

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М.В. ЛОМОНОСОВА

На правах рукописи

Трущалова Татьяна Олеговна

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

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2024

Диссертация подготовлена на кафедре конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова

Научный руководитель

*– Маркова Елена Николаевна,
кандидат юридических наук*

Официальные оппоненты

*– Липчанская Мария Александровна,
доктор юридических наук, профессор,
ФГБОУ ВО «Российская академия
народного хозяйства и государственной
службы при Президенте Российской
Федерации», Институт государственной
службы и управления, кафедра
государственно-правовых дисциплин,
профессор;*

*– Садовникова Галина Дмитриевна,
доктор юридических наук, профессор,
ФГБОУ ВО «Московский
государственный юридический
университет имени О.Е. Кутафина
(МГЮА)», кафедра конституционного и
муниципального права, профессор.*

*– Реут Дмитрий Алексеевич,
кандидат юридических наук,
Московская городская избирательная
комиссия, Заместитель Председателя.*

Защита диссертации состоится «28» марта 2024 г. в 15 часов 30 минут на заседании диссертационного совета МГУ.051.4 Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова по адресу: Москва, Ленинские горы, д.1, стр. 13-14, 4-й учебный корпус, Юридический факультет, ауд. 536а.

E-mail: dissovet@law.msu.ru.

С диссертацией можно ознакомиться в отделе диссертаций научной библиотеки МГУ имени М.В. Ломоносова (Ломоносовский просп., д. 27) и на портале: <https://dissovet.msu.ru/dissertation/2903>.

Автореферат разослан «__» февраля 2024 г.

Ученый секретарь

диссертационного совета,

доктор юридических наук, доцент

А.А. Троицкая

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

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 как со стороны законодательных органов, так и органов конституционного

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 2021г., 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)

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.

Определению оптимальной правовой модели дистанционного электронного голосования будет способствовать как буквальный анализ текущей совокупности юридических требований, определяющих особенности проведения дистанционного электронного голосования

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

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 конституционного права на неприкосновенность частной жизни в условиях информатизации общества⁶.

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.

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 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 (Halalahalli 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. Павлютенковой, А.В. Павлушкина, А.Е. Постникова, Д.А. Реута и др.

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. Матрёниной «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.

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

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 Матрёнина 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.

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 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

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.

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. Ширококов 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 predeterminedена 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 счёт 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 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 граждан 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.

б. 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.

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.

II. СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** содержится обоснование выбора темы диссертационного исследования, охарактеризована актуальность и степень ее разработанности, осуществлен выбор предмета и объектов исследования, определены цели,

задачи и методологические основания исследования, представлена новизна, теоретическая и практическая значимость его результатов.

Первая глава «Дистанционное электронное голосование: понятие и конституционно-правовая природа» содержит два параграфа, которые характеризуют категорию «дистанционное электронное голосование», раскрывая ее понятие и обозначая авторский подход к конституционно-правовой природе дистанционного электронного голосования в концепции прямого народовластия.

Первый параграф «Понятие дистанционного электронного голосования и проблема его правового определения» посвящен анализу 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. По общему правилу, при дистанционном электронном голосовании технологии применяются для подачи и подсчета голосов исключительно *за пределами* помещений для голосования, что является существенным аспектом рассматриваемого понятия и должно получить нормативное отражение, исключая его сближение с понятием электронного голосования.

На сегодняшний день дистанционное электронное голосование в России проводится не только в рамках избирательных процедур, а используется также 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. Вместе с тем *правовое определение* понятия дистанционного электронного голосования в законодательстве отсутствует.

Термин «дистанционное электронное голосование» хотя и 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, но 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.

Второй параграф «Роль дистанционного электронного голосования в концепции прямого народовластия» посвящен рассмотрению и обоснованию конституционно-правовой природы дистанционного электронного голосования как способа голосования и его роли в концепции прямого народовластия.

Несмотря на то, что применение дистанционного электронного голосования для целей осуществления народовластия, в первую очередь, предполагает реализацию именно непосредственных форм гражданского участия, представления о непосредственном характере народовластия нередко приобретают дискуссионный характер. В связи с тем, что в процессе дистанционного электронного голосования между гражданином, принимающим участие в голосовании, и результатом его голосования,

появляется «посредник» – технология, зачастую представленная сразу несколькими самостоятельными информационными системами, непосредственный формат участия граждан в осуществлении народовластия может не имеет столь однозначного выражения как при традиционном голосовании бумажными бюллетенями.

