

Федеральное государственное автономное образовательное
учреждение высшего образования
«Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»

На правах рукописи

Гаджиева Альбина Омаровна

**АКТИВНОЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО В УСЛОВИЯХ ПРИМЕНЕНИЯ
ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ
(НА ПРИМЕРЕ ГОРОДА МОСКВЫ)**

РЕЗЮМЕ

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук,
Кошель Алексей Сергеевич

Москва, 2023

Диссертация выполнена в департаменте публичного права
федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего
образования «Национальный исследовательский университет «Высшая школа
экономики»

С текстом диссертации можно ознакомиться на сайте НИУ ВШЭ:

<https://www.hse.ru/sci/diss/>

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования обусловлена активным развитием избирательного законодательства в Российской Федерации в условиях применения новых цифровых (электронных) технологий¹ в сфере взаимодействия общества и государства в целом, а также изменения в современном обществе базисного представления о способах (и пределах) передачи, обмена, хранения и обработки информации. Кроме того, актуальность диссертационной работы обоснована как непрерывным развитием указанных технологий, так и закономерной реакцией на них российского законодателя, последовательно вносящего изменения в избирательное законодательство. Последние и наиболее глубинные изменения были осуществлены в 2020-2023 гг. и, с одной стороны, еще не были исследованы сами по себе, а с другой стороны не оценивались с точки зрения системного подхода к нормативно-правовому регулированию цифровых (электронных) технологий в избирательном процессе, а в особенности - цифровых механизмов обеспечения активного избирательного права.

Несмотря на технологические преимущества, которые способны привести новые технологии в жизнь человека, одновременно встает вопрос поиска необходимого баланса между использованием таких технологий и обеспечением приоритета (высшей ценности) прав человека, то есть вопрос о разработке и принятии такого регулирования использования этих технологий в юридически значимых целях, которое, с одной стороны, позволяло бы поддерживать развитие тех или иных общественных отношений на современном технологическом уровне (элемент свободы), но с другой стороны – обеспечивало бы соответствие внедряемых изменений и практики их применения непреложным конституционным принципам и ценностям, а также их системную взаимосвязь с другими элементами политической организации общественных отношений. С этой точки зрения поднимаемый **вопрос переходит в плоскость интереса юридической науки.**

С учетом положений ч. 1 ст. 1, ст. 3, ч. 2 ст. 32 Конституции Российской Федерации² особенную важность представляет исследование в вышеназванном аспекте внедрения и практики применения цифровых технологий в процессы формирования органов публичной власти, в том числе в ходе подготовки, организации и проведения выборов. Сегодня в России внедряются принципиально новые способы осуществления демократических процедур, в том числе реализации гражданами возможности участия в формировании органов народного представительства,

¹ О проблеме сущности терминов электронный и цифровой, соотношения этих определений, правомерности их использования для описания того или иного предмета или процесса подробно см. Волкова К. Ю., Зверевич В. В. Цифровой или электронный (Digital vs Electronic) // Научные и технические библиотеки. 2020. № 12. С. 159-172; Столяров Ю. Н. Цифровой, аналоговый, электронный, виртуальный: как правильно? // Научные и технические библиотеки. 2021. № 3. С. 133-140. В контексте настоящего диссертационного исследования термины электронный и цифровой используются как синонимы.

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 2020. (далее – Конституция Российской Федерации).

гарантированность которой обеспечивается законодательством именно на основании названных конституционных положений.

В развитие принципа демократического правового государства (часть 1 статьи 1 Конституции Российской Федерации) электронные государственные сервисы сегодня предоставляют людям возможность участвовать в принятии практически любых затрагивающих их решений.

Вместе с тем важнейшим элементом и безусловным приоритетом (устремлением) любой демократии, в том числе электронной, по-прежнему остается право граждан избирать и быть избранными в органы публичной власти, само существо и содержание которого, как неоднократно разъяснял Конституционный Суд Российской Федерации, составляет основу демократического правового государства³. Поэтому понятие электронной демократии⁴ стало закономерно связываться с вопросами внедрения цифровых (электронных) технологий в избирательный процесс. Это можно назвать одним из проявлений разумных ожиданий гражданского общества в отношении государства в условиях глобальной цифровизации повседневной жизни. С учетом высшей ценности прав человека (ст. 2 Конституции Российской Федерации) основными тенденциями внедрения электронных технологий в избирательный процесс стали наиболее полное обеспечение участия граждан в реализации их избирательных прав (прежде всего активного, как наиболее массового), а также создание максимально комфортных условий для участия граждан в выборах, что находит последовательное отражение в законодательстве Российской Федерации, причем не просто в разрозненных отдельных нормах, а в появлении новых системных законодательных подходов к регулированию соответствующего пласта общественных отношений.

С началом цифровой эпохи одна из самых значимых юридических процедур – процесс подготовки и проведения выборов – существенно изменяется. Электронные системы учета и списки избирателей, электронное (в том числе дистанционное) голосование и автоматизированные способы обработки избирательных бюллетеней, электронные способы поддержки выдвижения кандидатов на выборах (сбор подписей), электронная среда для дистанционного видеонаблюдения за ходом голосования, действиями членов избирательных комиссий, осуществляющих выдачу избирательных бюллетеней, работой избирательных комиссий в дни голосования и в ходе подсчета голосов избирателей, беспрецедентная возможность контроля за достоверностью и неизменностью волеизъявления, осуществленного в электронном виде, с использованием системы блокчейн – всё это стало возможным благодаря появлению и развитию новых цифровых (электронных) технологий. Цифровизация избирательного

³ См., например, постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 15.04.2014 № 11-П, от 22.12.2015 № 34-П, определения Конституционного Суда Российской Федерации от 08.12.2011 № 1794-О-О, от 07.07.2016 № 1422-О.

⁴ Под «электронной демократией» здесь и далее понимается комплекс правовых и организационных средств обеспечения взаимодействия власти и общества посредством автоматизации и цифровизации избирательного процесса, предоставления государственных услуг в цифровом (электронном) формате, а также иных видов взаимодействия органов публичной власти и граждан.

процесса, включая каждую из его основных стадий, стала одной из стержневых закономерностей развития института свободных выборов в современной России.

Для избирателей существенно изменилась не только процедура осуществления волеизъявления (голосование в течение нескольких дней, дистанционное электронное голосование (далее – ДЭГ), цифровые избирательные участки, механизм «Мобильный избиратель», электронный список избирателей (далее – ЭСИ), терминалы электронного голосования и переносные терминалы электронного голосования (далее – соответственно ТЭГ и ПТЭГ) и т.д.), но также формы и способы получения информации о выборах, о порядке голосования (цифровые сервисы).

Применение новых цифровых (электронных) технологий для обеспечения реализации активного избирательного права постепенно привело к появлению новых полноценных способов голосования – электронных, которые не просто пришли на смену применяемым ранее субсидиарным механизмам обеспечения возможности проголосовать за пределами избирательного участка по месту жительства гражданина⁵, но стали в итоге равнозначными (то есть безусловно доступным для использования всеми избирателями) наряду с традиционным голосованием в помещении для голосования с использованием бумажного бюллетеня.

Поскольку описанные тенденции развития подходов к обеспечению активного избирательного права при помощи цифровых (электронных) технологий непосредственно затрагивают конституционные вопросы формирования выборных органов государственной власти (органов народного представительства), они не могли не отразиться на нормативно-правовом регулировании избирательного процесса. Актуальным с юридической точки зрения является исследование форм и характера влияния, которое оказывает применение новых цифровых (электронных) технологий в избирательном процессе на гарантии избирательных прав граждан Российской Федерации (активного и пассивного избирательного права), а также на соблюдение баланса между необходимостью внедрения новых цифровых механизмов и необходимостью обеспечить не меньший уровень достоверности и легитимности результатов выборов, чем при использовании классических форматов голосования.

