

*На правах рукописи*

**Григорьев Антон Владимирович**

**Конституционно-правовое регулирование использования современных  
информационно-коммуникационных технологий при осуществлении  
институтов прямой демократии в России**

Специальность: 12.00.02 – Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Москва – 2020

Работа выполнена в Федеральном государственном научно-исследовательском учреждении «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»

**Научный руководитель:** **Постников Александр Евгеньевич**, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заведующий отделом конституционного права ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»

**Официальные оппоненты:** **Белюсова Елена Вениаминовна**, доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой государственно-правовых дисциплин АНО ВО «Московский гуманитарный университет»

**Старостина Инга Анатольевна**, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и муниципального права ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова»

**Ведущая организация:** **ФГАОУ ВО Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»**

Защита диссертации состоится 21 декабря 2020 года в 14 часов 00 минут на заседании диссертационного совета Д 503.001.03 при Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации по адресу: 117218, Москва, ул. Большая Черемушкинская, дом 34, 5 этаж, конференц-зал.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте Федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» – [www.izak.ru](http://www.izak.ru).

Автореферат разослан \_\_\_\_\_

Ученый секретарь диссертационного совета,  
кандидат юридических наук



С.Б. Нанба

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Одной из главных тенденций развития современного мира является информатизация, то есть процесс использования информационно-коммуникационных технологий (далее – ИКТ) практически во всех сферах социальной практики. Общество, изменившееся под воздействием технического прогресса в информационной сфере, получило название информационного. Этот феномен выступает предметом изучения многих общественных наук, в частности, социологии, политологии, экономики и юриспруденции. Воздействие информационных технологий на законодательство и правоприменение уже сегодня весьма значительно. Оно характеризуется как появлением новых отраслей права (информационное право), так и воздействием ИКТ на все существующие отрасли права, в том числе и конституционное право.

Значимой целью конституционно-правового развития Российской Федерации является создание сбалансированного механизма взаимодействия государства и гражданского общества. Одно из главных мест в данном механизме, как и в системе конституционных прав и свобод человека и гражданина, занимает право на участие в управлении делами государства. В нем наиболее полно выражается демократическая направленность правового развития. В этой связи актуальной задачей является совершенствование государственной политики в области развития институтов непосредственной демократии. Одним из способов достижения этой цели является внедрение ИКТ в механизмы реализации институтов непосредственной демократии. Уже сейчас их использование привело к появлению множества научных концепций и терминов, таких как «электронная демократия», «электронное правительство», «электронное государство». Вместе с тем в этой области существует большое количество нерешенных теоретических и практических правовых проблем, требующих дополнительного научного осмысления.

В Российской Федерации система институтов непосредственной демократии включает две подсистемы: императивные и консультативные институты

непосредственной демократии. Внедрение ИКТ в их функционирование имеет определенную специфику, что предполагает исследование особенностей обеих подсистем.

Воздействие современных информационных технологий на правовую и политическую реальность многообразно и приводит к корректировке содержания существующих конституционных прав и свобод. Интенсивность и глубина этих процессов будет нарастать с течением времени, приводя к появлению новых способов реализации политических интересов граждан. Поэтому необходимо выявить общие закономерности развития процессов информатизации в данных сферах, определив наиболее значимые возможности использования ИКТ. Воздействие цифровизации как наиболее мощного и всеобъемлющего процесса на общество и государство требует выявления и систематизации рисков, связанных с внедрением соответствующих информационных технологий в область участия граждан в управлении делами государства. Использование информационных технологий трансформирует институты непосредственной демократии, придавая им новые качества. Процессы информатизации затрагивают фундаментальные политические права и свободы человека и гражданина, что, в свою очередь, вызывает необходимость модернизации всего массива конституционного законодательства, связанного с осуществлением форм непосредственного народовластия.

Современный этап конституционного развития, связанный с модернизацией Конституции Российской Федерации изменениями, внесенными Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», явно свидетельствует об усилении роли конституционных ценностей народовластия и принципов правового демократического государства. Последующее развитие законодательства, связанное с реализацией и конкретизацией конституционных новелл, усилит общественный запрос на повышение качества участия граждан Российской Федерации в процессах управления делами государства.

Осуществление экспериментов в 2019-2020 гг. в городе Москве по внедрению ИКТ на выборах, а также их использование при проведении общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации стало новым этапом в развитии институтов непосредственной демократии. Использование механизмов дистанционного электронного голосования, а также цифровых избирательных участков создает новые возможности для реализации волеизъявления граждан. В этой связи представляется особенно актуальным исследование российского и зарубежного опыта использования ИКТ в институтах непосредственной демократии.

**Степень научной разработанности темы диссертационного исследования.** Проблематика реализации права на участие в управлении делами государства посредством осуществления институтов прямой демократии находила отражение в трудах специалистов в области конституционного права. Особое значение для исследования имели работы таких ученых как С.А. Авакьян, А.Б. Агапов, М.В. Баглай, Д.Н. Бахрах, Ю.М. Батулин, Н.С. Бондарь, Н.А. Богданова, В.И. Васильев, В.Г. Вишняков, М.В. Глигич-Золотарева, В.Д. Зорькин, В.Д. Карпович, Д.А. Керимов, В.В. Комарова, Н.М. Колосова, Ю.В. Кудрявцев, О.Е. Кутафин, В.В. Лазарев, Ю.И. Лейбо, Л.Ш. Лозовский, А.А. Мишин, Л.А. Окуньков, Р.Г. Орехов, А.В. Павлушкин, А.Е. Постников, Б.А. Страшун, И.А. Старостина, Ю.А. Тихомиров, Г.П. Толстопятенко, Б.Н. Топорнин, В.А. Четвернин, Т.Я. Хабриева, В.С. Хижняк, В.Е. Чиркин, Б.С. Эбзеев, Е.Ф. Языков.

