

DOI: 10.55000/MCU.LegTh.2023.6.1.004

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЭЛЕКТРОННОЙ ДЕМОКРАТИИ

Кукушко Михаил Викторович

магистрант

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»,

г. Москва, Россия

mikezaz911@gmail.com

В данной статье исследуется связь между цифровизацией и электронной демократией и их влияние на конституционное право. Автором обосновывается тезис о том, что конституционное право имеет возможность оказывать регулирующее воздействие на информационно-цифровое пространство. В результате исследования определены причины, замедляющие процесс развития электронной демократии в России, и разобраны успешные примеры реализации электронного парламента, электронного законодательства, электронного правосудия и др.

Ключевые слова: информационно-цифровое пространство, электронная демократия, конституционное право, цифровизация, демократия, онлайн-голосование.

CONSTITUTIONAL AND LEGAL FOUNDATIONS OF ELECTRONIC DEMOCRACY

Mikhail Viktorovich Kukushko

Master's student

National Research University «Higher School of Economics»,

Moscow

mikezaz911@gmail.com

This article explores the relationship between digitalization and e-democracy and their impact on constitutional law. The author substantiates the thesis that constitutional law has the ability to have a regulatory impact on the information and digital space. As a result of the study, the reasons slowing down the development of e-democracy in Russia were identified and successful examples of the implementation of e-parliament, e-legislation, e-justice, etc. were analyzed.

Keywords: information and digital space, electronic democracy, constitutional law, digitalization, democracy, online voting.

Россия – демократическое государство, согласно нормам Конституции РФ. Сейчас страна проходит сложный период, когда государство реальное должно обрести свой электронный прототип. Цифровая демократия становится реальной частью демократических процессов, происходящих в стране, что отражается в появлении новых программ, площадок для голосования, федеральных порталов с проектами законов и мн. др. Как отмечают Р. М. Дзидзоев и А. С. Лолаева, цифровизация правового пространства должна привести к адекватному учету мнения населения,

которое выступает как источник власти в стране согласно ч. 1 ст. 3 Конституции РФ¹. Это подтверждает и власть: информационное общество, согласно мнению законодателя, – это то общество, где информация и уровень ее доступности влияют положительно на все условия жизни граждан, что обозначено в Стратегии развития информационного общества РФ на 2017–2030 годы, утвержденной Указом Президента РФ № 203².

Нужно отметить, что в формировании демократического общества ведущая роль остается у Президента РФ В. В. Путина: Указом от 07.05.2012 г. № 601³ поручил Правительству РФ выполнить ряд важных задач, которые в том числе способствовали развитию электронной демократии. Среди этих задач – формирование системы раскрытия информации о разрабатываемых нормативных правовых актах, в том числе создание единого ресурса, где должны публиковаться проекты нормативных правовых актов, и площадки для общественного обсуждения проектов.

В 2012-м году Указом Президента РФ № 1202⁴ было создано Управление Президента РФ по применению информационных технологий и развитию электронной демократии, на него были возложены всего две задачи: обеспечение деятельности главы государства в рамках развития информационных технологий и подготовка предложений в связи с необходимостью развития электронной демократии. Управление просуществовало шесть лет, Указом Президента РФ № 3334 от 14 июня 2018 года оно было реорганизовано в Управление Президента Российской Федерации по развитию информационно-коммуникационных технологий и инфраструктуры связи.

Полагаем, что цифровизация (и, как следствие, электронная демократия) и конституционное право тесно связаны между собой, потому что, как отмечает Н. С. Бондарь, «конституционное право с уникальными возможностями его норм-принципов, норм-дефиниций, норм программного характера, с предельно высоким ценностно-регулятивным потенциалом способно оказывать мягкое, нормативно-ориентирующее воздействие на новое, активно формирующееся информационно-цифровое пространство»⁵. По мнению Р. М. Дзидзоева и А. С. Лолаевой, цифровизация публично-властных отношений повышает гражданское участие в публично-властной деятельности, расширяет организационные пределы демократии как излюбленного объекта конституционно-правового регулирования⁶.

¹ Дзидзоев Р. М., Лолаева А. С. Цифровая (электронная) демократия в России: понятие и пределы // Юридический вестник Кубанского государственного университета. 2022. № 2. С. 14–20.

² О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы: указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2901.

³ Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 // СЗ РФ. 2012 г. № 19. Ст. 2338.