Актуальность исследования поставленных вопросов **на эмпирическом примере города федерального значения Москвы** обусловлена его уникальным и самым обширным в России опытом внедрения цифровых (электронных) технологий в избирательный процесс с целью обеспечения гарантий активного избирательного права граждан. Наиболее современные и самые уникальные правовые и организационные решения, основанные на применении цифровых технологий, были впервые экспериментально внедрены в процедуру голосования именно в рамках проведения столичных выборов. Продемонстрировав не только преимущества применения цифровых механизмов обеспечения активного избирательного права, но и пути их совершенствования, именно Москва выступила флагманом цифровизации избирательного процесса в России, сосредоточила передовые практики применения

⁵ См., например, Определение Конституционного Суда РФ от 29.09.2022 № 2568-О / Официальный сайт Конституционного Суда РФ. URL: www.ksrf.ru (дата обращения: 20.02.2023).

цифровых технологий при организации и проведении выборов. С тех пор избирательная система Москвы прошла не один электоральный цикл с внедрением цифровых технологий, постоянно совершенствуясь в направлении расширения и укрепления гарантий реализации гражданами активного избирательного права.

Последовательное развитие электронных технологий в организации и проведении выборов в городе Москве позволило впервые в России уже на выборах Мэра Москвы в сентябре 2023 года предоставить каждому москвичу возможность реализовать свое активное избирательное право в принципиально новых условиях – в условиях свободного выбора наиболее удобного для него способа голосования вне зависимости от его места нахождения и без административных барьеров в виде обязанности предварительной подачи формальных заявлений.

Степень научной разработанности темы диссертационного исследования.

Научных работ, опосредованно сопряженных с темой исследования, достаточно много в силу высокой актуальности темы, постоянного совершенствования инструментов электронного голосования, их распространения в России, а также постоянного совершенствования механизмов правового обеспечения избирательных процедур, в которых задействуются электронные сервисы. Данной проблематике посвящены, в частности, диссертационные работы Е.Ю. Видясова⁶, А.В. Григорьева⁷, А.С. Киселева⁸ и К.Ю. Матрениной⁹. С политологической точки зрения данную проблематику рассмотрела М.В. Ильичева¹⁰, затронув отдельные аспекты нормативного регулирования и его реализации.

Вместе с тем целенаправленное и системное исследование теоретических предпосылок, полномасштабной последовательности историко-правового развития, компаративного контекста внедрения цифровых (электронных) технологий в избирательный процесс России с точки зрения обеспечения надлежащих гарантий реализации активного избирательного права, а также с последующим применением выявленных общих закономерностей к наиболее репрезентативному эмпирическому примеру г. Москвы, включая актуальные новеллы 2020-2023 гг., - **предпринимается в отечественной юридической науке впервые.**

В ходе выполнения настоящего исследования были изучены и проанализированы основные источники по заявленной теме, включая труды отечественных и зарубежных авторов, посвященные как развитию цифровых прав граждан, так и эволюции активного избирательного права в эпоху цифровизации.

⁶ Видясов Е. Ю. Институционализация электронного участия граждан Российской Федерации в управлении мегаполисом (на примере Санкт-Петербурга). Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2020. 319 с.

⁷ Григорьев А. В. Конституционно-правовое регулирование использования современных информационно-коммуникационных технологий при осуществлении институтов прямой демократии в России. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2020. 224 с.

⁸ Киселев А. С. Формирование идеи электронного государства и особенности ее реализации: теоретико-правовое исследование. Дис. ... канд. юрид. наук. Белгород. 2019. 212 с.

⁹ Матренина К. Ю. Становление электронного голосования на выборах в Российской Федерации и перспективы его развития (конституционно-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. / Матренина Ксения Юрьевна. Тюмень, 2016. 224 с.

¹⁰ Ильичева М. В. Государство и институты гражданского общества: взаимодействие в цифровой реальности (политологический анализ). Дис. ... канд. полит. наук. М., 2021. 181 с.

Источники исследования охватывают правовые, организационные, технологические и другие аспекты внедрения в избирательный процесс новых цифровых (электронных) технологий, которые оказали существенное влияние на понятие о еще нереализованном потенциале института активного избирательного права и его реализации.

Фундаментальные основы и основные закономерности развития конституционно-правовых категорий народовластия, демократического государства, права избирать и быть избранным в целях сопоставления с современными тенденциями цифровизации избирательного процесса были изучены по трудам С.А. Авакьяна, В.Д. Зорькина, А.И. Кима, С.Д. Князева, А.И. Ковлера, Н.М. Коркунова, О.Е. Кутафина, Т.Я. Хабриевой, Б.С. Эбзеева.

В исследовании использовались работы В.И. Арефьева, Р.В. Амелина, Я.В. Антонова, А.П. Антохиной, И.Б. Борисова, Е.Н. Босовой, Ю.А. Веденеева, А.А. Вешнякова, В.А. Виноградова, А.Г. Головина, А.А. Горячих, С.А. Грипич, Е.В. Гриценко, Ю.А. Дмитриева, В.Г. Дроздовой, А.В. Игнатова, О.В. Китновской, Е.И. Козловой, Е.И. Колюшина, В.В. Комаровой, А.С. Кошеля, О.А. Кравченко, В.А. Крюкова, И.У. Кулдыбаевой, М.И. Лавицкой, А.П. Ларькиной, А.А. Лейбы, А.С. Лолаевой, А.И. Лопатина, В.И. Лысенко, К.С. Мазуревского, С.В. Масленниковой, М.Ю. Матвейчева, К.Ю. Матрениной, В.Д. Мостовщикова, В.А. Овчинникова, А.В. Павлушкина, С.В. Петровой, А.Е. Постникова, Д.А. Реута, А.М. Сергиенко, В.А. Сивицкого, А.В. Сидоровой, Г.В. Синцова, М.Ю. Тихомирова, В.И. Федорова, А.О. Филатовой, А.А. Фомина, С.Н. Хорунжего, Г.Н. Чеботарева, Н.Н. Черногора, Н.С. Чимарова, В.Е. Чурова, Ш.С. Шушанин.

Результаты исследований следующих ученых в области информационного и цифрового права были учтены в ходе настоящего исследования и при формировании его выводов: Р.А. Алексеева, И.Л. Бачило, В.А. Трояна.

Аналізу зарубежного опыта применения электронных технологий на выборах посвящены работы Д.С. Гуляева, В.И. Лысенко, М.Ю. Матвейчева, К.Ю. Матрениной, И.Е. Минтусова, О.С. Морозовой, С. Хомутовской, Д.М. Худолея.

Для формирования достоверных результатов настоящего исследования были учтены ведущие зарубежные источники, без обращения к которым невозможно было бы всесторонне оценить иностранный опыт внедрения цифровых сервисов в избирательный процесс: M. Burmester, E. Magkos, D. Jefferson, E. Maaten, U. Madise, P. Vinkel.

Тематика проблем правового регулирования избирательного процесса, обеспечения реализации активного избирательного права, соблюдения конституционных принципов свободных выборов и гарантий избирательных прав в условиях цифровизации становится особенно востребованной в настоящее время при разработке диссертационных исследований. Так, успешными можно назвать работы

Я.В. Антонова¹¹ и К.Ю. Матрёниной¹², посвященные электронному голосованию на выборах в Российской Федерации. Удачной попыткой системного анализа структурных особенностей действующего законодательства, регулирующего феномен электронной демократии, можно назвать диссертацию А.В. Григорьева «Конституционно-правовое регулирование использования современных информационно-телекоммуникационных технологий при осуществлении институтов прямой демократии в России»¹³. Однако самый значимый, с точки зрения актуального состояния общественных отношений, этап внедрения цифровых инноваций в выборы пришелся как раз на 2020-2023 годы, то есть после выполнения вышеназванных диссертационных работ.