В исследовании использовались работы ученых в области информационного права, в частности А.А. Антопольского, И.Л. Бачило, О.В. Богословской, Е.А. Войникайнес, Е.К. Волчинской, М.С. Дашяна, В.А. Копылова, П.У. Кузнецова, В.Н. Лопатина, В.Н. Монахова, В.Б. Наумовой, Т.А. Поляковой, Л.Л. Попова, М.М. Рассолова, А.Г. Серго, Л.К. Терещенко, А.Д. Урсул, М.А. Федотова, С.А. Чеховской, М.В. Якушева и других.

Зарубежный опыт использования традиционных форм народовластия, а также внедрения информационных технологий при реализации права граждан на участие в управлении делами государства анализировался с привлечением работ иностранных ученых, таких как Д. Белл, Э. Гидценс, Ф. Люшер, М. Кастельс,

Г. Кельзен, Ф. Уэбстер, Ю. Хабермас, К. Экштайн, А. Тоффлер, Д. Ролз, Д. Дьюи, Д. Несбит, А. Турен, М. Маклюэн.

Вопросы нормативно-правового регулирования ИКТ являлись предметом исследований многих российских и иностранных ученых-правоведов. Вместе с тем комплексные научные работы, посвященные конституционно-правовому регулированию складывающейся системы электронной демократии в России, практически отсутствуют. Российскими исследованиями в ряде случаев рассматриваются отдельные вопросы системы электронной демократии. При этом внимание ученых, как правило, концентрируется на процедурных аспектах либо отдельных механизмах реализации прав граждан на участие в управлении делами государства с помощью ИКТ.

Отдельные диссертационные исследования на соискание ученой степени кандидата юридических наук посвящены проблематике электронного голосования. Можно указать диссертационные исследования Я.В. Антонова на тему «Электронное голосование в системе электронной демократии: конституционно-правовое исследование»<sup>1</sup>, К.Ю. Матрениной на тему «Становление электронного голосования на выборах в Российской Федерации и перспективы его развития (конституционно-правовое исследование)»<sup>2</sup>. Однако в указанных диссертационных исследованиях не проводился системный анализ структурных особенностей действующего законодательного регулирования феномена электронной демократии.

В современном мире сохраняет актуальность задача совершенствования уже существующих способов участия граждан в управлении делами государства, а также поиск и закрепление принципиально новых форм народовластия. В связи с этим представляется востребованным создание научной концепции реализации конституционных принципов народовластия при использовании ИКТ при осуществлении институтов прямой демократии в России. На ее основе возможно

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

более эффективное решение задач широкого привлечения граждан к управлению делами государства.

В силу вышеизложенного следует отметить актуальность комплексного конституционно-правового исследования использования ИКТ при осуществлении институтов прямой демократии в России.

**Объект и предмет исследования.** Объектом исследования выступают общественные отношения, связанные с использованием ИКТ в осуществлении институтов прямой демократии в России.

Предметом исследования являются нормы конституционного права, регулирующие вопросы осуществления институтов непосредственной демократии в Российской Федерации с использованием ИКТ.

**Цель и задачи диссертационного исследования.** Актуальность рассматриваемой темы определяет цель диссертационного исследования, которая заключается в анализе конституционно-правового регулирования механизмов реализации гражданами Российской Федерации права на осуществление форм непосредственной демократии с помощью ИКТ, а также в разработке рекомендаций и предложений по совершенствованию правового регулирования участия граждан в осуществлении форм непосредственного народовластия в условиях информационного общества.

Для достижения указанной цели поставлены следующие задачи:

- провести анализ практики использования ИКТ в осуществлении институтов прямой демократии;
- исследовать систему электронной демократии в России, определить ее подсистемы и элементы с целью выявления значимости электронной демократии для народовластия в целом;
- выявить конституционно-правовые пределы применения ИКТ в осуществлении институтов прямой демократии;
- определить социально-правовые последствия использования ИКТ в процессе реализации институтов прямой демократии, в том числе и риски их применения;

- установить конституционно значимые особенности осуществления волеизъявления граждан Российской Федерации с помощью ИКТ;
- уточнить возможные направления совершенствования правового регулирования использования ИКТ в процессе наблюдения за выборами и референдумом;
- исследовать конституционно-правовые основы участия граждан Российской Федерации в правотворческой деятельности и общественных инициативах посредством ИКТ;
- определить наиболее важные направления развития конституционно-правового регулирования общественного обсуждения проектов нормативных актов посредством ИКТ.

#### **Теоретическая, методологическая и эмпирическая основа исследования.**

При работе над диссертацией использовались следующие общенаучные методы познания: диалектический, системно-структурный, формально-логический, социологический, моделирование, а также некоторые другие (анализ, синтез, аналогия, обобщение, индукция, дедукция, абстрагирование).

В исследовании были применены также специальные юридические методы познания научных и практических проблем: формально-юридический, историко-правовой, сравнительно-правовой, статистический, а также телеологический метод толкования норм права.

Кроме того, в ходе проведения диссертационного исследования проводился логико-семантический и системный анализ содержания нормативно-правовых актов различного уровня, международно-правовых актов, решений судебных инстанций.

Теоретическую основу диссертации образуют труды специалистов в области конституционного и муниципального права, исследовавших проблемы реализации права граждан на участие в управлении делами государства с помощью институтов непосредственной демократии. Среди них следует особо отметить работы С.А. Авакьяна, А.Б. Агапова, Я.В. Антонова, М.В. Баглая, Д.Н. Бахраха, Ю.М. Батурина, Н.С. Бондаря, Н.А. Богданова, В.И. Васильева, В.Г. Вишнякова, В.Д. Зорькина, В.Д. Карповича, В.В. Комаровой, Д.А. Керимова, О.Е.

