

## Современные тенденции развития избирательного законодательства

**Аннотация.** Стремительно меняющиеся условия современного мира, а также развитие новых информационных технологий детерминируют изменения избирательного законодательства, одна из основных задач которого состоит в создании действенных гарантий реализации избирательных прав граждан. В статье анализируются некоторые тенденции развития избирательного законодательства, связанные с повышением качества избирательного процесса, доступностью избирательных процедур, в том числе в условиях, вызванных пандемией коронавирусной инфекции и введением военного положения на территории некоторых субъектов РФ.

**Ключевые слова:** выборы, избирательное законодательство, «Мобильный избиратель», дистанционное электронное голосование, сбор подписей, Госуслуги, многодневное голосование, экстерриториальные избирательные участки, голосование в СИЗО, специальные избирательные счета

DOI: 10.17803/2311-5998.2025.133.9.177-185



**Константин Сергеевич  
МАЗУРЕВСКИЙ,**  
старший преподаватель  
кафедры  
конституционного  
и муниципального права  
Университета имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА),  
член Центральной  
избирательной комиссии  
Российской Федерации  
[ksmazurevskij@msal.ru](mailto:ksmazurevskij@msal.ru)  
125993, Россия, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская,  
д. 9

**Konstantin S. MAZUREVSKII,**

Senior lecturer of the Department of Constitutional  
and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),  
Member of the Central Election Commission of the Russian Federation  
[ksmazurevskij@msal.ru](mailto:ksmazurevskij@msal.ru)

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

### Current trends in the development of electoral legislation

**Abstract.** The rapidly changing conditions of the modern world, as well as the development of new information technologies, determine changes in electoral legislation, one of the main objectives of which is to create effective guarantees for the exercise of citizens' electoral rights. The article analyzes some trends in the development of electoral legislation related to improving the quality of the electoral process and making electoral procedures more accessible, including in the context of the coronavirus pandemic and the imposition of martial law in certain regions of the Russian Federation.

**Keywords:** elections, electoral legislation, Mobile Voter, remote electronic voting, signature collection, Gosuslugi, multi-day voting, extraterritorial polling stations, voting in pre-trial detention centers, and special electoral accounts

**К**онституция России относит свободные выборы к высшей форме непосредственного выражения народовластия (ч. 3 ст. 3). При этом граждане России обладают конституционными правами избирать и быть избранными в органы публичной власти (ч. 2 ст. 32 Конституции). Перечисленные базовые положения Конституции России создают правовую основу для их детальной регламентации и раскрытия в избирательном законодательстве через систему гарантий, т.е. конкретных механизмов реализации субъективных прав граждан.

Частые корректировки избирательного законодательства нередко подвергаются критике со стороны научного сообщества. Вместе с тем невозможно не согласиться, что выборы проводятся в реальных условиях реальной жизни, которой свойственно достаточно динамично и подчас существенно меняться, что особенно заметно в последнее пятилетие.

Так, только за указанный период (последние пять лет) выборы проводились в невиданных ранее условиях пандемии коронавирусной инфекции, а позднее — и в режиме введенного в некоторых субъектах РФ военного положения.

Практически после каждого избирательного цикла в системе избирательных комиссий проводится анализ правоприменительной практики и вырабатываются рекомендации по совершенствованию нормативно-правовой базы. Эта работа носит плановый и системный характер и осуществляется избирательными комиссиями в целях реализации и защиты избирательных прав граждан<sup>1</sup>. В то же время задачи по подготовке и проведению выборов требуют от участников законодательного процесса и правоприменителей синхронной работы, направленной на прогнозирование меняющихся условий объективной реальности, что позволяет в конечном итоге выработать наиболее адекватные обстановке механизмы комфортной и безопасной реализации избирательных прав граждан.

Безусловно, Центральная избирательная комиссия РФ не наделена напрямую Конституцией России правом законодательной инициативы, однако это не лишает возможности участников законотворческого процесса использовать экспертные заключения по избирательным вопросам, подготовленные в ЦИК России — государственном органе, обладающем специальной компетенцией в сфере выборов. Общей целью этих совместных усилий является реализация в избирательной плоскости конституционной доминанты о необходимости признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека как высшей ценности (ст. 2 Конституции). Применительно к избирательной системе страны можно с уверенностью говорить о том, что в ее центре должен находиться и находится избиратель.