Объектами диссертационного исследования стали общественные отношения, возникающие в связи с внедрением и применением цифровых (электронных) технологий в избирательный процесс, в том числе при реализации активного избирательного права в Российской Федерации.

Предметом диссертационного исследования являются нормы законодательства Российской Федерации о выборах, организационно-правовые, технологические, распорядительно-правовые и юрисдикционные решения федеральных государственных органов и органов публичной власти города Москвы, практика федеральных судов общей юрисдикции и Конституционного Суда Российской Федерации, доктринальные представления о развитии институтов и механизмов электронной (цифровой) демократии в России, а также практика применения цифровых (электронных) технологий с целью обеспечения активного избирательного права граждан при подготовке и проведении выборов в Российской Федерации.

Цель и задачи диссертационного исследования

Целью диссертационного исследования является выявление и теоретическое осмысление (с точки зрения науки конституционного права) основных закономерностей и текущих результатов развития избирательного законодательства, а также правотворческой и правореализационной практики избирательных комиссий, направленных на обеспечение реализации активного избирательного права граждан посредством применения цифровых (электронных) технологий в избирательном процессе через призму опыта цифровизации избирательного процесса в городе федерального значения Москве.

Целью диссертационного исследования определяются его основные задачи, их доктринальное обоснование и предлагаемые автором диссертационного исследования практические решения, составляющие содержание и результат проделанной исследовательской работы, а именно:

¹¹ Антонов Я. В. Электронное голосование в системе электронной демократии: конституционно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. / Антонов Ярослав Валерьевич. М., 2015. 220 с.

¹² Матренина К. Ю. Указ. соч.

¹³ Григорьев А. В. Указ. соч.

- сформулировать определения понятий «цифровизация избирательного процесса» и «цифровые (электронные) механизмы обеспечения избирательных прав»;
- выделить и обосновать периодизацию основных этапов цифровизации избирательного процесса с последовательным и поэтапным развитием и внедрением в него цифровых (электронных) технологий;
- проанализировать трансформацию содержания активного избирательного права в условиях цифровизации избирательного процесса;
- выявить основные тенденции развития нормативного правового регулирования электронного голосования в зарубежных странах, основные этапы внедрения электронных средств голосования на выборах и установить факторы, оказывающие влияние на уровень внедрения цифровых технологий в избирательный процесс зарубежных стран;
- проанализировать условия и значение внедрения в избирательный процесс в городе Москве списка избирателей в электронном виде, определить его роль в обеспечении реализации активного избирательного права граждан;
- обобщить и проанализировать особенности практического применения терминалов электронного голосования (переносных терминалов электронного голосования) на выборах, предложить дальнейшие перспективные направления использования таких терминалов, в том числе как самостоятельного способа электронного голосования;
- на основе всестороннего комплексного анализа условий, особенностей, практики внедрения и применения цифровых (электронных) технологий в избирательном процессе в городе Москве – выработать конкретные предложения о направлениях дальнейшего совершенствования законодательства Российской Федерации о выборах в части развития законодательного регулирования порядка применения цифровых (электронных) технологий в избирательном процессе с целью дальнейшего укрепления гарантий реализации гражданами активного избирательного права.

Нормативную (эмпирическую) базу диссертационного исследования составляют Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ¹⁴ (далее – Федеральный закон № 67-ФЗ), Устав города Москвы, Закон города Москвы от 06.07.2005 г. № 38 «Избирательный кодекс города Москвы»¹⁵ (далее – Избирательный кодекс города Москвы), конституции зарубежных государств, законы и иные нормативные правовые акты их электоральных органов.

¹⁴ Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24, Ст. 2253 с изм. и допол. в ред. от 10.07.2023. (далее – Федеральный закон № 67-ФЗ).

¹⁵ Закон г. Москвы от 06.07.2005 № 38 «Избирательный кодекс города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2005. № 43 с изм. и допол. в ред. от 31.05.2023 (далее – Закон г. Москвы № 38).

Особое место в эмпирической основе исследования заняли нормативные правовые и иные акты Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, в том числе утратившие силу, но имеющие важное значение для получения основных выводов диссертационного исследования, а также решения различных судебных инстанций, в том числе решения Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, а также судебных органов иностранных государств.

Методологическая основа диссертационного исследования

Исследование проводилось с опорой на разнообразную методологическую основу, в том числе на общенаучные и юридические методы познания.

Общенаучные методы представлены системно-структурным анализом, классификацией, дедуктивным и индуктивным методами.

Системно-структурный анализ позволил выявлять сущностные признаки, определять правовую природу исследуемых правовых явлений в их взаимосвязи.

Классификация способствовала распределению исследуемого материала по структурно-логическим элементам (видам, категориям, этапам), а также позволила наглядно сопоставить различные понятия, определить их содержательные взаимоотношения.

Дедуктивный и индуктивный методы позволили в ходе проведения диссертационного исследования соответственно выводить частное знание из общего (при переходе с федерального уровня правового регулирования на региональный) и обобщать частные случаи до общей закономерности (при переходе с регионального уровня на федеральный и в ходе теоретического обобщения изученного практического материала).

Среди собственно юридических методов при разработке заявленной проблематики были задействованы историко-правовой, сравнительно-правовой методы.

Историко-правовой метод позволил выявить этапы становления и развития цифровых (электронных) механизмов обеспечения активного избирательного права, а также проследить эволюцию понятийного (терминологического) аппарата, применяемого законодателем и электоральными органами, его развитие, обусловленное цифровизацией избирательного процесса и общественных процессов в целом.

Сравнительно-правовой метод в большей степени способствовал осмыслению зарубежного опыта, выявлению сущностных отличий и сходств правового регулирования электронных форматов волеизъявления в различных юрисдикциях.

Научная новизна диссертационного исследования обусловлена выбором темы, предметом и объектами диссертационного исследования.

Отличительной особенностью данного исследования является комплексный подход к анализу не только нормативно-правового регулирования институтов электронной демократии, но и практики его внедрения и применения в инновационной среде города Москвы, где эти технологии апробируются на выборах, и лишь

впоследствии внедряются на федеральном уровне и в иных субъектах Российской Федерации. Кроме того, новизну составляет научно обоснованный и подкрепленный выявленными эмпирическими закономерностями анализ направлений дальнейшего совершенствования цифровых механизмов в избирательном процессе (и, как следствие, избирательного права), обусловленных приоритетным вектором расширения и более эффективного обеспечения реализации активного избирательного прав граждан Российской Федерации посредством применения цифровых (электронных) технологий. Как уже было сказано ранее, с момента написания предшествующих работ (т.е. в 2020-2023 гг.) в городе Москве появились новые и беспрецедентно инновационные инструменты обеспечения реализации активного избирательного права в аспекте применения электронных форм реализации права на участие в выборах, которые анализируются в данной работе, что, несомненно, подчеркивает ее новизну.

Особо стоит отметить, что до настоящей работы отсутствовали научные труды, посвященные правовым и организационным механизмам обеспечения реализации активного избирательного права на новом этапе развития электронного голосования, в том числе раскрывающие правовую природу, значение, место и роль системы *электронного списка избирателей* в процессе проведения голосования на выборах в России, а также интегрированных с системой ДЭГ и ЭСИ терминалов электронного голосования, первое применение которых состоялось только в сентябре 2023 года в Москве. Все это в совокупности свидетельствует о высоком уровне новизны ряда выводов настоящего диссертационного исследования и восполняет дефицит раскрытия указанной тематики в науке конституционного права, особенно в части осмысления новейшей электоральной практики.

Впервые в науке конституционного права проводится теоретическое осмысление и дается обоснование развития материальной конструкции активного избирательного права в условиях активного применения цифровых технологий на примере города Москвы.

