

На правах рукописи

Лопатин Антон Игоревич

**КОНСТИТУЦИОННЫЙ КОНЦЕПТ НАРОДНОГО СУВЕРЕНИТЕТА В РОССИИ
И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ПРАВА ГРАЖДАН В ЭПОХУ ЦИФРОВИЗАЦИИ**

Специальность: 5.1.2

Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2023

Диссертация выполнена на базе кафедры конституционного права и конституционного судопроизводства юридического института Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы».

Научный руководитель:

Ястребов Олег Александрович,

доктор юридических наук, доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой административного и финансового права юридического института ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы», ректор РУДН

Официальные оппоненты:

Заславский Сергей Евгеньевич

доктор юридических наук, кандидат политических наук, профессор департамента политологии факультета социальных наук и массовых коммуникаций ФГБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»

Пастухова Надежда Борисовна

доктор юридических наук, доцент, заведующая кафедрой международного права Московского государственного лингвистического университета

Ведущая организация:

Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА) г. Москва.

Защита состоится 15 мая 2023 г. в 14-00 на заседании диссертационного совета ПДС 0900.008 Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы» по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке РУДН по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6.

Автореферат разослан «15» апреля 2023 г.

Ученый секретарь диссертационного
совета ПДС 0900.008
кандидат юридических наук

Е.В. Муратова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования.

Особенность конституционной модели народного суверенитета в России заключается в том, что эта модель непосредственно в Конституции сопровождается развитым политико-правовым механизмом выявления и реализации народной воли, частью которого (наряду с главой государства и Федеральным Собранием) являются свободные выборы, референдум, а также общероссийское голосование, избирательные права граждан; структурно-функциональными элементами политической системы и способами структуризации общества выступают политические партии; организационными гарантиями – избирательные комиссии. Самостоятельную роль в гарантировании народного суверенитета и избирательных прав граждан способна сыграть цифровизация электоральной демократии.

Конституционный концепт народовластия в его системно-структурном осмыслении представляет собой следующие элементы: принцип конституционного строя – коллективные и индивидуальные формы его осуществления – участие политических партий в данном процессе – гарантии его конституционной легитимности, которыми выступают избирательные комиссии.

Изменения, произошедшие в последние несколько лет, непосредственно затрагивают либо существо самого принципа народного суверенитета, либо юридические технологии его реализации. В частности, новеллой такого процесса является дополнение по инициативе Президента России В.В. Путина существующих форм непосредственного волеизъявления граждан еще одной – общероссийским голосованием¹. Эта форма весьма рельефно проявилась в качестве способа легитимации волей народа поправки в Основной Закон России². Это, в свою очередь, требует выявления юридической природы общероссийского голосования, а также его правовой институционализации в качестве составной части демократического процесса в России.

Этими обстоятельствами обусловлена потребность в комплексном научном осмыслении существующих в данной сфере проблем для выработки научно обоснованных предложений законодателю и правоприменителям. Такое исследование свободных выборов, референдума, общероссийского голосования во взаимодействии с конституционными принципами народного суверенитета и плюралистической демократии неоправданно остается за пределами внимания ученых.

Степень научной разработанности темы. Концепция народного суверенитета исследовалась учеными, трудившимися на ниве отечественного государственоведения на различных этапах его развития. В досоветский период научная литература по этой проблематике представлена именами философов и юристов Н.А. Бердяева,

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации (О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики). 15 января 2020 г. М., 2020. С. 34-46.

² См.: Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 г. № 1-30 соответствие положениям глав 1, 2 и 9 Конституции РФ не вступивших в силу положений закона РФ о поправке к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции РФ порядка вступления в силу ст. 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации. Система Консультант Плюс: Российское законодательство (Версия Проф).

А.Д. Градовского, И.А. Ильина, М.М. Ковалевского, Н.М. Коркунова, П.И. Новгородцева, Л.А. Тихомирова, Б.Н. Чичерина, А.С. Яценко и др. В советский период нашей истории свой вклад в развитие этой концепции внесли А.А. Безуглов, С.С. Кравчук и возглавлявшая им кафедра государственного права МГУ им. М.В. Ломоносова, Л.А. Манелис, И.П. Трайнин, Ю.Г. Судницын, И.Е. Фарбер, В.С. Шевцов и др. На современном этапе развития конституционно-правовой мысли это направление отмечено трудами С.А. Авакьяна, Н.И. Грачева, С.А. Деменок, В.Д. Зорькина, В.Т. Кабышева, А.А. Клишаса, В.В. Комаровой, О.Е. Кутафина, Н.Б. Пастуховой, А.А. Сергунина, М.С. Саликова, Т.Я. Хабриевой, С.В. Черниченко, Л.Т. Чихладзе и др. Серьезный интерес представляют работы зарубежных исследователей А. Шайо, Р. Даля, Р. Джексона, С. Краснера и др.