⁴ Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по применению информационных технологий и развитию электронной демократии: Указ Президента РФ от 21 августа 2012 г. № 1202 // СЗ РФ. 2012. № 35. Ст. 4777.

⁵ Бондарь Н. С. Информационно-цифровое пространство в конституционном измерении: из практики Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. 2019. № 11. С. 25–42.

⁶ Дзидзоев Р. М., Лолаева А. С. Цифровое конституционное право: к постановке вопроса // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 6. С. 17–20.

Интересно, что при этом до сих пор отечественный законодатель не закрепляет понятие «электронная демократия», тем не менее широко применяет его в нормативных правовых актах, создавая документальную базу для электронной демократии. Помимо уже рассмотренных Указов Президента РФ в этот достаточно широкий список необходимо включить Постановление Правительства РФ № 313 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Информационное общество”»⁷. В данном документе ни разу не упоминается слово «демократия», но сама суть программы подразумевает, что проекты электронной демократии будут развиваться и далее.

Нельзя не упомянуть Федеральный закон № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации»⁸. Как поясняют Ю. Б. Носкова и Н. М. Лупашко, введение таких режимом упрощает в юридическом плане работу с инновациями и помогает соблюдать баланс публичных и частных интересов⁹. Как нам кажется, данный закон является своего рода базой для внедрения современных цифровых технологий в повседневную жизнь.

Электронная демократия в российской правовой системе немногим отличается от европейской или американской электронной демократии, она преследует те же цели и ставит фактически те же задачи, просто Россия зашла в этот процесс значительно позже по следующим причинам:

- низкий технический уровень знаний граждан РФ;
- цифровое неравенство;
- недостаточное техническое оснащение органов власти;
- отсутствие Интернета;
- слабая заинтересованность граждан в политической активности, отсутствие мотивации что-то менять.

Но, на наш взгляд, несмотря на задержку, Российская Федерация достигла определенных успехов: электронные услуги стали повседневной частью нашей жизни, количество учетных записей на портале «Госуслуги» в минувшем году составило 99 млн граждан, по данным Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ, в 2022 году в онлайн-голосовании при помощи системы ДЭГ проголосовали более 86 % граждан, зарегистрировавшихся в системе. Полагаем, это может свидетельствовать о росте гражданской активности, которая является целью электронной демократии.

⁷ Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество»: Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 313 (ред. 29.04.2023) // СЗ РФ. 2014. № 18 (часть II). Ст. 2159.

⁸ Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации: Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 258-ФЗ (ред. 02.07.2021) // СЗ РФ. 2020. № 31 (часть I). Ст. 5017.

⁹ Носкова Ю. Б., Лупашко Н. М. Экспериментальные правовые режимы в сфере цифровых инноваций как способ интеграции национальной экономики российской федерации в мировое экономическое пространство // Herald of the Euro-Asian Law Congress. 2020. № 1. С. 43–50.

Цифровые проекты, благодаря которым возможно формирование гибкого российского правового регулирования, реализуются в рамках специально разработанного национального проекта «Цифровая экономика РФ». Эти усилия законодателя направлены в том числе на устранение разрыва между российскими реалиями и достижениями мирового сообщества: сейчас, как отмечает А. В. Асадуллина, Российская Федерация уступает государствам-лидерам по ряду показателей цифровизации: уровню цифровизации и доле цифровой экономики в валовом внутреннем продукте¹⁰.

Полагаем, электронная демократия и развитие технологий в России повлияет не только на политическую активность граждан, но и на науку конституционного права. Уже сейчас, как отмечают специалисты, в нее проникают новые, ранее не использовавшиеся понятия: цифровая конституция, цифровое конституционное право. По мнению И. А. Кравец, в недалеком будущем вполне может возникнуть вопрос о выделении цифрового конституционного права в самостоятельную отрасль правового регулирования¹¹.

В Российской Федерации успешно реализуются следующие формы электронной демократии:

- электронный парламент;
- электронное законодательство;
- электронное правосудие;
- электронная инициатива;
- электронные выборы и референдумы;
- электронное правительство.