Основываясь на том, что в условиях применения дистанционного электронного голосования участие граждан в управлении делами государства, с точки зрения своей сущности, едва ли приобретает черты опосредованного формата достижения результата в области народовластия, автором формулируется вывод о том, что функционально представляя собой лишь новый *технически обеспеченный способ голосования*, дистанционное электронное голосование всё же необходимо рассматривать 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.

В этом смысле развитие дистанционного электронного голосования как нового способа голосования к конституционно-правовом смысле сводится не к определению его в качестве самостоятельной формы непосредственной демократии, а к дополнению существующей системы институтов народовластия способом их 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.

Дистанционное электронное голосование как способ голосования при этом не ограничивается субсидиарным правовым режимом.

Дистанционное электронное голосование *в одних случаях* может проводиться исключительно наряду с традиционной процедурой, предусмотренной институтом непосредственной демократии, воплощая полную аналогию указанного процесса (например: в при проведении выборов и референдумов, при проведении общероссийского голосования), а *в других случаях* 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).

Делается вывод о том, 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.

Вторая глава «Конституционно-правовые основы участия граждан в дистанционном электронном голосовании в России» содержит два параграфа, которые посвящены рассмотрению правового содержания категории «участие граждан в дистанционном электронном голосовании», а также формированию подхода к определению правовых основ участия граждан в дистанционном электронном голосовании.

Первый параграф «Участие граждан в дистанционном электронном голосовании как способ правореализации» посвящен соотношению представлений о дистанционном электронном голосовании как о способе голосования и формированию представлений об участии граждан в дистанционном электронном голосовании как о способе правореализации.

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*. Однако, если опираться на существующий порядок проведения дистанционного электронного голосования на выборах в России, то граждане фактически принимают участие в выборах посредством *участия в дистанционном электронном голосовании*, которое 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. Обусловлен такой подход двумя факторами: *во-первых*, непосредственное участие граждан в дистанционном электронном голосовании на выборах исключает возможность голосования или переголосования традиционными 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.

Обосновывается, что дистанционное электронное голосование следует рассматривать в качестве *субсидиарного* способа реализации активного избирательного права в ситуации, когда существует реальное препятствие для осуществления активного избирательного права путем традиционного голосования бумажными бюллетенями. 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. В этом смысле обозначенный в практике Конституционного Суда Российской Федерации подход к интерпретации дистанционного электронного голосования в качестве *субсидиарного способа реализации активного избирательного права*, не учитывает современные законодательные условия его применения, а именно отсутствие необходимости обоснования особых причин для голосования данным способом.

Делается вывод о том, что дистанционное электронное голосование на выборах как способ голосования не является способом реализации активного избирательного права. Способом реализации активного избирательного права становится *непосредственное участие гражданина в дистанционном электронном голосовании* на выборах, которое фактически дополняет содержание конституционного права на участие в управлении делами государства.

Второй параграф «Правовой стандарт участия граждан в дистанционном электронном голосовании» посвящен необходимости определения правовых основ участия граждан в дистанционном электронном голосовании.

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.

Такой 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.

Третья глава «Дистанционное электронное голосование на выборах в России: пробелы и направления обновления избирательного законодательства» содержит три параграфа, которые посвящены анализу базовых правовых проблем, которые возникают в практике проведения дистанционного электронного голосования на выборах и референдуме.

В *первом параграфе «Условия участия граждан в дистанционном электронном голосовании на выборах и референдуме»* анализируются условия участия граждан в дистанционном электронном голосовании, которые одновременно образуют возможные ограничения реализации такого участия на выборах и референдуме.

В качестве условий, ограничивающих возможность участия граждан в дистанционном электронном голосовании, можно рассматривать следующие: *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 гражданину-участнику дистанционного электронного голосования, а также наличия навыков их использования.

Усмотрение избирательной комиссии, организующей проведение дистанционного электронного голосования в данном смысле проявляется как минимум в *пяти* аспектах: 1) избирательная комиссия не ограничена условиями для принятия решения о проведении дистанционного электронного голосования на выборах и референдуме, равно как и условиями для принятия решения об отказе от его проведения на выборах и референдуме; 2) избирательная комиссия не ограничена сроками принятия решения о проведении дистанционного электронного голосования на выборах и референдуме; 3) условия, при которых избиратель, участник референдума вправе принять участие в дистанционном электронном голосовании, определяются актом избирательной комиссии, а не федеральным законом, несмотря на неизменность таких условий на практике; 4) избирательной комиссией определяются субъекты Российской Федерации, граждане которых вправе принять участие в дистанционном электронном голосовании, а также критерии их определения; 5) избирательной комиссией организующей проведение дистанционного электронного голосования могут быть ограничены категории лиц, которые вправе принять участие в дистанционном электронном голосовании.