Что касается проблемы электоральной демократии, она была и продолжает оставаться объектом внимания Г.Н. Андреевой, Р.Т. Биктагирова, А.А. Вешнякова, В.В. Еремяна, А.В. Иванченко, В.В. Игнатенко, С.Д. Князева, Е.И. Колюшина, Г.Н. Комковой, В.И. Лысенко, Л.А. Нудненко, А.Е. Постникова, И.Г. Чистобородова, С.М. Шапиева, Е. М. Якимовой и многих других.

Методологическое значение для ряда новых направлений исследования, в том числе юридической природы и содержательной характеристики статуса ЦИК России и ее актов, особенно в части, касающейся делегированного нормотворчества Комиссии, имеют труды М.Н. Марченко, А.Е. Постникова, О.А. Ястребова и др. Столь же значима осуществляемая в последние несколько лет цифровизация различных сфер жизнедеятельности общества, включая демократический политический процесс, неотъемлемой частью которого являются выборы. Этим обусловлено обращение науки к юридическим аспектам интеграции цифровых технологий и искусственного интеллекта в организацию и деятельность государства и практику правоприменения. Это потребовало авторского осмысления трудов М.В. Залоило, Д.А. Пашенцева, Н.Н. Черногора, О.А. Ястребова и др., в которых заключены теоретические и методологические основы цифровизации выборного процесса, разумеется, при безусловном обеспечении конституционных стандартов всеобщности, равенства и анонимности волеизъявления граждан и иных участников этого процесса.

В рамках заявленной тематики стандарты электоральной системы в зарубежных странах, раскрываются в трудах А.С. Автономова, А.В. Арановского, В.Н. Андриянова, Ю.А. Веденева, В.С. Елистратовой, В.В. Красинского, М.А. Липчанской, А.А. Макарецва и др.

При этом уместно отметить, что в имеющихся научных исследованиях комплексное осмысление конституционных институтов прямой демократии как институционального воплощения народного суверенитета в рассматриваемом в данной работе аспекте не проводилось. Что же касается внедрения цифровых технологий в избирательный процесс, юриспруденция в этом направлении сделала лишь первые шаги.

Цель и задачи диссертационного исследования. Цель исследования состоит в разработке механизма реализации конституционного принципа народного суверенитета и определения места в этом механизме коллективных и индивидуальных форм народного

волеизъявления, политических партий и избирательных комиссий с учетом влияния цифровизации на демократический политический процесс.

Указанной целью обуславливаются задачи исследования, их доктринальное обоснование и предлагаемые автором практические решения составляющие содержание настоящей диссертации:

- сформулировать понятие и основные характеристики концепта народного суверенитета как универсальной политико-правовой основы организации и деятельности публичной власти в России;
- раскрыть формы и способы реализации суверенитета народа в конституционном правопорядке России;
- выявить особенности эволюции свободных выборов, референдума, общероссийского голосования в механизме реализации народного суверенитета;
- раскрыть роль политических партий в аккумуляции воли народа и посредничестве во взаимоотношениях с публичной властью;
- показать юридическую природу и нормативное содержание избирательных прав граждан как ассоциированных носителей народного суверенитета;
- показать политико-правовую природу ЦИК России и ее место в публично-правовом механизме осуществления народного суверенитета;
- раскрыть содержание института делегированного нормотворчества ЦИК России как ответа на вызовы цифровизации электоральной демократии;
- определить состояние цифровизации электоральной демократии и конституционные императивы выборов;
- предложить направления и перспективы совершенствования цифровизации электоральной демократии и способы разрешения проблем.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе реализации публично-правовой модели народного суверенитета России посредством избирательных прав граждан в эпоху цифровизации.

Предметом исследования выступают теория, история и практика конституционно-правового закрепления народного суверенитета России и регулирования механизма его реализации посредством избирательного права граждан в эпоху цифровизации.