На каждом пункте остановимся отдельно. Электронный парламент – законодательный орган, который через использование современных информационных коммуникационных технологий должен достичь правового идеала: стать прозрачным, понятным и доступным для населения. В России идея создания такого органа начала реализовываться в 90-е годы, с приходом в страну Интернета и началом цифровизации деятельности Государственной Думы. Именно тогда были внедрены следующие системы:

1) автоматизированная система обеспечения законотворческой деятельности (далее – АСОЗД) «Электронный парламент» (благодаря данной программе весь цикл законотворчества автоматизирован, кроме того, в системе процессы планирования и проведения мероприятий могут быть частично или полностью автоматизированы);

2) автоматизированная система организационного управления (далее – АСОУ) (система предназначена для регуляции планирования рассмотрения вопросов Госдумой и организации работы комитетов и фракций);

¹⁰ Асадуллина А. В. Цифровая экономика в России: текущий статус и проблемы развития // Российский внешнеэкономический вестник. 2018. № 6. С. 98–112.

¹¹ Кравец И. А. Цифровой конституционализм и будущее информационного общества (в контексте глобализации и интеграционных процессов) // Право и государство. 2020. № 3-4(88-89). С. 85–104.

3) система делопроизводства и документооборота (далее – САДД) (создана для регистрации документов и их дальнейшего учета внутри Госдумы);

4) автоматизированная система «Приемная ГД» (автоматизация обработки обращений граждан);

5) система «Депутатская почта» (регистрация входящей почты на адрес депутатов).

Это неполный список используемых систем, но даже по нему очевиден масштаб внедрения цифровых технологий в систему государственного управления. За резким рывком в сторону прогресса последовало замедление, существенных продвижений не осуществлялось до 2010 года. Прорыв происходит в 2017-м, когда появляется система обеспечения законодательной деятельности (далее – СОЗД) «Законотворчество», пришедшая на смену АСОЗД. Сейчас система успешно эксплуатируется, ее можно назвать основным источником информации о законопроектах.

Перейдем к электронному законодательству, в России оно представлено Федеральным порталом проектов нормативных правовых актов¹². Официальный сайт для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов создан в рамках исполнения Указа Президента РФ № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». Этот портал должен сократить дистанцию между регулятором и гражданами, так как через этот ресурс заинтересованная часть населения может принять участие в законодательном процессе, что является важной частью демократического государства. Невозможно оценить эффективность такого проявления электронной демократии, потому что открытая статистика об учете мнения граждан отсутствует, а последнее слово в любом случае остается за регулятором. Полагаем, что данный портал работает скорее на сбор данных и мнений о том или ином законопроекте, что тоже может быть полезно в рамках разработки нормативного правового акта, но не гарантирует реальное участие граждан в процессе законодательства.

Электронному правосудию (e-justice) в Российской Федерации уделялось значительно меньше внимания, чем, например, электронному правительству, которое проанализируем далее. Но, как отмечает К. К. Магомедова, именно благодаря развитию отечественной судебной системы, в том числе и в рамках цифровизации, возможно создание благоприятной правовой атмосферы, в которой российские компании захотят остаться, не уходя под иностранную юрисдикцию¹³. Поэтому кажется логичным, что в рамках федеральной целевой программы «Развитие судебной сис-

¹² Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru/> (дата обращения: 15.12.2022).

¹³ Магомедова К. К. Электронное правосудие: проблемы и перспективы развития в Российской Федерации // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. 2021. Т. 40, № 4. С. 145–152.

темы России на 2013–2024 годы»¹⁴ реализуется внедрение современных технологий, направленных на повышение эффективности системы правосудия в стране.

В рамках реализации проектов электронного правосудия можно достичь двух целей: ускорить судопроизводство и вернуть доверие граждан благодаря прозрачности системы. Сейчас в России существует два проекта, осуществляемых в рамках электронного правосудия. Самый крупный – государственная автоматизированная система «Правосудие», при использовании которой можно получить информацию об отечественном судопроизводстве. Эта система, созданная НИИ «Восход», должна помочь сформировать единое информационное пространство судов общей юрисдикции и системы Судебного департамента при Верховном суде РФ. Ранее существовало две системы: уже упомянутое «Правосудие» и «Мой арбитр», созданный по инициативе Высшего арбитражного суда. Функции последнего позволяют пользователям подавать документы в Арбитражные суды РФ.

Как отмечают пользователи, ГАС «Правосудие» до сих пор нуждается в доработке: по мнению Э. Р. Черновой, в некоторых случаях та же «Картотека арбитражных дел» выглядит предпочтительнее для пользователя, потому что она позволяет сразу отследить, поступили ли документы в суд, в то время как платформа «Правосудие» сделать это не позволяет.