В свете изложенного представляется возможным выделить следующие основные тенденции развития избирательного законодательства:

- внедрение в избирательный процесс новых информационных технологий;
- обеспечение безопасности, жизни и здоровья участников избирательного процесса, а также максимально возможного удобства реализации избирательных прав в современных условиях.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 23 мая 2025 г.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». П. 3 ст. 20 // СПС «КонсультантПлюс».

Очевидно, что такое разделение является весьма условным, поскольку использование новых информационных технологий, как правило, одновременно создает условия для безопасного и комфортного участия граждан в избирательном процессе.

К первому блоку могут быть отнесены следующие гарантии, являющиеся частью современных избирательных стандартов отечественной избирательной системы:

- механизм «мобильный избиратель» (голосование избирателя по месту его нахождения);
- дистанционное электронное голосование;
- сбор подписей избирателей с использованием Единого портала государственных и муниципальных услуг (функций) (портал «Госуслуги»).

Ко второму блоку можно отнести следующие гарантии:

- возможность голосования избирателей в течение нескольких дней подряд (многодневное голосование);
- экстерриториальные участки;
- голосование избирателей, содержащихся в СИЗО за пределами своего избирательного округа;
- дистанционное открытие специальных избирательных счетов кандидатов.

**«Мобильный избиратель» (голосование избирателя по месту нахождения избирателя)** позволяет избирателю проголосовать на любом удобном для него избирательном участке, расположенном в пределах избирательного округа независимо от места жительства. Данная возможность доступна избирателям на федеральных и региональных выборах.

Для включения избирателя в список избирателей по месту нахождения необходимо заранее подать заявление в один из пунктов приема заявлений, расположенных в территориальной или участковой избирательной комиссии, либо через многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг, либо в электронном виде на портале «Госуслуги».

Другими словами, на федеральных и региональных выборах, избиратель может принять участие в выборах, даже если он находится вдали от своего избирательного участка.

Избиратель может подать заявление за 45—3 дня до дня голосования, а участковая избирательная комиссия начинает прием заявлений за 10 дней до дня голосования. В случае изменения обстоятельств избиратель может отозвать (аннулировать) заявление и подать новое. Поданные заявления не позднее следующих суток попадают в базу обработки заявлений ГАС «Выборы».

Сведения об избирателях, подавших заявления, направляются в территориальную избирательную комиссию по месту их жительства, которая формирует книги списков избирателей, подавших заявления, и не позднее дня, предшествующего дню голосования, передает данные в участковые избирательные комиссии. Участковая избирательная комиссия включает их в список избирателей на своем участке. Также территориальная избирательная комиссия передает реестр избирателей, подлежащих исключению в связи с подачей заявления о голосовании на другом участке, а участковая избирательная комиссия исключает таких избирателей из списка избирателей до дня голосования. Указанные действия



производятся избирательными комиссиями для исключения возможности повторного голосования одного и того же избирателя.

Востребованность такого механизма, как «мобильный избиратель», его простота и удобство наглядно иллюстрируются статистикой: если в 2008 и 2012-х гг. на выборах Президента РФ по открепительным удостоверениям проголосовало около 2 млн избирателей, то после введения в действие «Мобильного избирателя» на очередных выборах Президента РФ в 2018 г. заявки на голосование с помощью этой технологии подали в три раза больше избирателей — 5,69 млн, а в 2024 г. их число увеличилось до 10 млн. В связи с этим, а также с развитием дистанционного электронного голосования представляется совершенно логичной и оправданной позиция законодателя, принявшего в 2023 г. решение по исключению из избирательного законодательства возможности голосования по открепительным удостоверениям.

Кроме того, очевидна тенденция роста популярности портала «Госуслуги»: если в 2018 г. через этот портал было подано 28,8 % заявлений о голосовании с помощью «Мобильного избирателя», то 2024 г. их доля составила уже 82,5 %, в то время как за этот же период существенно сократилась подача заявлений через многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг (16,4 % в 2018 г. и 1,3 % в 2024 г.).

**Дистанционное электронное голосование (ДЭГ).** Законодатель в п. 62.1 ст. 2 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 67-ФЗ) дал дефиницию дистанционного электронного голосования через следующие признаки:

- 1) проводится без бумажного бюллетеня;
- 2) используется специальное программное обеспечение, которое размещается на специальном портале;
- 3) доступ к специальному portalу предоставляется на техническом устройстве избирателя через информационно-телекоммуникационные сети.