Методологическая и теоретическая основа исследования. Методологической основой исследования прежде всего являются общенаучные методы: системно-структурный анализ, классификация, дедуктивный вывод частного знания из общих посылок, индуктивное обобщение частных случаев до общей закономерности. Существенное значение в познании исследуемой проблематики имеют специальные методы правовой науки: формально-юридический, историко-правовой, сравнительно-правовой, социологический.

Обращение к юридическим методам познания, в частности, к формально-юридическому методу, в свою очередь, позволило определить содержательное наполнение свободных выборов, референдума, общероссийского голосования как форм реализации народного суверенитета; при этом особенность авторской трактовки заключается в том, что инструментарии такой реализации составляют избирательные права граждан. Что же

касается историко-правового метода, он способствовал осмыслению развития отечественной модели народного волеизъявления и его форм.

Теоретическую основу исследования составили научные труды отечественных ученых-юристов в области философии права, теории права и конституционного права. Собственные теоретические положения и выводы диссертанта опираются на анализ Конституции России (с учетом принятых в 2020 году поправок), общепризнанных принципов и норм международного права, актов федерального конституционно-правового законодательства, а также актов Конституционного Суда России и выраженных в них правовых позиций, некоторых решений Европейского Суда по правам человека, опыта регулирования в российском законодательстве и сложившейся правоприменительной практики.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в выборе темы и предмета исследования. Поскольку концепт суверенитета народа как универсальной конституционно-правовой теоретической основы организации и деятельности публичной власти и форм его реализации в конституционном правовом порядке в подобном ключе монографическими комплексными работами не исследовался. Особенно это касается новых форм реализации избирательных прав, в числе которых электронное голосование, и его разновидности – технология «мобильный избиратель», дистанционное электронное голосование, обусловленные цифровизацией электоральной демократии, и др.

Автором предложено правовое понимание природы концепта народного суверенитета в Российской Федерации, а также раскрыты особенности содержания форм и организационно-правовых механизмов его реализации посредством свободных выборов, референдума, общероссийского голосования, избирательных прав граждан. Предложены конкретные меры, направленные на комплексное решение проблем, связанных с правовым регулированием и реализацией указанного конституционного права.

На защиту выносятся следующие теоретические положения и выводы, имеющие значение для отечественной юриспруденции правоприменительной практики. В их числе новые или обладающие элементами новизны положения, вытекающие из предлагаемого в диссертации концептуального решения вопроса о взаимодействии конституционного принципа народного суверенитета как составной части основ конституционного строя России с институтами электоральной демократии, которые образуют целостный механизм реализации этого принципа посредством выявления воли народа, а субъективные конституционные избирательные права индивидуализируют и персонализируют такое выявление на уровне гражданина.

При этом автор имеет в виду, что, несмотря на относительную неподвижность основ конституционного строя, публично-правовые механизмы их реализации находятся в постоянном развитии, обусловленном потребностями общества и необходимостью правовых ответов на его социально-политические запросы; одним из таких ответов выступает цифровизация сферы электоральной демократии, в свою очередь являющейся императивом техногенной цивилизации и рефлексом информационного общества.

1. Народный суверенитет является частью конституционной матрицы ценностей, составляющей основы конституционного строя России, которые в силу занимаемого в

Конституции места предопределяют все последующее содержание Основного Закона; в свою очередь, свободные выборы, референдум и общероссийское голосование, а также избирательные права граждан являются формами и способами осуществления народного суверенитета, т.е. выявления воли народа, которая обязывает публичную власть и определяет основные направления ее деятельности; на порядок такого выявления непосредственное и активное влияние оказывает цифровизация избирательного процесса.

В своем современном конституционном выражении народный суверенитет не совпадает с «народоправством», означающим, что народ в правовой сфере ничем не ограничен и имеет право «на все»; в действительности народный суверенитет есть принцип организации публичной власти, в основе деятельности которой лежит воля народа, выявляемая в процессе свободных выборов, референдума либо общероссийского голосования. Диалектика взаимодействия народного суверенитета и конституционализма заключается в том, что народной волей легитимируется Конституция, в свою очередь, Конституция определяет формы и способы реализации суверенитета народа и его правовые пределы, которые определяются демократией, верховенством права и правами человека. Соответственно, суверенитет народа в демократическом обществе никогда не простирается до «права» на восстание или революцию.