Сформировано понимание перспективных, с точки зрения нормативного регулирования и технологического внедрения, направлений для дальнейшего развития избирательного законодательства и практики его применения, в том числе посредством более широкого использования электронного списка избирателей как необходимого цифрового (электронного) механизма обеспечения реализации активного избирательного права в условиях цифровизации избирательного процесса. В среднесрочной перспективе данные направления способны открыть возможности более глубокой интеграции процессов электронного голосования и его разновидностей с бумажной формой голосования в условиях свободного волеизъявления граждан, при этом блокируя потенциально возможные способы злоупотребления правом.

На защиту выносятся следующие положения:

1. Автором предложены определения понятий:

цифровизация избирательного процесса – системное внедрение новейших технологий в процедуру формирования органов публичной власти посредством

применения цифровых (электронных) механизмов обеспечения избирательных прав, в особенности активного избирательного права, сопровождающееся изменением соответствующего нормативно-правового регулирования;

цифровые (электронные) механизмы обеспечения избирательных прав - совокупность цифровых (электронных) технологий (сервисов и инструментов), используемых в избирательном процессе с целью обеспечения возможностей реализации предусмотренных Конституцией Российской Федерации и законодательством Российской Федерации прав участников избирательного процесса (в особенности – избирателей) в электронной форме, в том числе при осуществлении отдельных избирательных действий в электронном виде на различных стадиях избирательного процесса.

2. Автором выделены два периода и шесть этапов цифровизации избирательного процесса, включающей в себя последовательность становления и развития в каждом из них цифровых (электронных) механизмов обеспечения избирательных прав, а также сопровождающейся нормативно-правовым регулированием избирательного процесса в условиях применения новых информационных, в том числе цифровых, технологий.

Первоначально развитие цифровых технологий шло по пути автоматизации, что позволяет обозначить первые два этапа (с 1994 по 2001 годы и с 2002 по 2004 годы) как *период автоматизации*, а впоследствии перешло в *период цифровизации* избирательного процесса (с 2005 по 2007 годы, с 2008 по 2018 годы, с 2019 по 2021 годы, с 2022 года по настоящее время).

Сформулирована и обоснована *периодизация цифровизации избирательного процесса* последовательным и поэтапным развитием и внедрением в него цифровых (электронных) технологий, выступающих цифровыми механизмами обеспечения избирательных прав. Классифицируя шесть этапов становления и развития этих цифровых (электронных) механизмов, в основу периодизации положен критерий схожести используемых на данных этапах информационных технологий, позволяющий синтезировать их в укрупненные классификационные единицы – периоды.

3. В условиях активного внедрения в избирательный процесс, особенно в процедуру голосования на выборах, таких цифровых механизмов, как электронное голосование, электронный список избирателей, терминалы электронного голосования, предлагается дополнить нормативное содержание активного избирательного права правом гражданина свободно и независимо от чьей бы то ни было воли (даже воли организующей выборы избирательной комиссии при условии применения на конкретных выборах электронного голосования) выбирать способ и место реализации активного избирательного права. Это право можно встроить в конструкцию права избирать в качестве правовой гарантии, сопутствующей реализации основного права¹⁶.

¹⁶ В данном аспекте можно провести аналогию с общим конституционным правом на судебную защиту и «правом истца самостоятельно определять выбор способа защиты нарушенного права, вне зависимости от существования наряду с общими специальными способов

Два элемента содержания активного избирательного права – непосредственно право голосовать и право свободно выбрать способ и место голосования – конструктивно и неразрывно связаны между собой, поскольку непосредственному осуществлению волеизъявления в условиях применения новых цифровых технологий прямо предшествует выбор способа такого осуществления. Следовательно, имеются основания говорить об активном избирательном праве не просто в аспекте голосования, но и в аспекте указанного свободного выбора при осуществлении волеизъявления.

Право гражданина свободно выбирать способ голосования на выборах приобретает черты именно гарантирующего права, а не технического способа реализации, в том числе именно постольку, поскольку, с одной стороны, не зависит от необходимости его обоснования наличием причин для именно такого поведения избирателя (в отличие от других вариантов, когда избиратель должен был обосновать отклонение от «стандартных» форм голосования), а с другой стороны – не ограничивается какими-либо формальными критериями (например, фактом прикрепления к избирательному участку на конкретной территории), а до последнего остается в поле усмотрения избирателя в качестве субъекта права и обеспечивается полнотой его свободы выбора. Более того, принятие решения организующей выборы избирательной комиссией об использовании электронного голосования на конкретных выборах является точкой невозврата, после которой никто не вправе лишить избирателя возможности соответствующего дозволенного варианта поведения.

Сделан вывод, что поскольку указанные гарантии обеспечивают именно безусловное право избирателя, исполнения которого он вправе требовать от государства (а не просто техническую возможность, связанную с соблюдением формальных критериев), постольку экстерриториальность становится неотъемлемой характеристикой организации избирательного процесса на выборах.

В условиях обоснованного автором диссертации права на выбор гражданином способа голосования как элемента содержания активного избирательного права, предложено ввести в научный оборот и конституционно-правовую практику новый принцип экстерриториальности реализации активного избирательного права – определение гражданином способа голосования на выборах независимо от соблюдения критерия фактического нахождения в пределах территории конкретного избирательного участка (в случае с ДЭГ - даже избирательного округа) и от необходимости соблюдения предварительных формальных требований. Этот принцип гарантирует гражданам возможность свободно выбирать способ голосования исходя только лишь из собственных предпочтений и потребностей, без формальных ограничений по конкретному месту голосования.

При этом необходимо учитывать, что обусловленность активного избирательного права проживанием в пределах избирательного округа в качестве

такой защиты», на которое неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации. См.: Двадцать пять лет российскому акционерному закону: проблемы, задачи, перспективы развития / отв. ред. Д.В. Ломакин. М.: Статут, 2021. 414 с.

фундаментальной основы права избирать под сомнение не ставится. Напротив, речь идет о максимальном сохранении этой основы притом, что в условиях действия принципа экстерриториальности реализации активного избирательного права проголосовать на выборах сможет максимальное количество граждан, проживающих в пределах избирательного округа, даже если они фактически находятся не по месту нахождения конкретного избирательного участка, к которому они прикреплены.

Принцип экстерриториальности реализации активного избирательного права, базирующийся на выявленном содержании права свободно и независимо определять способ и место голосования, способствует снижению электорального абсентеизма, повышению гражданской активности, и как результат – повышению качества народного представительства, легитимности избираемых органов публичной власти и должностных лиц.

4. Расширение представления о списке избирателей в эпоху цифровизации за счет преобразования его унифицированной формы в опциональные форматные разновидности с сохранением их равнозначного правового статуса (как электронного, так и бумажного)¹⁷, позволило обосновать особое значение *электронного списка избирателей как:*

необходимого цифрового (электронного) механизма обеспечения активного избирательного права в условиях цифровизации избирательного процесса, от которого зависит не только взаимосвязь способов электронного голосования, но и свобода выбора гражданином способа голосования без территориальной привязки к месту регистрации (экстерриториальность);

ключевого инструмента дальнейшего интегрированного развития электронных форм голосования и цифровизации избирательного процесса в целом;

цифрового механизма, обеспечившего возможность отказаться от применения на одних и тех же выборах двух списков избирателей — списка избирателей, голосующих с помощью бумажного избирательного бюллетеня на избирательном участке (в помещении или вне помещения для голосования), и списка избирателей, голосующих посредством системы дистанционного электронного голосования, что позволило исключить, имевшие место в условиях применения одновременно двух списков избирателей, случаи необоснованного лишения избирателей возможности реализовать активное избирательное право, которые возникали вследствие нормативной казуистики или технических ошибок;

цифрового механизма, исключающего возможность включения в список избирателей (на разных избирательных участках) одного и того же избирателя и, как следствие, возможность злоупотребления активным избирательным правом посредством неоднократного («двойного») голосования;

цифрового механизма, позволившего внедрить ТЭГ, интегрированный с ДЭГ, а также для обусловленной этим возможности экстерриториального голосования

¹⁷ До 2022 года список избирателей, участников референдума составлялся, применялся и использовался только на бумажном носителе. В 2022 году законодательно предусмотрена возможность применения списка избирателей, участников референдума в электронном виде.