Кутафина, В.В. Лазарева, Ю.И. Лейбо, Л.Ш. Лозовского, А.А. Мишина, Л.А. Нудненко, Л.А. Окунькова, А.В. Павлушкина, А.Е. Помазанского, А.Е. Постникова, Б.А. Страшуна, 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.

Нормативную и эмпирическую основу исследования составляют Конституция Российской Федерации, акты международного права, федеральные конституционные законы и федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, в том числе и акты стратегического планирования, регулирующие использование ИКТ при осуществлении институтов прямой демократии в России, а также судебная практика в данной области. Также в тексте диссертации анализируется законодательство зарубежных государств, регулирующее осуществление форм прямой демократии. Кроме того, рассматриваются результаты социологических исследований, проводимых в Российской Федерации, Европейском Союзе, ряде зарубежных государств в сфере осуществления институтов прямой демократии при помощи ИКТ, изучены относящиеся к теме законопроекты, а также публикации в средствах массовой информации, затрагивающие актуальные вопросы в исследуемой области отношений.

**Научная новизна диссертации** заключается в том, что в рамках комплексного конституционно-правового исследования проблем и перспектив использования ИКТ в осуществлении институтов прямой демократии в России были обоснованы авторские подходы к определению понятия и системы электронной демократии в России, установлению роли и места различных институтов непосредственной демократии, реализуемых с помощью ИКТ, а также выработке рекомендаций по совершенствованию правового регулирования использования ИКТ в осуществлении институтов прямой демократии в России.

На основе изучения законодательства и практики его применения, концептуальных доктринальных подходов и специальных исследований в области

конституционного права **диссертант выносит на защиту следующие положения:**

**1.** В современных условиях магистральным направлением совершенствования механизма реализации права граждан на участие в управлении делами государства является внедрение ИКТ в сферу общественных отношений, связанную с институтами непосредственной демократии. Особенностью данного процесса является формирование феномена «электронной демократии», которая представляет собой систему демократических институтов, направленных на осуществление народовластия при помощи ИКТ. Целью функционирования электронной демократии является реализация принципов правового демократического государства в Российской Федерации и последовательное воплощение конституционных ценностей народовластия. В связи с отсутствием законодательного закрепления понятия электронной демократии ее развитие осуществляется недостаточно системно. Усилия государства в области формирования регулирования электронной демократии должны быть направлены на закрепление понятия электронной демократии, ее принципов, функции, целей и задач, а также прав и обязанностей субъектов электронной демократии (органов государственной власти, граждан Российской Федерации).

**2.** Выявлена особенность структуры электронной демократии, которая может рассматриваться как в широком, так и в узком значении данного термина. В широком понимании термина электронная демократия включает две подсистемы, состоящие из следующих конституционно-обусловленных форм народовластия, осуществляемых с помощью ИКТ: институтов непосредственной демократии и форм представительной демократии. В узком смысле система электронной демократии представляет собой совокупность институтов прямой демократии (как императивного, так и консультативного характера), реализуемых с использованием ИКТ. При этом речь идет как о модернизации уже существующих институтов, так и о формировании принципиально новых институтов, получивших воплощение благодаря ИКТ. И в целом, являясь продуктом эволюции традиционной системы непосредственной демократии,

электронная демократия развивается на основе общих принципов и подходов, сформировавшихся в рамках традиционной системы прямой демократии.

**3.** Исследование действующего нормативного правового регулирования системы электронной демократии позволило определить, что социально обоснованной целью ее функционирования является полная и последовательная реализация конституционных основ народовластия. Достижение данной цели имеет количественное и качественное измерение. Количественное измерение состоит в привлечении к управлению делами государства при помощи ИКТ как можно большего числа граждан и институтов гражданского общества. Качественное измерение состоит в создании такого механизма реализации права граждан на участие в управлении делами государства, при котором органы публичной власти должны в максимальной степени учитывать мнение граждан Российской Федерации по общественно значимым вопросам и принимать на этой основе социально обоснованные решения. Результатом этих процессов является укрепление правовых гарантий участия граждан в процессах принятия решений органами публичной власти.

**4.** В диссертационном исследовании выявлены основные тенденции в развитии императивной и консультативной подсистем электронной демократии. В условиях цифровизации общей тенденцией развития электронной демократии является создание системы взаимодействия между гражданином, обществом и государством, обеспечивающей эффективное функционирование каналов прямой и обратной связи между органами публичной власти и гражданами Российской Федерации. Указанные каналы связи, с одной стороны, должны обеспечивать информирование граждан Российской Федерации о сути принимаемых государственно-властных решений, а с другой, – оповещать органы публичной власти о мнении граждан по наиболее важным социальным вопросам. Для императивных институтов непосредственной демократии значимым является то, что использование в них ИКТ прежде всего должно повышать точность и достоверность учета волеизъявления граждан Российской Федерации, тем самым способствовать росту доверия к институтам выборов и референдума. Основным направлением развития законодательства в области консультативных институтов

непосредственной демократии является обеспечение трансформации номинально закрепленных в законодательстве институтов непосредственной демократии в реально действующие каналы взаимодействия граждан Российской Федерации с органами публичной власти.

**5.** Обоснована роль технических средств автоматизации голосования в помещении для голосования, их функциональное назначение в осуществлении институтов прямой демократии. Она выражается в повышении доступности процедуры голосования для избирателей, а также в совершенствовании процедуры подсчета голосов избирателей и установления итогов голосования. К техническим средствам автоматизации голосования в помещении для голосования на сегодняшний день относятся: а) комплексы обработки избирательных бюллетеней (КОИБ), основанные на считывании информации с избирательных бюллетеней оптическим сканером; б) комплексы для электронного голосования (далее – КЭГ) – электронные терминалы для голосования, использующие технологии электронного бюллетеня; в) экспериментальные средства электронного стационарного голосования (цифровые избирательные участки), представляющие собой специальные терминалы, применяемые для голосования избирателей, находящихся вне своего места жительства. Значимость технических средств автоматизации голосования определяется их возможностями модернизации всех процедур избирательного процесса, снижения доли непосредственного присутствия как избирателей на избирательных участках, так и представителей избирательных комиссий, что представляет особую актуальность в условиях пандемии 2020 года.