2. В философии права и отечественном конституционализме сложилась двоякая интерпретация понятия «народ». Основание для такого понимания дает и действующая Конституция России. В первом случае народ есть исторически сложившаяся общность в ее историческом же развитии и неразрывной связи множества поколений (Л.А. Тихомиров, Н.А. Бердяев, И.А. Ильин); во втором – понятием «народ» Конституция обозначает корпус избирателей.

Соответственно, в первом случае воля народа означает незыблемость суверенной отечественной государственности, созданной разумом и волей наших далеких предков, т.е. императив единства и целостности Российского государства; во втором – устройство государства в его историческом развитии от Древней Руси до современной России. На разных этапах развития Российского государства для него были характерны различные формы правления и политические режимы при безусловном и императивном характере принципа единства и целостности, в полной мере сохраняющем значение в условиях трансформации России в демократическое правовое федеративное государство с республиканской формой правления. Именно этот второй смысл данного понятия имеет операционное значение для осмысления тесно связанных с ним понятий.

3. Наиболее широкое значение понятие «народ» в этом смысле как субъекта конституционного права выражено в открывающем Конституцию России словосочетании: «Мы, многонациональный народ Российской Федерации». Воля народа в данном понимании в различных формах ее выражения так же имеет различное юридическое значение:

а) народу принадлежит учредительная власть, т.е. власть принять Конституцию, учредить институты публичной власти и т.п. Соответственно, результаты всенародного голосования – Конституция России – являются юридическим императивом для всех субъектов права;

б) результаты референдума столь же императивны по своему значению для органов публичной власти и тех субъектов права, на которых они распространяются;

в) общероссийское голосование, поскольку им поддержано решение федерального законодателя по поправке к Конституции, выступает в качестве акта, санкционирующего вступление закона о поправке к Конституции в силу;

г) свободные выборы выступают как процесс передачи выборным органам государства права на власть и легитимируют их деятельность, соответствующую Конституции как высшему выражению народной воли.

4. Конституционный механизм реализации народного суверенитета включает в свой состав следующие элементы:

а) формы осуществления, в числе которых – органы публичной власти (глава государства, парламент, иные выборные органы), всенародное голосование, референдум, общероссийское голосование, свободные выборы, которые в их единстве образуют целостный юридический механизм, гарантирующий непосредственное народовластие;

б) избирательные права граждан;

в) политические партии, играющие существенную роль в формировании воли народа в плюралистической демократии;

г) избирательные комиссии, выступающие организаторами электорального демократического процесса.

5. Амбивалентность формулы свободных выборов часто приводит к их отождествлению со свободным голосованием. В действительности их природа и нормативное содержание не совпадают. Свобода голосования – лишь часть свободных выборов. Принцип свободных выборов означает, что воля народа, составляющая основу публичной власти, требует периодических и нефальсифицированных выборов, основанных на всеобщем и равном избирательном праве при тайном голосовании.

Из Конституции России, электорального законодательства, актов Конституционного и Верховного судов Российской Федерации, осуществленных автором обобщений литературных источников, взглядов отечественных и зарубежных ученых (С.А. Авакьян, Р.Т. Биктагиров, Г.А. Василевич, Ю.А. Веденеев, Роберт Даль, В.В. Еремян, А.А. Клишас, В.В. Комарова, Г.Н. Комкова, А.Е. Постников, Т.Я. Хабриева и др.) а также одного из основоположников концепции плюралистической демократии Роберта Даля следует, что свободные выборы охватывают не только подачу голоса, а *все стадии избирательного процесса* и в своем юридическом содержании имеют комплексный характер. Они требуют:

а) наличия должной нормативной основы (Конституция и соответствующее ей законодательство);

б) политической беспристрастности, честности и прозрачности управления избирательным процессом;

в) должной гарантированности избирательных прав граждан, включая доступ кандидатов к выборам, соответственно, отказ в регистрации гражданина в качестве кандидата должен основываться на Конституции и истолковываемом в соответствии с ней законодательством, и ни в коем случае не может быть результатом выражаемых ими взглядов или декларируемых программ;