избирателей, обеспечивающей для последних вариативность и мобильность¹⁸ в выборе способа голосования.

Кроме того, электронная форма списка избирателей создала предпосылки для совершенствования нормативно-правового регулирования порядка составления (ведения, уточнения) и работы со списком избирателей, поскольку потребовала уточнения отдельных положений Федерального закона № 67-ФЗ, а также дифференцированного правового регулирования порядка осуществления отдельных избирательных процедур в зависимости от применения конкретной формы списка избирателей.

5. Использование ТЭГ (ПТЭГ) как элемента системы электронного голосования предоставит возможность перейти к выделению электронного голосования в качестве равнозначного вида голосования, реализуемого сразу несколькими способами (дистанционно либо на участке). Сделан вывод, что выделение федеральным законодателем электронного голосования посредством электронных устройств, в качестве самостоятельного вида электронного голосования, с регламентацией порядка учета итогов электронного голосования наряду с бумажной формой голосования, позволит голосовать электронно даже избирателям субъектов Российской Федерации, в которых не применяется ДЭГ.

Перспективное применение электронного списка избирателей на всей территории Российской Федерации или части субъектов Российской Федерации, при внесении изменений в Федеральный закон № 67-ФЗ или принятии ЦИК России соответствующего порядка электронного голосования, позволит без необходимости формирования специальных цифровых избирательных участков голосовать на терминалах электронного голосования избирателям, чьи данные внесены в систему ЭСИ.

6. Анализ зарубежного опыта внедрения комплексов электронного голосования, ДЭГ показал, что в странах, отказавшихся от эксперимента по внедрению электронного голосования, одной из причин явилось отсутствие роста явки избирателей на выборах, в том числе и в рамках электронного формата. Напротив, в России и в Москве наблюдается стабильный рост явки избирателей на выборы, причем преимущественно в электронный формат. Проведенный анализ показал, что низкий процент востребованности электронной формы голосования за рубежом связан с организационно-правовыми аспектами его внедрения: нестабильностью работы сервисов, отсутствием информирования, неудобством их использования, отсутствием четких и прозрачных алгоритмов учета волеизъявления, низким уровнем доверия, неготовностью политической системы и низкой электоральной активностью, отсутствием надлежащего уровня общественного наблюдения.

Выявлена закономерная взаимосвязь между эффективностью организационно-

¹⁸ До внедрения ЭСИ мобильность выбора избирателем места голосования («мобильный избиратель») и способа голосования (электронной формы голосования), была ограничена необходимостью подачи предварительных заявлений, обусловленных процедурными и временными сложностями). Это ограничение снято с внедрением ЭСИ.

правовых инструментов внедрения цифровых (электронных) механизмов обеспечения избирательных прав, направленных на нивелирование отрицательного отношения избирателей к ним, и успешностью внедрения, высокой востребованностью и, как следствие, повышением явки на выборах и возрастающей легитимностью выборов как института прямой демократии в целом и результатов выборов – в частности.

7. Внедрение цифровых (электронных) механизмов обеспечения избирательных прав качественно изменило содержание многих избирательных действий и процедур, в особенности связанных с реализацией активного избирательного права, поэтому положения Федерального закона № 67-ФЗ, принятые более 20 лет назад, нуждаются в комплексном совершенствовании.

Основным направлением работы по совершенствованию законодательного регулирования порядка подготовки и проведения выборов видится комплексная адаптация имеющегося правового регулирования к новым цифровым реалиям с тем, чтобы правовые нормы, с одной стороны, не являлись сдерживающим фактором для развития и внедрения новых информационных технологий в избирательный процесс, однако, с другой стороны, обеспечивали бы при этом сохранение и укрепление основополагающих принципов избирательного права.

В первую очередь, комплексной трансформации подлежат положения законодательства о выборах и референдумах в части экстерриториальной работы со списком избирателей при его электронной форме, в особенности в части снятия ограничения на уточнение сведений об избирателе исключительно избирательной комиссией избирательного участка, где он включен в список избирателей (п.п. 7, 10 ст. 17 Федерального закона № 67-ФЗ и др.). Такое законодательное регулирование обусловлено существованием до 2022 года списка избирателей исключительно на бумажном носителе и физической возможности работы с ним исключительно по территориальному принципу.

Принцип экстерриториальности при реализации активного избирательного права на выборах предполагает необходимость законодательного закрепления конкретных механизмов, определяющих условия и правила голосования вне избирательного участка по месту жительства избирателя, а также механизмов проверки и подтверждения права гражданина на экстерриториальный способ голосования.

Успешное внедрение ЭСИ и положительный опыт применения терминалов электронного голосования, их потенциально высокая востребованность в качестве электронного формата голосования на избирательном участке в сопоставлении с традиционным бумажным форматом, создает предпосылки для законодательного закрепления возможностей применения терминалов для электронного голосования, в том числе, для экстерриториального голосования избирателей, находящихся во время проведения выборов на территории другого субъекта Российской Федерации, избирательные участки которого оборудованы ЭСИ и ТЭГ.

Анализ правоприменительной практики выявил необходимость дальнейшего совершенствования процедуры электронного голосования непосредственно на терминалах электронного голосования. В этой связи видится целесообразным

нормативное закрепление возможности изменения способа голосования после получения направления на ТЭГ на избирательном участке, в случае если избиратель не получил доступ к электронному бюллетеню на терминале. Возможность изменения способа голосования непосредственно до начала голосования представляется наиболее оправданной и в наибольшей степени обеспечивает дополнительные гарантии прав избирателя выбирать способ голосования.

Предлагается нормативно регулировать такие процедурные аспекты функционирования ТЭГ как:

требования к опечатаванию (опломбированию) устройств, процедуре, в том числе времени и лицам, осуществляющим данные действия;

порядок действий участковой избирательной комиссии в случае, если избиратель оставил на терминале электронный бюллетень открытым и не завершил голосование;

последовательность действий при поломке ТЭГ, основания и порядок его замены в ходе голосования;

регламентации технологии бумажного следа как гарантии обеспечения достоверности установления результата волеизъявления гражданина, а именно вид, момент фиксации (распечатывания), процедура хранения в день (дни) голосования, извлечения, упаковки и последующего хранения после окончания голосования.

Потенциальные практические проблемы может повлечь нормативно закреплённый временной период: один час на осуществление электронного голосования, в том числе на терминале как разновидности ДЭГ. Такая возможность несет в себе потенциальный риск злоупотребления правом либо неумышленного вреда, когда целый ряд избирателей, одновременно голосуя на всех терминалах избирательного участка в течение всего времени голосования (то есть в течение всего часа), могут парализовать электронное голосование на избирательном участке. Предлагается выработать организационно-правовые механизмы воспрепятствования такому злоупотреблению правом на голосование, одним из которых видится ограниченное время доступности электронного бюллетеня на терминале после его открытия, с сохранением общего времени доступа к нему после получения направления на ТЭГ у члена участковой избирательной комиссии.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования состоит в определении новых научно обоснованных понятий современного избирательного права, таких как «цифровизация избирательного процесса», «цифровые (электронные) механизмы обеспечения избирательных прав», права гражданина свободно и независимо от чьей бы то ни было воли выбирать способ и место осуществления волеизъявления. Кроме того, автором диссертации за счет предпринятых исследований внесён вклад в совместные с соавторами работы, в рамках которых предложен *новый принцип избирательного процесса* – экстерриториальность реализации активного избирательного права, связанный с дополнением активного избирательного права сопутствующим гарантирующим правом свободного выбора избирателем места и способа осуществления волеизъявления, сформулированы

предложения по совершенствованию правового регулирования, связанные с внедрением электронного списка избирателей, нашедшие отражение в коллективной рецензируемой научной монографии¹⁹ и научной статье²⁰.