Необходимо отличать дистанционное электронное голосование от собственно электронного голосования, которое согласно п. 62 ст. 2 этого же Федерального закона проводится:

- исключительно на избирательном участке;
- с использованием электронного бюллетеня;
- посредством комплекса электронного голосования.

Законодатель, проводя указанные различия между данными видами голосования, не запрещает комплексное использование как дистанционного, так и электронного голосования на одних и тех же выборах, практическим примером чему служит проведение в последние годы избирательных кампаний в городе Москве, где активно используется указанное сочетание.

В Российской Федерации ДЭГ применяется на двух платформах — федеральной и региональной: на федеральной платформе — с использованием портала «Госуслуги»; в городе Москве, на региональной платформе, — с использованием Портала государственных и муниципальных услуг (функций) города Москвы (mos.ru).

Впервые дистанционное электронное голосование было проведено в Москве в 2019 г. на выборах депутатов Московской городской Думы в трех избирательных округах в рамках эксперимента, для проведения которого потребовалось принятие специального федерального закона. Сейчас очевидно, что без указанного опыта проведения дистанционного электронного голосования в Москве и развертывания инфраструктуры «Мобильного избирателя» полномасштабно внедрить ДЭГ было бы невозможно. В последующие годы законодателем совершенствовалась нормативно-правовая база проведения дистанционного электронного голосования, что позволило постепенно развивать этот способ голосования, одновременно расширяя географию его использования: с 2019 г. ДЭГ воспользовались 21,3 млн избирателей в 37 регионах. В единый день голосования в сентябре 2025 г. принять участие в ДЭГ, согласно решению ЦИК России, могут избиратели 24 субъектов РФ.

При этом следует отметить, что явка избирателей на ДЭГ традиционно высокая — свыше 90 %, что, с одной стороны, объясняется заявительным порядком подачи заявлений на участие в дистанционном электронном голосовании на федеральной платформе, а с другой — говорит о востребованности данного вида голосования, его удобстве и простоте.

Важно отметить, что дистанционное электронное голосование является дополнительной возможностью для реализации избирателями активного избирательного права, что в полной мере соотносится с правовой позицией Конституционного Суда РФ, выраженной в постановлении от 15.04.2014 № 11-П, согласно которой голосование по сети Интернет отнесено к субсидиарным способам осуществления активного избирательного права, при реализации которого должна быть гарантирована его надежность, эффективность и адекватное отображение волеизъявления избирателей.

В соответствии с Федеральным законом № 67-ФЗ (п. 16.1 ст. 37) **сбор подписей избирателей** может осуществляться **с использованием портала «Госуслуги»** при соблюдении следующих условий:

- 1) выборы проводятся в органы государственной власти субъекта РФ;
- 2) возможность сбора подписей должна быть предусмотрена законом субъекта РФ (в настоящий момент соответствующие нормы предусмотрены в законах 55 субъектов РФ);
- 3) количество подписей, которое можно собрать с использованием портала «Госуслуги», устанавливается законом субъекта РФ и не может превышать половину подписей, необходимых для регистрации.

Следует отметить, что сбор подписей с помощью портала «Госуслуги», с учетом широкого распространения и востребованности среди граждан России данного портала и простоты процедуры, значительно упрощает субъектам избирательного процесса прохождение этой стадии. Существенным обстоятельством является также тот факт, что электронные подписи, собранные через портал «Госуслуги», на практике пока не признавались недействительными или недостоверными, поскольку проставлены избирателями, имеющими подтвержденную учетную запись на данном портале.

Следуя тенденции развития и внедрения информационных технологий в нашей стране, а также исходя из имеющегося положительного опыта, в том числе



зарубежного<sup>2</sup>, вполне возможно предположить, что право сбора подписей через «Госуслуги» в обозримом будущем может быть законодательно распространено и на федеральные выборы.

Практика проведения голосования избирателей **в течение нескольких дней подряд** была впервые апробирована при проведении в период с 25 июня по 1 июля 2020 г. Общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации и была вызвана соображениями сохранности жизни и здоровья наших граждан, поскольку голосование проводилось в период пандемии коронавирусной инфекции.

В июле 2020 г. в Федеральный закон № 67-ФЗ (ст. 63.1) были внесены изменения, согласно которым по решению избирательной комиссии, организующей выборы, голосование может проводиться в течение нескольких дней подряд, но не более трех дней. Это дало возможность Центральной избирательной комиссии РФ в целях защиты здоровья наших граждан принять решение о проведении голосования на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации восьмого созыва в течение трех дней подряд — 17, 18 и 19 сентября 2021 г.