**6.** Значимость ИКТ для всей системы прямой демократии в Российской Федерации диктует необходимость выработки научных конституционно-правовых подходов к их развитию. Разработка научной концепции внедрения технических средств автоматизации голосования на выборах, референдумах на всей территории Российской Федерации должна включать обоснование целей и принципов, направленных на выработку общедоступных стандартов открытости и единых требований безопасности технических средств автоматизации голосования. В научной концепции должны быть определены следующие стадии

внедрения технических средств автоматизации голосования: а) определение порядка совершенствования нормативных основ технических средств автоматизации голосования, включающего уточнение понятия «электронное голосование», а также закрепление в избирательном законодательстве понятий «комплексы обработки избирательных бюллетеней» и «цифровые избирательные участки»; б) нормативное установление избирательных участков, участков референдума и/или избирательных округов, на которых использование технических средств автоматизации голосования является обязательным; в) разработка стандарта общественного контроля за голосованием с применением технических средств автоматизации голосования, включающего совершенствование правового статуса наблюдателей в части их квалификации и обучения; г) внедрение в избирательное законодательство правовых гарантий, исключающих «цифровую дискриминацию», при которой реализация активного избирательного права может находиться в зависимости от компетенции граждан в области ИКТ.

7. Анализ действующего нормативного правового регулирования дистанционного электронного голосования в Российской Федерации позволил определить актуальную проблематику его дальнейшего совершенствования. В конституционно-правовой природе данного института непосредственной демократии наиболее полно проявились как достоинства новых электоральных технологий, повышающих доступность процесса волеизъявления, так и их недостатки, связанные с рисками нарушения точности учета результатов волеизъявления, в том числе возникающие вследствие недостаточной проработанности механизмов общественного контроля.

С целью выработки научных подходов модернизации дистанционного электронного голосования автором предложено научное определение дистанционного электронного голосования, которое представляет собой конституционно обусловленный субсидиарный институт народовластия императивного характера, являющийся неотъемлемым элементом системы электронной демократии и направленный на расширение возможностей избирателей в реализации конституционного права на участие в управлении

делами государства без необходимости личной явки на избирательный участок в день голосования.

Необходимость дальнейшей интеграции дистанционного электронного голосования в избирательный процесс федерального, регионального и муниципального уровня требует существенной коррекции его правового регулирования. Определены следующие основные конституционно значимые требования к правовому регулированию дистанционного электронного голосования:

- обеспечение тайны волеизъявления избирателей при возможности проверки избирателем правильности учета своего голоса;

- необходимость обеспечения гласности предполагает разработку стандартов общественного контроля, включающих выработку требований к профессиональной компетенции наблюдателей при проведении дистанционного электронного голосования;

- законодательное разграничение полномочий технического организатора дистанционного электронного голосования и избирательной комиссии дистанционного электронного голосования.

**8.** Нормативное закрепление порядка видеонаблюдения за ходом и подсчетом результатов голосования на выборах и референдумах, служит целям легитимации императивных институтов непосредственной демократии и направлено на развитие общественного контроля за осуществлением институтов непосредственной демократии. Вместе с тем в настоящее время соответствующие процедуры видеонаблюдения за голосованием на выборах или референдуме являются не вполне эффективным средством защиты избирательных прав граждан в силу неопределенности порядка фиксации соответствующих правонарушений. В диссертационном исследовании предлагаются способы совершенствования нормативно-правового регулирования организации видеонаблюдения на выборах. В избирательном законодательстве необходимо определить порядок учета данных, полученных с помощью процедуры видеонаблюдения при установлении итогов голосования.

**9.** Опыт реализации интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» (далее – интернет-ресурс «РОИ») свидетельствует о формировании инновационного института консультативной демократии. Его дальнейшее развитие потребует разработки специального правового регулирования института на уровне федерального закона, в котором необходимо установить оптимальное соотношение двух подходов: экспертного – направленного на обеспечение качества предлагаемых общественных инициатив, а также общественного – направленного на выявление имеющихся в обществе точек зрения на существующие проблемы в сфере управления делами государства. Эти два начала должны гармонически сочетаться как на стадии разработки общественных инициатив, так и в ходе их обсуждения. Этим будет обеспечен баланс учета мнений граждан Российской Федерации и позиции экспертного сообщества. Такой подход позволит обеспечить эффективность реализации общественных инициатив, что в дальнейшем будет способствовать формированию института народной правотворческой инициативы. Модернизация правового регулирования интернет-ресурса «РОИ» должна включать в себя упрощение механизма подачи общественной инициативы, включая отмену избыточных требований к оформлению общественных инициатив. Одновременно с этим необходимо установить дополнительные условия реализации общественных инициатив, не допускающие размещение инициатив, носящих экстремистский, антиобщественный и противоправный характер. Не должны также допускаться инициативы, направленные на необоснованное вмешательство в текущую работу органов государственной власти и органов местного самоуправления, на ограничение прав третьих лиц, включая авторов других общественных инициатив.