Стоит отметить, что государство активизировалось в сфере развития электронного правосудия в пандемию. Ограничения привели к тому, что уже в апреле 2020-го Верховный суд РФ выпустил рекомендации о проведении заседаний онлайн. Очевидно, что это достаточно сложный процесс: для того, чтобы заявитель инициировал участие в заседании, он должен пройти регистрацию в единой системе идентификации и аутентификации (ЕСИА), затем направить заявление через сервис «Мой арбитр» и дождаться решения судьи, за которым остается последнее слово¹⁵.

Другой проект, – инновационный сервис «Правосудие онлайн», реализуемый Министерством цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ в рамках национальной программы «Цифровая экономика». Его функционал, по информации разработчиков, должен состоять в следующем: выбор подсудности дел, получение документов в электронном виде, автоматический расчет пошлины и мн. др. Предполагается, что портал позволит участникам судебных процессов удаленно реализовывать все процессуальные действия. Сейчас «Правосудие онлайн» находится на стадии разработки, предполагается, что из федерального бюджета на него будет потрачено порядка 2,3 млрд рублей. Полностью заработать портал должен к 2024 году.

Следующая форма электронной демократии – электронная инициатива, представленная проектом «Российская общественная инициатива». Данный портал был

¹⁴ О федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России на 2013–2024 годы: Постановление Правительства РФ от 27 декабря 2012 г. № 1406 (ред. 20.10.2022) // СЗ РФ. 2013. № 1. Ст. 13.

¹⁵ Чернова Э. Р. Реализация идеи электронного правосудия в России как актуальная задача судебной власти // Право: ретроспектива и перспектива. 2022. № 2 (10). С. 8–13.

создан в рамках исполнения Указа Президента РФ № 183¹⁶. Благодаря ресурсу неравнодушные граждане могут разместить свою инициативу, набрать не менее 100 тысяч голосов в поддержку идеи, если речь идет о федеральном уровне, и не менее 5 % от численности зарегистрированного населения на региональном уровне. Если голоса набраны, проект передается рабочей группе экспертов и впоследствии реализуется. Вся информация размещается на портале, что обеспечивает прозрачность системы.

Главные требования к участникам инициативы – быть совершеннолетними гражданами Российской Федерации, быть зарегистрированными на портале «Госуслуги», иметь компьютер с доступом к Интернету и, конечно, сформулировать инициативу в достаточно привлекательной для широкой общественности форме. Данный правовой институт, отмечают исследователи, может помочь гражданам реализовать свое конституционное право на участие в управлении делами страны. Кроме того, через реализацию общественных инициатив совершенствуется законодательство и развивается гражданское общество. При адекватной работе системы проблемы, которые так или иначе озвучивают граждане (по сути, через инициативы они предлагают возможные варианты решения данных проблем), привлекают внимание государства.

Самая интересная для нас форма электронной демократии – электронное правительство. В России оно представляет собой совокупность информационных систем, благодаря которым граждане могут получать государственные услуги в электронном виде. Появление данной формы е-демократии в нашей стране стало возможным в силу реализации государственной программы «Информационное общество», действовавшей вплоть до 2020 года. Стартовая цель программы – уничтожение цифрового неравенства.

Сейчас электронное правительство РФ состоит из нескольких электронных элементов, в него входит центральный элемент – федеральная государственная информационная система «Единый портал государственных и муниципальных услуг»; единая система межведомственного электронного взаимодействия; национальная платформа для распределенной обработки данных, информационная система головного центра сертификации, выдающего ключи электронной цифровой подписи и пр.

Еще одна форма отечественной е-демократии, которую хотелось бы рассмотреть, – электронные выборы и референдумы. Внедрение информационных коммуникационных технологий в этой форме выражаются в использовании цифровых средств и методов для подачи голосов дистанционно или же прямо на участке. Россия уже имеет вполне успешный опыт реализации голосования онлайн, но в отечественных реалиях под термином «электронное голосование» чаще всего исследователи подразумевают удаленный вариант. ДЭГ (дистанционное электронное голосование) закреплено в российском законодательстве на нескольких уровнях: в первую

¹⁶ О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»: Указ Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183 (ред. 17.09.2020) // СЗ РФ. 2013. № 10. Ст. 1019.