- г) точности списков избирателей и исключения манипуляций с ними;
- д) обеспечения свободы слова и печати и исключения государственного и любого иного давления на избирателей и кандидатов, отсутствия непропорционально больших предпочтений для парламентских партий;
- е) свободного участия избирателей в голосовании при соблюдении всеобщности голосования и равенства голосов избирателей и при соблюдении тайны голосования, а также принуждения в любой форме к участию в выборах или отказу от такого участия;
- ё) прозрачности финансирования и действенного контроля за соблюдением кандидатами и политическими партиями порядка его осуществления и установленных законом пределов;
- ж) исключения фальсификаций при подсчете голосов, гарантируемого присутствием на процедуре подсчета голосов наблюдателей, средств массовой информации, кандидатов либо назначенных ими представителей;
- з) принцип свободных выборов требует безусловного исключения так называемого «административного ресурса». Столь же опасен для свободных выборов партийный эгоизм представленных в парламенте политических партий.

Эти элементы в их системной совокупности и образуют нормативное содержание принципа свободных выборов; одновременно они составляют критерии легитимности иных конституционных форм и способов непосредственного народовластия – референдума и общероссийского голосования, разумеется, с учетом их организационной и функциональной специфики, и составляют нормативное ядро конституционного стандарта организации народного волеизъявления.

6. Институт общероссийского голосования по юридической природе, значению и правовым последствиям должен быть отнесен к числу высших непосредственных выражений власти народа. Его адекватное доктринальное обоснование (А.А. Клишас, П.В. Крашенинников, Т.Я. Хабриева, а также В.В. Еремян, А.Е. Постников) и конституционная легитимация Заключением Конституционного Суда России от 16 марта 2022 г. допускают несколько форм юридической институализации – в Федеральном конституционном законе «О референдуме Российской Федерации», Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Федеральном законе «Об общероссийском голосовании граждан Российской Федерации». Юридически допустимо урегулирование порядка организации и проведения общероссийского голосования актом назначившего такое голосование по тому или иному вопросу органа, т.е. регулирование *ad hoc*.

7. Частью организационного механизма выявления суверенной воли народа и ее содержательной характеристики является ЦИК России – государственный орган специальной компетенции. Вывод о ее природе проистекает из возлагаемых на ЦИК России законодателем функций – организации и проведения выборов, референдумов, всенародного и общероссийского голосований (функция управления избирательным процессом); нормотворческой функции, пределы которой установлены федеральным законом; квазисудебной функции, заключающейся в защите прав граждан и иных участников избирательного и референдумного процесса.

Новинкой публично-правовой практики последнего времени, вызванной к жизни пандемией COVID – 19 и особенно набирающей темпы цифровизацией выборной сферы является так называемое делегированное нормотворчество ЦИК России. В зависимости от целей настоящего исследования оно рассматривается как конституционно-правовой институт, часть юридического процесса, конституционное правоотношение между законодателем и ЦИК России, которым восполняются пробелы в законодательстве. Законодатель выступает в качестве делеганта, а ЦИК России – делегата, полномочия которого, пределы усмотрения и критерии легитимности нормотворческой деятельности определяются делегантом.

Смысл нормотворческой деятельности ЦИК России, обусловленной необходимостью срочных решений, заключается в установлении порядка голосования, обеспечивающего защиту жизни и здоровья участников избирательного процесса, либо интеграцию в этот процесс новых технологий, диктуемых цифровизацией сферы электоральной демократии. При этом делегированному нормотворчеству ЦИК России присущи следующие признаки:

а) такое нормотворчество возможно только в пределах функций ЦИК России как государственного органа, который организует и проводит выборы;

б) законодатель обязан точно определить предмет нормотворчества ЦИК России и пределы регулирования актом делегированного нормотворчества. При этом критериальное значение для определения объема делегации имеет указание ст. 71 Конституции Российской Федерации, что регулирование прав и свобод граждан входит в предмет исключительного ведения Российской Федерации и осуществляется только федеральным законом;

в) акты, издаваемые в порядке делегированного нормотворчества обладают силой федерального закона, поскольку они санкционированы парламентом;

г) эти акты находятся под двойным контролем – федерального законодателя как делеганта и суда;

д) федеральный законодатель может в любое время отозвать делегированное ЦИК России полномочие на делегированное правотворчество. При этом, на взгляд автора, полноценное законодательное урегулирование порядка деятельности избирательных комиссий в экстраординарных ситуациях, равно как в процессе цифровизации выборов, является более предпочтительным.