Практическая значимость в основном обусловлена включением в законодательство города Москвы о выборах и референдумах положений, регламентирующих порядок применения и использования средств электронного волеизъявления, в том числе ТЭГ (ПТЭГ), а также электронного списка избирателей как необходимого цифрового (электронного) механизма обеспечения активного избирательного права в условиях цифровизации избирательного процесса. В частности, на этапе подготовки диссертации результаты анализа зарубежного опыта, а также теоретические положения диссертации, касающиеся состояния нормативно-правового регулирования электронного списка избирателей в 2022 и 2023 годах, а также применения терминалов электронного голосования, включены в соответствующие порядки дистанционного электронного голосования²¹ и порядки составления, уточнения и использования электронных списков избирателей в Москве²², что подтверждается справкой о внедрении от 31 августа 2023 г. № 02-02/2006 за подписью председателя Московской городской избирательной комиссии.

Также практическая значимость связана с выработкой предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации о выборах для дальнейшего системного развития цифровых (электронных) механизмов обеспечения избирательных прав, в том числе посредством расширения и развития сферы применения ТЭГ (ПТЭГ), географии применения электронного списка избирателей в качестве основополагающего элемента такого системного развития, а также устранения правовых лакун, проявляющихся на практике применения названных механизмов.

Степень достоверности результатов диссертационного исследования.

Основные выводы, представленные в диссертационном исследовании в виде положений, выносимых на защиту, подтверждены с помощью общенаучных и юридических методов познания, логично обоснованы с обращением к материалам и фактологии российских и зарубежных исследований, конституционному законодательству и решениям Конституционного Суда Российской Федерации,

¹⁹ Этика и право: соотношение и механизмы взаимовлияния: монография / отв. ред. В.А. Виноградов. М.: Проспект, 2023. С. 246-249.

²⁰ Гаджиева А. О., Костырко А. А., Кошель А. С. Активное избирательное право в цифровую эпоху: правовой аспект // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2023. Т. 14. № 4.

²¹ Решение МГИК от 28.07.2022 № 17/8 «О порядке дистанционного электронного голосования на выборах депутатов представительных органов местного самоуправления в городе Москве, назначенных на 11 сентября 2022 года»; Решение МГИК от 27.07.2023 № 50/4 «О порядке дистанционного электронного голосования на выборах, назначенных на 10 сентября 2023 года в городе Москве».

²² Решение МГИК от 11.08.2022 № 21/4 «О Порядке составления, уточнения и использования списков избирателей на выборах депутатов представительных органов местного самоуправления в городе Москве, назначенных на 11 сентября 2022 года»; Решение МГИК от 27.07.2023 № 50/5 «О Порядке составления, уточнения и использования списков избирателей на выборах Мэра Москвы и совмещенных с ними выборах депутатов представительных органов местного самоуправления в городе Москве, назначенных на 10 сентября 2023 года».

правилам, вытекающим из положений избирательного законодательства, доктрине и научной дискуссии по вопросам правового регулирования процесса организации и проведения выборов и референдумов.

Апробация диссертационного исследования. Апробация научных результатов осуществлялась на факультете права НИУ «Высшая школа экономики» (далее – НИУ ВШЭ), а также при преподавании правовых дисциплин в ведущих юридических вузах России.

Основные положения исследования нашли свое отражение в трех научных публикациях автора, опубликованных в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных для защиты в Высшей школе экономики, а также в одной коллективной монографии.

Диссертационное исследование подготовлено и обсуждено на заседаниях департамента публичного права факультета права НИУ ВШЭ.

Личный вклад автора. Выносимые на защиту результаты получены лично автором. Вклад автора в результаты, опубликованные в работах, внедренные для практического применения, является определяющим.

Структура диссертации соответствует целям и задачам диссертационного исследования, состоит из введения, двух глав, каждая из которых включает три параграфа, заключения, содержащего основные выводы работы, списка использованной литературы.

Содержание диссертации

Активное избирательное право в условиях применения цифровых технологий переживает период трансформации, в первую очередь связанный с расширением содержания и возрастающим значением формы и способа его реализации. Безусловное содержание активного избирательного права как права граждан учувствовать в формировании органов публичной власти, составляет основу демократического правового государства. Вместе с тем, избирательный процесс, в особенности в части организации и проведения голосования, реализации гражданами активного избирательного права в городе Москве, подвергся поэтапным, существенным изменениям, обусловленным внедрением и широким применением цифровых (электронных) технологий, повлиявших на доступность электронного голосования, причем как дистанционно посредством устройства, подключенного к сети Интернет, так и на участке - с помощью терминалов электронного голосования, электронного списка избирателей, обеспечивающих право избирателей на свободный выбор способа голосования.

Во введении диссертационного исследования обоснованы актуальность темы и степень её научной разработанности, обозначены цели и задачи, представлены объект и предмет, освещена методология исследования, показаны его теоретическая и практическая значимость и научная новизна, сформулированы научные положения, выносимые на защиту.

Глава 1 «Цифровые (электронные) механизмы обеспечения избирательных прав: теоретико-исторический аспект» посвящена ретроспективному анализу

правового регулирования применения электронных технологий в избирательном процессе, эволюции технологий, используемых для обеспечения возможности реализации, прежде всего, активного избирательного права, а также анализу соответствующего опыта и моделей правового регулирования в иностранных юрисдикциях.

В параграфе 1 *«Историко-правовое исследование этапов цифровизации избирательного процесса в Российской Федерации, ее влияние на содержание активного избирательного права»* исследуется история цифровизации избирательного процесса с уделением особого внимания развитию подходов к правовому регулированию. Выводятся авторские определения понятий «цифровизация избирательного процесса» и «цифровые (электронные) механизмы обеспечения избирательных прав». Для этого проводится системный историко-правовой анализ внедрения и применения цифровых (электронных) технологий в электоральных процедурах, а также соответствующего правового регулирования. Исследуется эволюция технических средств: сканеры избирательных бюллетеней (СИБ), комплексы обработки избирательных бюллетеней (КОИБ), комплексы электронного голосования (ГЭГ) и терминалы (стационарные и переносные) электронного голосования (ТЭГ и ПТЭГ), которые применялись в процессе проведения выборов различных уровней на территории Российской Федерации. Выявляются закономерности связей между степенью внедрения технологий и степенью проработанности правового регулирования в контексте реализации избирательных прав граждан.

На основании проведенного анализа предлагается авторская периодизация цифровизации избирательного процесса, характеризующая последовательное и поэтапное развитие цифровых (электронных) технологий, образуемых в совокупности цифровые (электронные) механизмы обеспечения избирательных прав, а также их нормативное регулирование. Выделяется два периода (*автоматизация* – с 1994 по 2004 годы и *цифровизация* – с 2005 года по настоящее время), состоящие из шести этапов.

Этапы периода автоматизации избирательного процесса:

с 1994 по 2001 годы – автоматизация процесса взаимодействия между избирательными комиссиями, создание ГАС «Выборы», внедрение первых машин для голосования, подсчета голосов избирателей (сканеров избирательных бюллетеней (СИБ));

с 2002 по 2004 годы – комплексное развитие и расширение ГАС «Выборы» как единой информационной базы выборов и референдумов с юридическим закреплением ее правового статуса, совершенствование системы информационной безопасности, формирование в структуре ГАС «Выборы» «Регистра избирателей, участников референдума», внедрение в 2003 году КОИБ (технических средств для подсчета голосов избирателей).