**10.** Общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов в сети Интернет с использованием ИКТ является одним из перспективных элементов системы электронной демократии, представляющим собой реализацию технологии «краудсорсинга» и направленным на сбор предложений граждан Российской Федерации по вопросам нормативного правового регулирования социально значимых общественных отношений. В связи с этим предлагается разработка законодательного регулирования общественного обсуждения проектов

нормативных правовых актов. В соответствующем проекте федерального закона предложено установить:

- гарантии равного доступа граждан к общественному обсуждению проектов нормативных правовых актов;

- обязательность проведения общественного обсуждения проектов федеральных конституционных и федеральных законов, а также проектов подзаконных нормативных правовых актов органов исполнительной власти, существенно затрагивающих права и законные интересы граждан Российской Федерации;

- правовой статус субъектов общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов, органов государственной власти как разработчиков проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, а также граждан и их объединений, участвующих в общественном обсуждении;

- права и обязанности субъектов общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов в части информирования об учете или отклонении сформулированных предложений;

- обязательность вынесения на обсуждение проектов нормативных правовых актов, разработанных в ходе реализации общественных инициатив, получивших поддержку на интернет-ресурсе «РОИ»;

- возможность голосования за поддержку или отклонение высказанных гражданами предложений;

- возможность проведения «нулевого чтения» законопроекта, когда общественному обсуждению подвергается концепция законодательного акта.

**Теоретическое значение исследования** определяется научной проработкой основных проблем, касающихся интеграции современных информационных технологий в процесс реализации гражданами институтов прямой демократии в Российской Федерации, а также совершенствования всей системы народовластия. Выводы и предложения, содержащиеся в диссертации, могут быть учтены в работе по совершенствованию действующего конституционного законодательства, определяющего избирательные права граждан Российской Федерации.

Федерации, а также права граждан на реализацию институтов прямой демократии, имеющих консультативный характер.

**Практическое значение исследования** заключается в выявлении и обобщении актуальных проблем, связанных с правовым регулированием прав и свобод граждан Российской Федерации и полномочий органов публичной власти в области цифровизации институтов непосредственной демократии, а также разработке предложений по совершенствованию нормативных правовых актов Российской Федерации в рассматриваемой области. Выводы, содержащиеся в диссертации, могут быть использованы в практике деятельности органов публичной власти в процессе решения ими практических задач, относящихся к установлению, обеспечению и защите права граждан на участие в управлении делами государства.

Содержащиеся в диссертационной работе положения могут найти применение в качестве научной основы в целях совершенствования институтов непосредственной демократии, могут быть использованы при подготовке учебной литературы по конституционному и муниципальному праву, а также при чтении лекций и проведении семинарских занятий.

**Степень достоверности и апробация результатов диссертационного исследования.** Диссертационное исследование выполнено в отделе конституционного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (далее – ИЗиСП). Основные выводы и положения диссертационного исследования обсуждены на заседаниях отдела конституционного права ИЗиСП.

Наиболее значимые результаты исследования изложены в научных статьях автора, которые опубликованы в ведущих рецензируемых научных изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации для публикации основных научных результатов диссертации на соискание ученой степени кандидата и доктора наук.

Положения и выводы диссертационного исследования изложены в ходе выступлений на IV Международном конгрессе сравнительного правоведения «Пространство и время в международном и национальном праве» (3-4 декабря

2014 года); V Международном конгрессе сравнительного правоведения «Конституционные реформы в XXI веке: новые горизонты» (1-2 декабря 2015 г.); XI Международной школе-практикуме молодых ученых-юристов «Эффективное правоприменение: доктрина и практика» (26-27 мая 2016 г.); XIII Международной школе-практикуме молодых ученых-юристов «Право в условиях цифровой реальности» (6-7 июня 2018 г.); VIII Международном конгрессе сравнительного правоведения «Сравнительное правоведение в поисках конституционного идеала» (7-8 декабря 2018 г.); IX Международном конгрессе сравнительного правоведения «Правовые ценности в фокусе сравнительного правоведения» (2 декабря 2019 г.).

Положения диссертационного исследования были изложены в докладе на секции публичного права Ученого Совета ИЗИСП 19 декабря 2019 г.

**Структура диссертационного исследования** обусловлена целью и задачами исследования. Диссертационное исследование состоит из введения, трех глав, включающих в себя семь параграфов, заключения, списка источников.

## СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

**Во введении** обосновывается актуальность темы исследования, дана характеристика степени ее научной разработанности, определяются объект, предмет, цель и задачи исследования, выявляется теоретическая, методологическая и эмпирическая основа исследования, отражена научная новизна, сформулированы положения, выносимые на защиту, раскрывается теоретическое и практическое значение результатов исследования, представлены сведения о степени достоверности и апробации результатов диссертационного исследования.

**Глава первая «Конституционное право и развитие феномена электронной демократии»** состоит из двух параграфов.

**В первом параграфе «Осуществление конституционного права на участие в управлении делами государства в условиях современного информационного общества»** на основе анализа научной литературы, нормативных правовых актов, международных документов диссертантом определяется роль и место информационно-коммуникационных технологий в правовой системе. Автором раскрывается содержание таких понятий как «информационная эра», «цифровая эпоха», а также «информационное пространство». Делается вывод о двойственности качественных характеристик информационного пространства: с одной стороны государством предпринимаются значительные усилия для его правового регулирования, а с другой стороны, информационное пространство активно стремится к саморегулированию. На основании изученного материала раскрывается взаимосвязь информационного пространства, информационного общества и феномена электронной демократии. Диссертантом отмечается, что современное развитие информационного пространства может привести как к возникновению качественно новых взаимоотношений между органами государственной власти, гражданами и институтами гражданского общества, так и к определенной дезорганизации сложившихся социальных связей. С учетом разновекторной направленности процессов развития информационного пространства целью

регулирующего использования информационно-коммуникационных технологий (далее – ИКТ) в сфере прямой демократии должно стать привлечение граждан Российской Федерации к принятию важных социальных решений.