8. Автор, исходя из имеющегося нормативного регулирования и наличной практики цифровизации выборов, предлагает двойное понимание электронных выборов. В широком смысле слова под электронными выборами понимаются использование электронных средств для *подачи* и/или *подсчета* голосов избирателей. Сюда же следует отнести сбор подписей избирателей в поддержку кандидатов с использованием электронных средств, проверку этих подписей и т.п. В узком смысле под электронными выборами понимается только *подача* голосов избирателями с использованием электронных средств, т.е. голосование с использованием электронных средств.

При этом императивным требованием к механизму электронных выборов является гарантирование конституционных стандартов выборов (всеобщее и равное избирательное

право, тайна голосования и обеспечение свободы голосования). Именно эти критерии в системе конституционных стандартов свободных выборов занимают доминирующее положение.

9. ЦИК России разработаны и реализуются в выборной практике две основные технологии электронных выборов – «Мобильный избиратель» и «Дистанционное электронное голосование», которые действуют наряду с традиционным голосованием с использованием бумажных бюллетеней.

«Мобильный избиратель» в конечном счете обусловлен возросшей мобильностью населения; его смысл заключается в том, чтобы гарантировать активное избирательное право граждан, находящихся в день (дни) голосования вне постоянного места жительства. Эта технология, широко опробованная на выборах главы государства в 2018 г., позволила воспользоваться своим активным избирательным правом более 6 млн. избирателей, соответственно, данная технология может и должна так же квалифицироваться в качестве важной организационной гарантии свободы передвижения и выбора гражданами места жительства, поскольку снимает конкуренцию и даже коллизию соответствующих конституционных прав.

Что касается технологии ДЭГ, она является не альтернативой, а дополнением к традиционному голосованию на избирательных участках. Избиратель получает возможность выбора: либо ДЭГ, либо традиционное голосование на избирательном участке с использованием бумажного бюллетеня. По мнению автора, обе формы голосования одинаково легитимны и в обозримом будущем будут и должны сосуществовать.

10. Серьезной проблемой для использующих технологию электронного голосования государств является обеспечение конституционного принципа тайны голосования и исключение манипуляции голосами избирателей. Автор видит ее решение в использовании технологии блокчейна, позволяющей сочетать прозрачность выборов и конфиденциальность голосования, т.е. его анонимность и тайну голосования, гарантируемых присущей технологии блокчейна транзакционной конфиденциальностью.

Уместно подчеркнуть, что в целях нейтрализации так называемого «административного ресурса», особенно в бюджетных учреждениях, и следуя обращениям избирателей, ЦИК России предусмотрела возможность неоднократного переголосования (отложенное голосование) для участников электронных выборов. Однако, по мнению автора, найти для этого веское юридическое основание крайне сложно; в равной мере сложно доказать, что в данном случае в полной мере обеспечивается равенство граждан-избирателей, голосующих с использованием бумажных бюллетеней или электронно. На практике такая возможность отдельными избирателями использовалась до шести раз, что едва ли можно объяснить декларируемыми целями установления такой возможности. Соответственно, в процессе подготовки к единому дню голосования 11 сентября 2022 г. возможность отложенного голосования в субъектах Российской Федерации, воспользовавшихся технологией ДЭГ, по инициативе Э.А. Памфиловой и ряда ее коллег, включая автора, была исключена.

По мнению автора в электоральной повестке стоит вопрос о проведении электронных выборов строго на федеральной платформе. Остро стоит вопрос о модернизации института наблюдения в процессе ДЭГ, поскольку от наблюдателя требуется хорошее знание технических и юридических аспектов выборов с использованием электронных средств.

Теоретическая и практическая значимость работы. Теоретическое значение диссертации предопределяется положениями, обосновывающими народный суверенитет как части конституционной матрицы ценностей, составляющей с одной стороны, важнейший элемент основ конституционного строя России, а с другой стороны, являющейся базовой категорией для свободных выборов, референдума и общероссийского голосования, а также избирательных прав граждан как форм и способов осуществления народного суверенитета. Соответственно, предлагаемое автором концептуальное решение может быть полезно для дальнейшего развития науки конституционного права и в целом публично-правовой теории, а также развития учения об электоральной демократии, особенно в части избирательного права и процесса.