Этапы периода цифровизации избирательного процесса:

с 2005 по 2007 годы – обеспечение правовых, организационных и технических возможностей для применения избирательного бюллетеня в электронной форме, внедрение (2006 год) КЭГ - устройств электронного голосования;

с 2008 по 2018 годы – подготовительный этап к внедрению ДЭГ в качестве дополнительной формы голосования наряду с голосованием на бумажном носителе, активное внедрение электронных сервисов в избирательный процесс;

с 2019 по 2021 годы – экспериментальное внедрение дистанционного электронного голосования, организация голосования на цифровых избирательных участках;

с 2022 года по настоящее время – начало перевода ГАС «Выборы» в полностью цифровой формат; законодательное закрепление дистанционного электронного голосования и списка избирателей в электронном виде, его применение с 2022 года на выборах в городе Москве, существенное расширение географии применения ДЭГ; внедрение терминалов электронного голосования.

В параграфе 2 *«Активное избирательное право в условиях цифровизации избирательного процесса»* анализируется и осмысливается трансформация содержания активного избирательного права в условиях полномасштабного распространения цифровых технологий (сервисов и инструментов), главной из которых является внедрение и законодательное закрепление электронного голосования, как равнозначного (при условии его применения на выборах), не обремененного субсидиарным характером способа голосования наряду с голосованием на избирательном участке бумажным избирательным бюллетенем.

Дистанционное электронное голосование, появившееся в качестве эксперимента, прошло путь становления как полноценный способ реализации активного избирательного права и продолжает свое развитие в направлении обеспечения максимально возможного и гарантируемого государством вариативного выбора способа осуществления своего волеизъявления. Экстерриториальность, обеспечиваемая электронным голосованием, наряду с иными цифровыми (электронными) технологиями, позволяет обосновать трансформацию содержания активного избирательного права сопутствующим (гарантирующим) правом гражданина свободно выбирать способ и место осуществления своего волеизъявления.

Обеспечение свободы выбора гражданином способа голосования на выборах описывается как важный аспект современного избирательного процесса. Предлагается ввести в научный оборот и конституционно-правовую практику определение и правовые характеристики нового элемента активного избирательного права – права гражданина свободно и независимо от чьей бы то ни было воли выбирать способ голосования на выборах. Обосновывается, что это гарантирующее право направлено на обеспечение полной свободы при выборе между различными способами голосования, предусмотренными законодательством. Доказывается важность учёта разнообразных потребностей и возможностей граждан, в первую очередь - возможность выбирать наиболее удобный и доступный способ голосования с учетом их индивидуальных предпочтений, поскольку это имеет прямое воздействие на

легитимность формируемых органов публичной власти. Раскрывается значение этого принципа для снижения абсентеизма, учитывая разнообразие запросов современного информационного общества, включая важность обеспечения принципа экстерриториальности реализации активного избирательного права при взаимодействии граждан и государства.

Рассматривается воздействие возможностей применения экстерриториального голосования на выборах в Москве и других регионах, оценивается его эффективность, выявляются проблемные аспекты и предлагаются пути их решения. Так, успешное внедрение принципа экстерриториальности на выборах в Москве подтверждает его важность в современных демократических системах, поскольку способствует увеличению уровня гражданской активности, укреплению доверия к выборам и повышению качества народного представительства.

В параграфе 3 «Зарубежный опыт внедрения цифровых (электронных) механизмов в избирательный процесс» проанализирован опыт внедрения цифровых сервисов в избирательный процесс в странах, решившихся как на экспериментальной, так и на постоянной основе применять электронные технологии в организации голосования на выборах. Обобщаются успешные практики внедрения электронного голосования и ситуации, когда его применение не обеспечило достижение заявленных целей. Исследуются причины неуспешных попыток внедрения электронного голосования. Анализ структурирован как на основе особенностей каждой юрисдикции, так и на основании технологий, используемых разными государствами. Исследуется законодательство и опыт следующих государств: Ирландия, Исламская Республика Афганистан²³, Канада (провинция Онтарио), Кыргызская Республика, Республика Болгария, Республика Индия, Республика Филиппины, Соединённое Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Федеративная Республика Бразилия, Федеративная Республика Германия, Финляндская Республика, Французская Республика, Швейцарская Конфедерация, Эстонская Республика.

Приводится авторский анализ используемых для организации электронного голосования технологий. Выделены две группы: первая группа включает в себя электронные технологии, предполагающие безбумажную форму голосования, но при этом предусматривающие их стационарную установку, вторая группа включает в себя различные технологии онлайн-голосования или дистанционного электронного голосования, не предполагающие обязательного очного посещения избирателями специально отведенных мест для голосования (избирательных участков).

Выделено, что основными факторами успеха при внедрении электронного голосования являются наличие у государств компетенций и технической, а также правовой базы, достаточных для надлежащей организации электронной формы голосования. Важным аспектом успешного внедрения является также уровень

²³ Официальное название государства, с декабря 2021 года находящегося под управлением Движения Талибан (организация Решением Верховного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2003 года признана террористической, деятельность запрещена на территории Российской Федерации) — Исламский Эмират Афганистан.

цифровой трансформации государственного управления и избирательной системы, а также наличие соответствующей нормативной базы в сферах информационно-телекоммуникационных технологий, персональных данных, информационной безопасности и криптографии.

Отмечается важность развитой системы взаимодействия между гражданами и органами власти в цифровой среде, как организационной основы для внедрения цифровых технологий в избирательный процесс.

В параграфе подчеркивается значение развитых институтов наблюдения за электронным голосованием для обеспечения доверия к данному процессу. Постепенное внедрение электронного голосования с акцентом на экспериментальный характер на начальных этапах можно выделить в качестве одного из факторов его последующего успешного и массового внедрения.

На примерах Эстонской Республики и Российской Федерации отмечается, что при должной подготовке технической и организационной инфраструктуры, внедрение технологий электронного голосования, постепенно, при должном комплаенсе рисков, приводит к достижению заявленных целей. Постоянное совершенствование системы электронного голосования, учет опыта предыдущих этапов при реализации новых и постоянное взаимодействие с избирателями способствуют созданию надежной системы электронного голосования.

Анализируя цифровые изменения, затрагивающие все страны мира, отмечается, что формируются запросы на механизмы, обеспечивающие легитимность органов власти, сформированных через цифровую демократию. Данная динамика прогрессирует в большинстве исследуемых юрисдикций. Электронное голосование должно расширять права граждан, не ограничивая уже существующие возможности. В параграфе выявлена закономерность между эффективностью организационно-правовых мер при внедрении электронных сервисов, направленных на устранение негативных аспектов, вызывающих недовольство избирателей, и повышением легитимности выборов и уровнем явки на голосование.

Глава 2 *«Правовое регулирование цифровых (электронных) механизмов в реализации активного избирательного права и практика их применения на примере города Москвы»* посвящена исследованию на примере опыта города федерального значения Москвы процессов внедрения в избирательный процесс дистанционного электронного голосования, электронного списка избирателей, а также организационно-правовых особенностей подготовки и проведения голосования в условиях цифровой трансформации избирательного процесса.

В параграфе 1 *«Нормативно-правовые основы дистанционного (электронного) голосования в городе Москве»* приводится анализ эффективности правовой конструкции нормативного регулирования ДЭГ, построенной по принципу рамочного регулирования на уровне федерального закона с определением узкого предмета регулирования закона субъекта Российской Федерации (закона города Москвы), передачей ключевой роли нормативного регулятора на уровень ЦИК России

и Московской городской избирательной комиссии (в отношении московской платформы ДЭГ).

Отражены первые экспериментальные и последующие практики применения ДЭГ на выборах в Москве и в России в разрезе возможностей экстерриториального голосования. Анализируются предпосылки для внедрения дистанционного электронного голосования в городе Москве: сформировавшиеся технические и организационные условия для его проведения, высокая степень цифровой трансформации государственного управления в столице. Оценивается модель регулирования ДЭГ, сконструированная в виде правового эксперимента.