Диссертантом исследуется правовая природа феномена электронной демократии в Российской Федерации. В теории выделяются две наиболее важные функции институтов прямой демократии: императивная и консультативная. Автором сделан вывод, что в действующей системе правового регулирования императивных институтов непосредственной демократии, в том числе референдума и выборов, содержится нормы, ведущие к ограничению избирательных прав граждан, которые способны привести к снижению уровня доверия граждан к институтам непосредственной демократии. По мнению автора, консультативные институты непосредственной демократии являются средством общественной коммуникации, функция которых заключается в информировании органов публичной власти об общественном мнении и проблемах социально-экономического развития государства. В современном законодательстве существуют две тенденции развития: первая направлена на увеличение полномочий органов публичной власти при решении вопросов государственного управления, вторая проявляется в запросе на активное участие граждан и их объединений в указанном процессе. Наиболее остро этот вопрос отражается в регулировании выборов и референдумов. Выявлены следующие проблемы, возникающие при организации и проведении выборов и референдумов: низкая явка избирателей, непопулярность выборов и референдумов у молодежи, попытки фальсификации итогов выборов и референдумов, ограничение доступности выборов и референдумов для лиц, проживающих в отдаленных и малодоступных местностях. Одним из способов преодоления указанных проблем может быть разработка нормативного регулирования системы электронной демократии.

Во втором параграфе **«Развитие системы прямой демократии в контексте информационно-коммуникационных технологий»** исследуются правовые основы системы электронной демократии в Российской Федерации. Указывается на важность конституционного права граждан свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым

законным способом, в контексте феномена электронной демократии. В параграфе анализируются нормативные правовые акты, в которых упоминается термин «электронная демократия». Автором делается вывод об отсутствии законодательного определения понятия «электронная демократия». В представленном параграфе проводится анализ доктринальных подходов к содержанию данного термина. По мнению автора, отсутствие системной концепции нормативно-правового регулирования электронной демократии отрицательно сказывается на формировании государственной политики в указанной сфере.

Автором исследуется соотношение понятий «электронная демократия» и «электронное правительство». Указывается, что концепция электронной демократии отличается от концепции электронного правительства. Отличие электронной демократии заключается в вовлечении в процесс управления делами государства как отдельных граждан, так и институтов гражданского общества при их активном взаимодействии. На основе изучения нормативно-правовых и доктринальных подходов автором дается определение, согласно которому электронная демократия представляет собой систему демократических институтов, функционирующих с использованием ИКТ, а также сферу конституционно-правовых отношений, связанную с осуществлением народовластия при помощи ИКТ.

Автором выявляются общие и особенные тенденции в процессе развития правового механизма использования электронной демократии. Общей тенденцией в развитии правового механизма электронной демократии, включая его отдельные элементы, должно стать формирование системы прямой и обратной связи между органами государственной власти, гражданами, обществом. В результате создания такой системы повысится как качество учета волеизъявления граждан Российской Федерации по наиболее общественно значимым вопросам, так и выработка на его основе социально обоснованных решений. Особенной тенденцией в процессе информатизации императивных институтов непосредственной демократии должно стать обеспечение использования ИКТ в целях повышения точности и достоверности учета волеизъявления граждан Российской Федерации на выборах

и референдумах. Для консультативных институтов непосредственной демократии особенностью процесса их информатизации является необходимость их трансформации из формально закрепленных в законодательстве в реально действующие механизмы народовластия.

На основе научных данных, изложенных в параграфе, диссертантом предлагается авторская классификация элементов электронной демократии в Российской Федерации. Подчеркивается, что структура электронной демократии может рассматриваться как в широком, так и в узком значении. В широком понимании термин «электронная демократия» включает две подсистемы, состоящие из следующих конституционно закрепленных форм народовластия, осуществляемых с помощью ИКТ: институты непосредственной демократии и формы представительной демократии. В узком смысле система электронной демократии представляет собой совокупность институтов прямой демократии (как императивного, так и консультативного характера), реализуемых с использованием ИКТ. При этом речь идет как о модернизации уже существующих институтов, так и о формировании принципиально новых институтов, получивших воплощение благодаря ИКТ.

**Глава вторая «Конституционно-правовое регулирование использования информационно-коммуникационных технологий в осуществлении императивных институтов прямой демократии»** включает три параграфа.

В первом параграфе **«Правовое регулирование использования технических средств автоматизации голосования в помещении для голосования»** раскрываются правовые основы использования ИКТ в конституционно закрепленных институтах прямой демократии в Российской Федерации, к которым относятся выборы и референдумы. Организация процесса выборов и референдумов в традиционной форме (в помещениях для голосования) сопровождается правовыми рисками, которые снижают доверие к системе народовластия. Одним из направлений совершенствования избирательного процесса является внедрение технологий автоматизации процедуры голосования на участках для голосования, регистрации и подсчета голосов избирателей. По

мнению автора, к ним относятся три основных вида технических средств автоматизации голосования:

- комплексы обработки избирательных бюллетеней (далее – КОИБ), основанные на считывании информации с избирательных бюллетеней оптическим сканером;

- комплексы для электронного голосования (далее – КЭГ), электронные терминалы для голосования, использующие технологии электронного бюллетеня;

- экспериментальные средства электронного стационарного голосования (цифровые избирательные участки), представляющие собой специальные терминалы, применяемые для голосования избирателей, находящихся вне своего места жительства, впервые использованные в 2019 году в ходе единого дня голосования.

Автором определено, что применение КОИБ позволило избирательным комиссиям и наблюдателям оперативно проверять данные протоколов о количестве поданных и учтенных голосов избирателей, и расширило возможности более эффективного противодействия фальсификации избирательных бюллетеней при помощи сканеров высокого разрешения, позволяющих обнаружить несоответствия формы листов для голосования. Однако в практике применения КОИБ был выявлен ряд специфических недостатков: появления технических проблем сканеров, а также уязвимость программного обеспечения. Автором делается вывод о том, что стационарное электронное голосование при помощи КЭГ является более защищенным и надежным способом проведения голосования. Диссертантом исследуется развитие нормативного правового регулирования технических средств автоматизации голосования в помещении для голосования (КОИБ и КЭГ) и выявляются недостатки и противоречия.