Практическая значимость работы, разумеется, не сводится лишь к прикладной роли диссертации, оно заключается в выявлении некоторых закономерностей развития конституционного принципа народного суверенитета и юридического механизма его реализации в правовом порядке России; одновременно, исходя из этих объективных закономерностей и практики электоральной демократии, выдвигается ряд предложений по дальнейшему совершенствованию законодательства Российской Федерации. Авторские выводы могут быть полезны организаторам выборов, а также помочь в подготовке спецкурса для студентов юридических вузов по избирательному праву. Они могут помочь также в переподготовке и повышении квалификации студентов факультетов политологии и журналистики, специалистов, занимающихся организацией и проведением выборов и референдумов.

Апробация результатов исследования. Основные результаты научного исследования опубликованы в двенадцати научных статьях. В том числе 8 – в рецензируемых научных журналах из списка РУДН, перечня рецензируемых изданий Высшей аттестационной комиссии при Минобрнауки России, прочих рецензируемых научных журналах, а также 4 публикации в иных изданиях.

Диссертация обсуждалась на заседаниях кафедры конституционного права и конституционного судопроизводства Юридического института Российского университета дружбы народов, а содержащиеся в ней выводы и положения докладывались автором на Международном симпозиуме «Эффективное использование информационных технологий на выборах: прозрачность и подотчетность» (Турция, Анкара, 15–17 сентября 2019 г.), Международной научно-практической конференции «Цифровизация избирательный процессов: гуманитарное измерение» (М., 2020 г.), на двух научных конференциях, организованных совместно МГУ им. М. В. Ломоносова и МГЮА им. О.Е. Кутафина (2021 г. 2022 г.).

Структура диссертации, предопределяемая авторской целью и задачами, состоит из введения, четырех глав, включающих 11 параграфов, заключения и библиографического списка.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, излагаются объект и предмет диссертационного исследования, его методология и теоретическая основы, обосновывается научная новизна исследования, излагаются основные положения, выносимые на защиту, приводятся сведения об апробации работы.

Глава I «Публично-правовая модель народного суверенитета в России: методология исследования и формы реализации» состоит из трех параграфов.

В первом параграфе главы предлагается концептуальное осмысление суверенитета народа как универсальной политико-правовой основы организации и деятельности публичной власти, а также анализируются формы его реализации в конституционном правопорядке России.

Руководствуясь принципом историзма, автор отмечает, что концепция народного суверенитета была сформулирована английскими философами Томасом Гоббсом и Джоном Локком; она противостояла королевскому абсолютизму. При этом умеренность Английской революции 17 в. и восстановление монархии предопределили умеренность самой концепции.

В континентальной Европе эта концепция связана с именем предтечи Великой французской революции конца 18 века Жан-Жака Руссо в трактате «Об общественном договоре, или Принципы политического права», увидевшем свет столетие спустя после его английских предшественников (1762 г.).

Руссо в своей концепции так же был умерен и вполне допускал существование монархии при условии, что суверенитет будет разделен между народом и королем. Однако идеальный образ, основанный на естественном праве и общественном договоре, общей воле и естественных правах человека, в исполнении последователей философа, особенно якобинцев во главе с Робеспьером, оказался тиранией. Гарантией от такого перерождения явился конституционализм, установивший объективные правовые пределы народного суверенитета, выражением которого явился принцип большинства.

Абсолютизм в России существовал значительно дольше, чем в Западной Европе; соответственно, идеи просвещения проникли в общественно-политическую и юридическую мысль страны позднее. Однако уже в первой трети 19 в. в России появились первые проекты конституции (П. Пестель, Н. Муравьев), в 1861 г. было отменено крепостное право, а вслед за этим последовали великие реформы 70-х гг. – земская, городская, судебная, военная, образовательная, в течение всего столетия вполне активно развивался так называемый «правительственный» конституционализм. 17 октября 1905 г. Николай II Высочайшим манифестом «Об усовершенствовании государственного порядка» было объявлено о создании законодательного органа – Государственной Думы, а

народу дарованы политические права и свободы. Россия сделала первый шаг к ограничению всевластия царя и становлению конституционного строя.

Манифест с одобрением был встречен обществом. Но в это же самое время появилась политическая партия РСДРП, которая в программе, принятой на ее втором съезде в 1903 г. своей ближайшей политической задачей поставила низвержение царского самодержавия. На смену монархии должна была прийти демократическая республика, конституция, которой обеспечила бы «самодержавие народа, т.е. сосредоточение всей верховной государственной власти в руках законодательного собрания, составленного из представителей народа и образующего одну палату, и демократические права и свободы».