Избиратели позитивно оценили преимущества многодневного голосования: согласно опросу ВЦИОМ, проведенному в сентябре 2020 г., 61 % россиян положительно отнеслись к возможности проголосовать в течение нескольких дней, при этом 78 % респондентов заявили об удобстве многодневного голосования<sup>3</sup>.

Несмотря на спад пандемии коронавирусной инфекции, существующий запрос избирателей на многодневное голосование сохраняется и удовлетворяется практикой абсолютного большинства избирательных комиссий, принимающих решения о проведении голосования преимущественно в течение трех дней подряд. Не стали исключением и выборы Президента Российской Федерации, голосование на которых по решению ЦИК России проводилось 15, 16 и 17 марта 2024 г. Показательно, что при проведении единого дня голосования в сентябре 2025 г. на выборах высших должностных лиц субъектов РФ организующие выборы комиссии 19 регионов приняли решение о проведении трехдневного голосования и лишь в одном регионе (в Республике Татарстан) было принято решение о голосовании в однодневном формате.

**Экстерриториальные участки.** Проведение специальной военной операции и связанные с ней перемещения большого количества граждан России в субъекты РФ, не являющиеся регионами их постоянного проживания, потребовали внесения изменений в избирательное законодательство в целях обеспечения реализации их избирательных прав. Применительно к 2023 г. речь в первую очередь идет о жителях четырех новых регионов России (Донецкой и Луганской народных республик, Запорожской и Херсонской областей), выехавших в другие регионы на период ведения боевых действий, а также о военнослужащих, занятых ратным трудом в новых регионах, и строителях, восстанавливающих

<sup>2</sup> См. подробнее: *Лысенко В. И.* Зарубежная практика сбора подписей избирателей в электронном виде // Гражданин. Выборы. Власть. 2024. № 4 (34). С. 102—123.

<sup>3</sup> URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/mnogodnevnoe-golosovanie-za-i-protiv>.

инфраструктуру этих регионов. В 2024 г. в связи с вторжением украинских бандформирований на территорию Курской области встал вопрос о необходимости реализации избирательных прав жителей Курской области, размещенных в связи с этой чрезвычайной ситуацией в других регионах нашей страны.

Как справедливо отмечает Л. Л. Маркина, решение этих вопросов потребовало «совершенствования пространственно-правовой организации электоральных отношений»<sup>4</sup>.

В 2023 г. законодателем были приняты изменения в Федеральный закон № 67-ФЗ, в результате которых у избирательных комиссий появилась возможность образовывать избирательные участки за пределами «своих» субъектов РФ, а ЦИК России была наделена правом по установлению особенностей проведения голосования на таких экстерриториальных участках.

Принятые меры, безусловно, явились адекватным ответом избирательной системы страны на вызовы времени и в некоторых случаях обеспечили перемещенным людям единственную возможность для реализации их активного избирательного права, став дополнительной гарантией такой реализации<sup>5</sup>. Так, при проведении выборов губернатора Курской области в сентябре 2024 г. находящиеся за пределами региона жители Курской области могли проголосовать на 21 экстерриториальном избирательном участке, расположенном в 14 субъектах РФ.

Представляется, что с прекращением военных действий и возвращением к мирной жизни указанные законодательные нормы будут носить «спящий» характер, особенно в свете развития дистанционного электронного голосования, позволяющего избирателям проголосовать из любой точки страны при условии наличия сети Интернет.

**Голосование избирателей, содержащихся в СИЗО за пределами избирательного округа.** Одним из принципов избирательной системы России является обеспечение максимальных возможностей для реализации прав избирателей, где бы они ни находились. Пребывание гражданина в СИЗО не является обстоятельством, лишаящим его избирательных прав. Другое дело, что до недавнего времени отсутствовал действенный механизм голосования таких граждан в случае, если СИЗО расположено за пределами их избирательного округа, что на практике встречается достаточно часто.

В настоящий момент эти вопросы поэтапно решаются. В 2023 г. (с последующими поправками 2024 г.) законодатель определил<sup>6</sup>, что при проведении выборов в органы государственной власти перечень субъектов Российской Федерации и вид выборов, в которых могут принять участие избиратели, содержащиеся в СИЗО за пределами соответствующего избирательного округа, определяются

<sup>4</sup> Маркина Л. Л. Реализация избирательных прав граждан России в экстраординарных условиях: доктринальное осмысление нового опыта // Экономика. Право. Общество. 2025. № 10 (1). С. 187—193.