В работе исследуется новый этап внедрения технических средств автоматизации избирательного процесса, связанный с проведением эксперимента по применению инновационного вида стационарного электронного голосования – голосования при помощи технологии цифровых избирательных участков. Отмечается, что необходимо проведение комплексного анализа опыта экспериментального механизма голосования при помощи технологии цифровых

избирательных участков с целью его закрепления в избирательном законодательстве Российской Федерации.

Диссертантом предлагается разработка научной концепции внедрения технических средств автоматизации голосования на выборах, референдумах на всей территории Российской Федерации, которая должна быть направлена на выработку общедоступных стандартов открытости и единых требований к безопасности технических средств автоматизации голосования. В рамках научной концепции выделяются следующие этапы: а) совершенствование нормативных основ применения технических средств автоматизации голосования путем уточнения понятия «электронное голосование», а также закрепления в избирательном законодательстве понятий «комплексы обработки избирательных бюллетеней» и «цифровые избирательные участки»; б) нормативное установление избирательных участков, участков референдума и/или избирательных округов, на которых использование технических средств автоматизации голосования является обязательным; в) разработка стандарта общественного контроля за голосованием с применением технических средств автоматизации голосования, включающего совершенствование правового статуса наблюдателей в части их квалификации и обучения; г) внедрение в избирательное законодательство правовых гарантий, исключающих так называемую «цифровую дискриминацию», при которой реализация активного избирательного права может находиться в зависимости от компетенции граждан в области ИКТ.

Во **втором параграфе «Электронное голосование вне помещения для голосования (дистанционное электронное голосование)»** исследуется механизм дистанционного электронного голосования как перспективный элемент системы электронной демократии. Диссертантом отмечается, что внедрение механизма дистанционного электронного голосования на выборах и референдумах федерального, регионального и муниципального уровня позволит гарантировать реализацию активного избирательного права для граждан Российской Федерации, проживающих как в крупных городах и населенных пунктах, так и в труднодоступных местностях, а также в зарубежных государствах.

Диссертант указывает также на наиболее типичные нарушения избирательных прав граждан, выявленные в ходе реализации Рекомендации Комитета министров Совета Европы государствам-членам № CM/Rec(2017)5 «О правилах электронного голосования» и применения различных способов дистанционного электронного голосования в некоторых зарубежных странах: ненадлежащее обеспечение тайны голосования в условиях необходимости идентификации и аутентификации избирателей; необеспечение неизменности информации о волеизъявлении избирателей в связи с возможностью стороннего воздействия на системы учета и обработки голосов избирателей; отсутствие возможности наблюдения и контроля за процедурой волеизъявления граждан при дистанционном электронном голосовании. Данные риски должны учитываться при внедрении дистанционного электронного голосования в России.

В рамках параграфа автор дает ретроспективный анализ этапов внедрения дистанционного электронного голосования в Российской Федерации. Диссертантом исследуется первый опыт проведения эксперимента по дистанционному электронному голосованию в соответствии с Федеральным законом от 29 мая 2019 г. № 103-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва», осуществленного на основе блокчейн-технологии. Автором отмечается, что при всех выявленных недостатках организации и проведения эксперимента на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва было установлено соответствие эксперимента нормам Конституции Российской Федерации и избирательного законодательства. В представленном параграфе обобщается опыт следующего, более масштабного этапа проведения эксперимента по организации и проведению дистанционного электронного голосования в соответствии с Федеральным законом от 23 мая 2020 г. № 152-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования в городе федерального значения Москве».

Автор дает анализ апробации механизма дистанционного электронного голосования в ходе его применения на федеральном уровне при проведения

общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации. Порядок дистанционного электронного голосования при проведении общероссийского голосования по указанному вопросу носил временный характер, что позволяет рассматривать его как экспериментальное регулирование, направленное на выявление положительных и отрицательных последствий внедрения механизма дистанционного электронного голосования на практике.

Диссертантом сделан вывод о том, что для внедрения данного инновационного типа голосования на всех уровнях публичной власти необходима разработка научной концепции, содержащей обоснованную модель правового регулирования дистанционного электронного голосования. В этом случае дистанционное электронное голосование может стать эффективным субсидиарным способом реализации активного избирательного права.

**В третьем параграфе «Правовое регулирование использования информационно-коммуникационных технологий при осуществлении видеонаблюдения за выборами и референдумами»** исследуется видеонаблюдение на выборах и референдумах как формирующийся новый элемент системы электронной демократии. Диссертант выделяет ряд этапов нормативного правового развития института видеонаблюдения на выборах и референдумах: этап первичного нормативного регулирования, обеспечивавшего проведение выборов Президента Российской Федерации в 2012 г. с использованием технологии видеонаблюдения; этап широкого применения технологии видеонаблюдения на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Президента Российской Федерации, а также на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и референдумах субъектов Российской Федерации, местных референдумах, проводившихся в избирательный период 2016-2018 гг.; этап дальнейшего развития нормативного правового регулирования, связанный с проведением дополнительных выборов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, а также

применения видеонаблюдения в ходе проведения общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации.

