallinn University of Technology, TUT Press, Tallinn (2012).
8. Lipchanskaya M, Amelin R, Channov S, Churikova A. The digital transformation of local government: notion and peculiarities // Revista Juridica, vol.02. n 74, 2023, pp. 751-766.
9. Musiał-Karg M., Kapsa I. (2020) Attitudes of Polish Voters Towards Introduction of e-Voting in the Context of Political Factors. In: Katsikas S., Zorkadis V. (eds) E-Democracy – Safeguarding Democracy and Human Rights in the Digital Age. e-Democracy 2019. Communications in Computer and Information Science, vol 1111. Springer, Cham.
10. Musiał-Karg M.: Electronic voting as an additional method of participating in elections. opinions of poles. In: Krimmer, R., et al. (eds.) E-Vote-ID 2016. LNCS, vol. 10141, pp. 218–232. Springer, Cham (2017). // URL: https://doi.org/10.1007/978-3-319-52240-1_14.

Интернет-ресурсы

1. Путин В.В. Встреча с руководством политических партий по итогам выборов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации восьмого созыва // URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/66771>. (Дата обращения 26.11.2022 г.)
2. Особое мнение члена Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Е.И. Колюшина о Протоколе Центральной избирательной комиссии Российской Федерации о результатах выборов

депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации восьмого созыва по федеральному избирательному округу (подписан 24 сентября 2021г., к Протоколу прилагается Сводная таблица ЦИК России о результатах выборов депутатов Государственной Думы по федеральному избирательному округу) // URL: <https://msk.kprf.ru/2021/09/24/169056/>. (Дата обращения 15.11.2022 г.)

3. Демократия и качество государства. Владимир Путин о развитии демократических институтов в России // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/1866753/>. (Дата обращения 26.11.2022 г.)

4. Концепции развития в Российской Федерации механизмов электронной демократии до 2020 года // URL: https://digital.gov.ru/ru/events/31156/?utm_referrer=https%3a%2f%2fwww.google.com%2f/. (Дата обращения 26.11.2022 г.)

5. Демократия в электронной форме // URL: https://www.vedomosti.ru/technologies/industries_and_markets/articles/2023/07/19/986120-demokratiya-v-elektronnoi-forme. (Дата обращения 26.11.2022 г.)

6. Из любого места. На выборах мэра москвичам будет доступно дистанционное электронное голосование // URL: <https://www.gazeta.ru/social/2023/08/09/17404088.shtml>. (Дата обращения 16.11.2023 г.)

7. Верховный суд РФ признал законным дистанционное голосование на выборах президента // URL: https://rapsinews.ru/judicial_news/20240130/309580831.html. (Дата обращения 30.01.2024 г.)

8. ДЭГ в Швейцарии // URL: <https://www.swissinfo.ch/eng/business/swiss-group-launches-initiative-to-ban-e-voting/48742210>. (Дата обращения 26.11.2022 г.)

9. Призовые на местах. Как избирателей будут поощрять за участие в президентских выборах // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/6508112>. (Дата обращения: 12.02.2024)