<sup>5</sup> Нестеренко В. В., Кутько В. В. Экстерриториальные избирательные участки: путь от идеи до реализации // Гражданин. Выборы. Власть. 2024. № 4 (34). С. 197.

<sup>6</sup> Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 23.05.2025) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». П. 19 ст. 66, п. 17 ст. 64, п. 17 ст. 65 // СПС «КонсультантПлюс».



решением Центральной избирательной комиссии РФ, которая уполномочена также определять порядок проведения такого голосования<sup>7</sup>.

Решением ЦИК России при проведении единого дня голосования 8 сентября 2024 г. была определена 21 избирательная кампания по выборам высших должностных лиц субъектов РФ, в которых могли принять участие избиратели из этих регионов, содержащиеся в СИЗО других субъектов РФ. В результате четко отработанного взаимодействия был создан 81 специальный избирательный участок в СИЗО, расположенных в 32 субъектах РФ, в выборах приняло участие 95,3 % избирателей, содержащихся в СИЗО за пределами своих избирательных округов, что является очень хорошим показателем участия в выборах.

В этой связи представляется перспективным дальнейшее развитие механизмов, позволяющих гражданам, находящимся в СИЗО за пределами соответствующих избирательных округов, голосовать не только на региональных, но и на муниципальных выборах.

**Дистанционное открытие специальных избирательных счетов кандидатов.** Поскольку в соответствии с требованиями избирательного законодательства открытие специальных избирательных счетов кандидатов практически всегда является обязательным (исключение может быть предусмотрено законом субъекта РФ на выборах органов местного самоуправления) и невыполнение этого требования влечет за собой негативные последствия для кандидата в виде отказа в регистрации, существует потребность сделать эту процедуру максимально удобной, технологичной и комфортной для кандидатов.

В этой связи в 2025 г. были внесены изменения в законодательство о выборах, предусматривающие возможность дистанционного открытия избирательных счетов. При этом соответствующие положения законодательства подлежат применению к правоотношениям, возникшим в связи с проведением выборов, которые будут назначены после 1 января 2026 г. ЦИК России вправе определить субъекты РФ и избирательные кампании, на которые возможность открытия дистанционных избирательных счетов кандидатов будет распространяться раньше этого срока, что логично, поскольку любое нововведение требует практической отработки.

По решению Центральной избирательной комиссии РФ в единый день голосования в 2025 г. в 9 субъектах РФ кандидаты — участники 10 избирательных кампаний принимают участие в реализации данной новеллы в избирательном законодательстве — открытии специальных избирательных счетов кандидатов без личного присутствия (дистанционно). Избирательная система получает положительные отклики от кандидатов, воспользовавшихся новыми возможностями.

Следует отметить, что закон позволяет открывать специальные избирательные счета без личного присутствия в банке (дистанционно) не только кандидатам, но и избирательным объединениям, однако для реализации этой возможности на практике в части избирательных объединений должна быть проделана большая организационная работа ЦИК России и Сбербанка, поскольку именно на эту

<sup>7</sup> Постановление ЦИК России от 17.07.2024 № 177/1417-8 «О Порядке организации голосования в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых на выборах, назначенных на 8 сентября 2024 года» // СПС «КонсультантПлюс».

системообразующую кредитную организацию законодатель возложил обязанность по работе со специальными избирательными счетами.

Подводя итог, можно сказать, что современное избирательное законодательство России соответствует вызовам времени и отвечает задачам по созданию максимальных условий для реализации избирательных прав граждан.

### БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Лысенко В. И.* Зарубежная практика сбора подписей избирателей в электронном виде // *Гражданин. Выборы. Власть.* — 2024. — № 4 (34). — С. 102—123.
2. *Маркина Л. Л.* Реализация избирательных прав граждан России в экстраординарных условиях: доктринальное осмысление нового опыта // *Экономика. Право. Общество.* — 2025. — № 10 (1). — С. 187—193.
3. *Нестеренко В. В., Кутько В. В.* Экстерриториальные избирательные участки: путь от идеи до реализации // *Гражданин. Выборы. Власть.* — 2024. — № 4 (34). — С. 190—198.