очередь, конституционном, затем федеральном, и только после оно регулируется законами субъектов РФ. На уровне Конституции, помимо ст. 1, 3 и 32, которые устанавливают право граждан на управление делами РФ, действует ст. 81, закрепляющая принципы избирательного права и тайное голосование, которое, по мнению некоторых экспертов, мало реализуемо в рамках применения современных технологий.

На Федеральном уровне основным законом, конкретизирующим нормы Конституции РФ, является ФЗ № 67 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹⁷, положения которого были актуализированы ФЗ № 60-ФЗ¹⁸ через ст. 64.1, раскрывающую правовые положения ДЭГ. Здесь законодатель определяет основные процедурные особенности и регламентирует, каким образом осуществляется интернет-голосование (через ГАС «Выборы» и другие информационные системы, в том числе регионального уровня, если они отвечают требованиям ЦИК РФ). Данная поправка восполняет множество пробелов, существовавших в электронном законодательстве относительно е-голосования. Например, п. 17 и 18 конкретизируют, как происходит процедура шифрования результатов голосования и принципы соблюдения тайны, а в п. 16 содержится «инструкция» к процедуре «анонимизации», через которую участник процесса может получить доступ к электронному бюллетеню. Отметим, что повторное голосование, согласно отечественным нормам, не допускается.

На федеральном уровне выборы регламентируются актами ЦИК РФ, члены которой выносят специальные постановления, регламентирующие те или иные вопросы касательно е-выборов. Приведем пример: ДЭГ по поправкам к Конституции РФ, прошедшее в 2020-м, регламентировалось Постановлением ЦИК РФ № 251/1850-7¹⁹. Подобные постановления курируют вопросы соблюдения принципов всеобщего, равного, прямого избирательного права и принципа тайного голосования. Стоит отметить, что на уровне субъектов РФ комиссии регионов принимают для организации е-голосования свои постановления, которые не могут идти вразрез с федеральным голосованием.

В России существует два вида е-голосования: ДЭГ и непосредственно на избирательном участке. Во втором случае изначально применялись комплекс электронного голосования (далее – КЭГ), использовавшийся с 2006 года, и комплекс обработки избирательных бюллетеней (далее – КОИБ). В 2021 году КЭГ, в том числе из-за проблем юридического регулирования, ушел из использования, в то время как количество КОИБ стало только расти, так как повысился запрос из регионов. Резюмируем: е-голосование стало популярной и эффективной формой реализации

¹⁷ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. 31.07.2023) // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

¹⁸ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 14 марта 2022 г. № 60-ФЗ (ред. 29.05.2023) // СЗ РФ. 2022. № 12. Ст. 1787.

¹⁹ Постановление Центральной избирательной комиссии РФ от 4 июня 2020 г. № 251/1850-7 «О Порядке дистанционного электронного голосования при проведении общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации» // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2020. № 5.

е-демократии в России, несмотря на определенные трудности правового характера, о чем свидетельствует рост явки избирателей через электронные сервисы.

Литература / References

1. Асадуллина А. В. Цифровая экономика в России: текущий статус и проблемы развития // Российский внешнеэкономический вестник. 2018. № 6. С. 98–112.
2. Бондарь Н. С. Информационно-цифровое пространство в конституционном измерении: из практики Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. 2019. № 11. С. 25–42.
3. Дзидзоев Р. М., Лолаева А. С. Цифровая (электронная) демократия в России: понятие и пределы // Юридический вестник Кубанского государственного университета. 2022. № 2. С. 14–20.
4. Дзидзоев Р. М., Лолаева А. С. Цифровое конституционное право: к постановке вопроса // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 6. С. 17–20.
5. Кравец И. А. Цифровой конституционализм и будущее информационного общества (в контексте глобализации и интеграционных процессов) // Право и государство. 2020. № 3-4(88-89). С. 85–104.
6. Магомедова К. К. Электронное правосудие: проблемы и перспективы развития в Российской Федерации // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. 2021. Т. 40, № 4. С. 145–152.
7. Носкова Ю. Б., Лупашко Н. М. Экспериментальные правовые режимы в сфере цифровых инноваций как способ интеграции национальной экономики российской федерации в мировое экономическое пространство // Herald of the Euro-Asian Law Congress. 2020. № 1. С. 43–50.
8. Чернова Э. Р. Реализация идеи электронного правосудия в России как актуальная задача судебной власти // Право: ретроспектива и перспектива. 2022. № 2(10). С. 8–13.