В данном смысле возможность участия граждан в дистанционном электронном голосовании не может ограничиваться организационными гарантиями и в обязательном порядке должна предполагать наличие *юридических* гарантий. Юридическими гарантиями участия граждан в дистанционном электронном голосовании на выборах и референдуме

должны выступать непосредственно нормативно-определенные положения федерального законодательства, гармонизирующие правовые принципы участия в дистанционном электронном голосовании с принципами избирательного права.

Во втором параграфе «Проблема соответствия дистанционного электронного голосования принципам избирательного права» актуализируется проблема соблюдения принципов избирательного права при проведении дистанционного электронного голосования, в частности, тайны голосования.

По общему правилу любой способ голосования, применяемый в избирательном процессе, должен соответствовать принципам избирательного права, а значит быть транспарентным, гарантировать возможность общественного контроля за соблюдением порядка голосования и правильность подсчета голосов. На основе изучения зарубежной практики отказа от использования дистанционного электронного голосования в связи с невозможностью соблюдения принципов избирательного права автор обращается к проблеме фактического соблюдения избирательных принципов при проведении дистанционного электронного голосования на выборах в России, признавая лишь декларативное их отражение в избирательном законодательстве России.

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. В частности, отсутствие объективной возможности по обеспечению тайны голосования следует признать спецификой дистанционного электронного голосования, поскольку в рамках дистанционного электронного голосования проблематично именно одновременное обеспечение гарантий подлинности голосов избирателей

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

Третий параграф «Трансформация избирательного процесса в условиях проведения дистанционного электронного голосования» направлен на обобщение признаков трансформации избирательного процесса, обусловленной практикой проведения дистанционного электронного голосования на выборах.

Затрагивая различные стадии избирательного процесса и широкий круг его участников, дистанционное электронное голосование фактически меняет парадигму выборов, что проявляется в трансформации избирательного процесса. Расширяется организационный состав участников избирательного процесса без надлежащего определения их юридического статуса; меняется состав и объем полномочий избирательных комиссий, что проявляется в установлении особых полномочий избирательных комиссий, организующих проведение дистанционного электронного голосования, ранее несвойственных избирательным комиссиям, организующим выборы на избирательных участниках, а также в образовании специальной избирательной комиссии – территориальной избирательной комиссии дистанционного электронного голосования, полномочия и правовой статус также лишены правовой определенности. Меняются подходы к наблюдению за выборами, на которых 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. Установление итогов выборов требует учета итогов голосования, реализуемых традиционным и дистанционным способами.

В заключении сформулированы результаты диссертационного исследования, сделаны выводы и обобщения.

III. ПУБЛИКАЦИИ АВТОРА ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

*Работы, опубликованные в рецензируемых научных изданиях,
рекомендованных для защиты в Диссертационном совете*

МГУ имени М.В. Ломоносова по специальности:

1. Примакова Т.О. Российская общественная инициатива: проблемы формирования и функционирования новой формы непосредственной демократии // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 7. С. 69–74. (1 п.л.) (импакт-фактор РИНЦ: 1,663).

2. Трущалова Т.О. К вопросу о соотношении понятий «электронное голосование» и «дистанционное электронное голосование» // Юридический мир. 2022. № 1. С. 18–22. (0,6 п.л.) (импакт-фактор РИНЦ: 0,277).

3. Трущалова Т.О. Возможности дистанционного электронного голосования для участия граждан в управлении делами государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 5. С. 18–22. (0,6 п.л.) (импакт-фактор РИНЦ: 0,930).

4. Трущалова Т.О. Российская модель дистанционного электронного голосования в контексте зарубежной избирательной практики // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 5. С. 25–33. (1,5 п.л.) (импакт-фактор РИНЦ: 1,663).

5. Трущалова Т.О. Право гражданина на участие в дистанционном электронном голосовании // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 12. С. 46–49. (0,6 п.л.) (импакт-фактор РИНЦ: 1,663).

Публикации в иных изданиях

1. 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. ред. С.А. Авакьяна. М., 2015. С. 305–335.