Автором был проведен анализ нормативного правового регулирования, правоприменительной и судебной практики каждого этапа и были сделаны соответствующие выводы. Отмечается, что трудности с обеспечением организации видеонаблюдения при проведении общероссийского голосования связаны не только с техническими возможностями субъектов Российской Федерации, но и с отсутствием (либо пробелами) единообразного правового регулирования данных вопросов. Рассмотренная диссертантом избирательная практика показала, что видеонаблюдение за ходом и подсчетом результатов голосования на выборах и референдумах представляет собой формирующийся неотъемлемый элемент реализации этих институтов непосредственной демократии. Вместе с тем приходится констатировать, что на данный момент демократический потенциал процедуры использования видеонаблюдения за голосованием на выборах или референдумах раскрыт не полностью. Это связано с невысоким уровнем организационно-технической подготовки избирательных комиссий, недостаточным финансированием, необязательностью использования данной процедуры, неопределенностью порядка фиксации совершенных правонарушений.

**Глава третья «Конституционное регулирование использования информационно-коммуникационных технологий в осуществлении консультативных институтов прямой демократии»** состоит из двух параграфов.

В первом параграфе **«Развитие правовых механизмов реализации общественных инициатив с использованием информационно-коммуникационных технологий»** выявлены конституционно-правовые основы осуществления общественных инициатив посредством ИКТ, являющихся консультативными институтом прямой демократии. Автор обращает внимание на положительные аспекты зарубежного опыта внедрения этого института непосредственной демократии, выявляет тенденции нормативного регулирования института общественной инициативы в зарубежных государствах. В результате

изучения зарубежного опыта были выявлены два наиболее распространенных вида общественных инициатив: документированные обращения граждан к органам публичной власти по значительному кругу вопросов, именуемые петициями, и инициативы, направленные на формулирование предложений о принятии или об отмене определенного нормативного правового акта, именуемые правотворческими (законодательными) инициативами граждан. В параграфе проводится анализ правовых механизмов их реализации с помощью ИКТ.

В параграфе автор исследует нормативное регулирование института общественных инициатив в Российской Федерации. В частности, в работе отмечается, что концептуальной задачей одного из видов общественных инициатив, реализуемых на интернет-ресурсе «Российская общественная инициатива», является обеспечение функционирования каналов прямой и обратной связи между гражданами Российской Федерации, институтами гражданского общества и органами публичной власти. В параграфе делается вывод о недостаточном уровне влияния данного вида общественных инициатив на принятие законодательных решений, что может объясняться как особенностью отдельных положений правил интернет-ресурса «Российская общественная инициатива», так и низким качеством самих вносимых предложений.

Диссертантом отмечаются имеющиеся недостатки действующего нормативно-правового регулирования данного института. В частности, на основе изучения правил интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» был сделан вывод о неопределенности в вопросе установления компетенции некоммерческой организации Фонд развития информационной демократии и гражданского общества «Фонд информационной демократии», уполномоченной на осуществление функций, предусмотренных правилами интернет-ресурса «Российская общественная инициатива». В настоящий момент актуальной проблемой экспертной оценки общественных инициатив является отсутствие механизмов обеспечения открытости принятия решений экспертными группами.

Комплексная регламентация института общественных инициатив должна предусматривать необходимость детального урегулирования отношений, связанных с реализацией стадий осуществления общественных инициатив.

Представляется обоснованной постановка вопроса о разработке федерального закона «Об общих принципах реализации общественных инициатив в Российской Федерации». Это может качественно повысить уровень правовых гарантий участия граждан в управлении делами государства.

Во втором параграфе «**Общественное обсуждение проектов федеральных нормативных правовых актов посредством информационно-коммуникационных технологий**» автором исследуются конституционно-правовые основы реализации такого важного элемента электронной демократии, как общественное обсуждение федеральных нормативных правовых актов. В ходе исследования было установлено, что роль ИКТ заключается в обеспечении доступности информации о деятельности по осуществлению полномочий должностными лицами государственной власти и местного самоуправления, ответственных за принятие общественно значимых решений. В тоже время роль общественного обсуждения в оценке законопроектов до сих пор остается незначительной. Это связано с тем, что в настоящий момент общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов не является обязательным. Автором исследуются нормы Постановления Правительства Российской Федерации от 25 августа 2012 г. № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения», а также положения Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». В частности, была выявлена неопределенность в отношении закрепленного статьей 24 Федерального закона № 212-ФЗ понятия «проект решений органов государственной власти».

Диссертантом анализируется опыт применения механизма общественного обсуждения нормативных правовых актов, в частности, проектов федеральных законов «О полиции», «Об образовании в Российской Федерации», «О профилактике семейно-бытового насилия в Российской Федерации», а также опыт обсуждения проектов нормативных правовых актов на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов. Автором делается вывод о том, что обсуждение размещенных на Федеральном портале проектов нормативных

правовых актов ведется недостаточно интенсивно, что говорит об отсутствии значительного интереса в использовании данного демократического института и неполном раскрытии его потенциала. На основании изложенного диссертантом делается вывод о необходимости разработки федерального закона, регулирующего общие принципы организации общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов.

В **Заключении** автор подводит итоги исследования, формулирует обобщенные теоретические выводы и практические предложения по совершенствованию существующих механизмов реализации прав граждан на участие в осуществлении форм прямой демократии с помощью современных информационных технологий.

**Основные результаты диссертационного исследования отражены в следующих публикациях:**

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации для опубликования основных научных результатов диссертации:

1. Григорьев А.В. Правовое регулирование электронного дистанционного голосования в Российской Федерации: перспективы развития // Вестник Московского государственного университета – Серия 26 «Государственный аудит». 2018. № 3. С. 118 – 131.

2. Григорьев А.В. Институт общественных инициатив в Российской Федерации: конституционное назначение и перспективы законодательного регулирования // Вестник Московского университета – Серия 26 «Государственный аудит». 2019. № 3. С. 66 – 80.

3. Григорьев А.В. Реализация конституционного права граждан на управление делами государства в условиях цифровизации // Журнал российского права. 2020. № 2. С. 45 – 57.