Описывается архитектура московской платформы электронного голосования. Отмечается параллелизм, связанный с организацией голосования не посредством ГАС «Выборы», а с использованием государственной информационной системы субъекта Российской Федерации. Указанное дозволение со стороны федерального законодателя явилось стимулирующим фактором дальнейшего развития цифровизации избирательного процесса, позволившего на выборах в Москве в 2023 году воспользоваться в рамках дистанционного электронного голосования электронным способом голосования как дистанционно, так и на избирательных участках с помощью терминалов электронного голосования.

Рассматриваются порядки ДЭГ в каждом из экспериментальных электоральных циклов применительно к условиям формирования списка участников ДЭГ, основаниям включения в него и, как следствие, участия избирателей в электронном голосовании. Анализируются и проблемы, связанные трудоемкостью составления, ведения и использования, по сути, двух видов списков избирателей - участников ДЭГ и списков избирателей на избирательных участках по месту их жительства. Выявлены правовые и организационные проблемы организации должной степени защищенности от злоупотреблений при реализации активного избирательного права.

Исследуется достаточность правовых механизмов, обеспечивающих тайну голосования при примени ДЭГ, механизмы общественного контроля, общая транспарентность при разработке системы.

Отмечается, что в настоящее время развитие дистанционного электронного голосования идет по пути расширения возможностей свободного выбора избирателем способа голосования, осуществляемого экстерриториально без временных заявительных процедур, предшествующих такому выбору, при этом с соблюдением основных принципов избирательного права при проведении электронного голосования.

Таким образом, демонстрируется наличие у нормативно-правовой основы ДЭГ большого потенциала для дальнейшего совершенствования с учетом развития новых технологий и правоприменительной практики, а также необходимости дальнейшего укрепления механизма государственных гарантий реализации активного избирательного права граждан.

В параграфе 2 *«Нормативно-правовые основы формирования и использования электронного списка избирателей в городе Москве»* рассмотрен электронный список избирателей как ключевой инструмент дальнейшего интегрированного развития электронных форм голосования и цифровизации избирательного процесса.

Выделяются специальные функции списка избирателей: правоустанавливающие, документационные, процедурные, информационные, которые обосновывают его системообразующий характер в качестве цифрового (электронного) механизма обеспечения активного избирательного права в условиях цифровизации избирательного процесса. Тем не менее процесс регистрации (учета) избирателей сопряжен с рядом организационных проблем, обусловленных необходимостью обеспечения достоверности списка избирателей, в связи с чем планомерная работа по автоматизации, а в последствии и цифровизации этого процесса велась в целях минимизации потенциальных ошибок при его составлении.

Список участников ДЭГ выступил предвестником электронного списка избирателей, поскольку мог вестись исключительно в электронном виде в силу отсутствия в процедуре ДЭГ личного и очного взаимодействия избирателя с членами избирательной комиссии. Законодательно установленное требование о включении избирателя только в один список избирателей побудило прибегнуть к технико-юридической конструкции цифрового избирательного участка с соблюдением процедуры подачи заявления, а отсутствие автоматизированной синхронизации списка избирателей на избирательном участке и списка участников ДЭГ заключало в себе потенциальный риск неточного отражения сведений об избирателях и, как следствие, возможность нарушения избирательных прав.

Кроме того, рост явки избирателей в электронный формат и уровень востребованности экстерриториальных способов голосования позволяют прийти к выводу, что сложившееся правовое регулирование не в полной мере отвечало интересам избирателей в их праве на мобильный и при этом не ограниченный временными интервалами выбор способа голосования. Становится очевидно, что отсутствие синхронизации списков избирателей является сдерживающим фактором мобильности выбора способа голосования и представляет собой фундаментальную проблему для цифровизации избирательного процесса, поскольку нивелирует все ее потенциальные преимущества.

Принятие Федерального закона от 14.03.2022 № 60-ФЗ, учитывавшего опыт экспериментального этапа организации ДЭГ, позволило оптимизировать составление, уточнение и использование списков избирателей - допущена организация указанных процессов в электронном виде. Это позволило полноценно трансформировать отдельные избирательные действия в цифровой формат и уже на выборах в Москве в 2022 г. внедрить электронный список избирателей.

В настоящий момент отсутствует комплексное законодательное регулирование ведения списка избирателей в электронном виде (электронных списков избирателей). Вместе с тем процедурный потенциал ведения списка избирателей в электронном виде будет способствовать дальнейшему совершенствованию его нормативного

регулируемого - в особенности в условиях разделения электронного голосования посредством электронных комплексов (терминалов) и дистанционного электронного голосования в отдельные, самостоятельные разновидности электронного голосования.

В параграфе 3 «Организационные и правовые особенности проведения выборов на территории города Москвы с применением цифровых (электронных) технологий» наглядно на эмпирическом примере столичных электоральных кампаний показано, что внедрение в избирательный процесс новых цифровых технологий, влекущих изменение алгоритма осуществления отдельных избирательных действий и процедур, их трансформацию с учетом комбинированного применения бумажных и электронных форм голосования, неизбежно сопряжено, особенно в рамках экспериментального периода, с организационно-правовыми сложностями применения таких технологий.

Системная интеграция терминалов электронного голосования с ДЭГ и электронным списком избирателей позволяет терминалу потенциально выполнять более широкий функционал, который перспективно может быть дополнен, в том числе более совершенными механизмами идентификации личности, и нести в себе дополнительные функции, нежели простая обработка и учет волеизъявления, свойственные техническим комплексам предыдущего поколения.

Обосновывается важность надлежащей организации механизма блокировки альтернативных форм голосования для избирателя, реализовавшего свое активное избирательное право, и ценность данного механизма для организации голосования без предварительной подачи заявлений на участие в ДЭГ.

В дополнение к периодизации цифровизации избирательного процесса выделены особенности основных этапов внедрения и развития электронных средств голосования и подсчета голосов избирателей.

Выявлена причинно-следственная связь между успешностью внедрения цифровых сервисов в сложносоставные избирательные процедуры и уровнем готовности организаторов выборов к качественному обеспечению избирательного процесса в условиях его цифровизации. Важное значение в этом процессе приобрели устройства, посредством которых осуществляется электронное голосование. Алгоритм их работы, правовая составляющая, комплекс организационно-технических действий, направленных на их внедрение и бесперебойное функционирование, выявление элементов перспективного технического усовершенствования и, безусловно, вопрос совершенствования нормативной регламентации – все это составляет ключевой вопрос для дальнейшего развития цифровой трансформации избирательного процесса.

В заключении приводятся выводы диссертационного исследования, подводятся его итоги.

Основные публикации по теме диссертационного исследования:

По теме исследования опубликованы 4 научные работы общим объемом 6,3 печатных листа.

Публикации в изданиях, входящих в перечень рекомендованных журналов НИУ ВШЭ:

1. Гаджиева А. О. Электронный список избирателей как новый элемент цифровизации избирательного процесса: правовые и организационные основы // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2022. Т. 15 № 5. С. 44-65.

2. Гаджиева А. О. Электронные технологии голосования на выборах: опыт применения в России и за рубежом // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2023. Т. 27. № 3. С. 650-685.

3. Гаджиева А. О., Костырко А. А., Кошель А. С. Активное избирательное право в цифровую эпоху: правовой аспект // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2023. Т. 14. № 4.

Иные публикации:

Гаджиева А. О., Степанюк Д. Ю., Кошель А.С. § 2.7. Этические аспекты избирательного права. Этика и право: соотношение и механизмы взаимовлияния: монография / отв. ред. В.А. Виноградов. М.: Проспект. 2023. С. 228-250.