Именно такая интерпретация народного суверенитета как «самодержавия народа», т.е. системоцентристская модель организации государства, в которой народ имеет «право на все», одержала победу в 1917 г. Эта модель серьезно модифицировалась и в значительно более мягкой форме сохранялась в течение всей отечественной истории советского периода, составляя ядро советского типа демократии¹.

Действующая Конституция России является не продолжением прежнего опыта; она открыла новый этап конституционного устройства общества. Народный суверенитет в Конституции России представлен в качестве одной из основ конституционного строя. Согласно ст. 3 Конституции носителем суверенитета и единственным источником власти в России является ее многонациональный народ.

При этом принципу народного суверенитета как части архитектоники конституционного устройства России сопутствуют принципы правового государства и уважения прав и свобод человека и гражданина как высшей ценности (ст.ст. 1 и 2), а в ст. 10 Основного закона закреплён принцип разделения властей.

Соответственно, рассуждения о «праве народа на революцию», якобы вытекающем из ст. 3 Конституции России, есть юридический нонсенс, под которым нет никаких правовых оснований. Напротив, из части 4 данной статьи следует, что в конституционной демократии народ имеет право на то, что он сам отнес на свое усмотрение в принятой им Конституции. В связи с этим совершенно логично определение в частях 2 и 3 ст. 3 Конституции форм осуществления своей суверенной воли – через органы государственной власти и органы местного самоуправления (представительная форма), а также референдум и свободные выборы (непосредственное народовластие). Конституционная реформа 2020 г. дополнила эти формы институтом общероссийского голосования.

Указанные институты являются коллективными формами народного волеизъявления. Они индивидуализируются и персонализируются Конституцией в избирательных правах граждан, праве граждан на участие в референдуме и общероссийском голосовании.

Во втором параграфе раскрываются коллективные публично-правовые способы и формы реализации народного суверенитета, их сущность, особенности содержания и реализации.

¹ См. подробно Еремян В.В. Советский Союз в ретроспективе современной юридической науки // Вестник РУДН. Серия юридическая. 2022. № 4. С. 747-807.

С народным суверенитетом тесно связаны **свободные выборы**. Именно из принципа свободных выборов вытекает обязанность государства по организации подготовки и проведения выборов; этим же предопределяется характер его взаимодействия с гражданами-избирателями и иными участниками избирательного процесса.

Целью выборов является формирование воли большинства граждан, обладающих избирательным правом, поскольку демократия есть правление большинства. Но это только один аспект характеристики выборов. В более широком социальном аспекте, как справедливо считают некоторые исследователи, выборы представляют собой способ и форму преодоления неизбежных в условиях плюралистической демократии, основанной на принципе большинства, противоречий между обществом и государством, гражданином и публичной властью, большинством и меньшинством. Именно в таком преодолении усматривается главное условие устойчивости и стабильности конституционного строя и условие его эволюционного развития (С.А. Авакьян, С.В. Кабышев, А.А. Клишас, А.Е. Постников, Б.С. Эбзеев и др.). Отсюда следует, что выборы одновременно являются способом гражданской самоорганизации общества и его политического структурирования. Вне этого конкурентная демократия не мыслима.

В публичном праве под выборами обычно понимаю институт прямого народного волеизъявления, посредством которого реализуются суверенитет народа и избирательные права граждан. Выборы выполняют двоякую конституционную функцию: это одна из важнейших форм непосредственной демократии; одновременно выборы являются способом формирования народного представительства. Это означает, что выборы являются способом передачи народом избранным им органам права на осуществление от его имени публичной власти – государственной и муниципальной. Именно в процессе выборов определяется персональный состав выборных органов и государственных и муниципальных должностей, замещаемых посредством голосования. В связи с этим выборы выступают в качестве формы управления народом делами государства и участия граждан в этом процессе, а также контроля за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления.

Таким образом, выборы не сводятся к формальному акту голосования гражданина, это – акт участия гражданина и других участников избирательного процесса в осуществлении его суверенитета. Но такое участие становится реальным лишь при условии, что выборы являются свободными. Этим обусловлен акцент Конституции на свободе выборов, которые наряду с референдумом являются высшим непосредственным выражением власти народа.

В связи с этим значение понятия «свободные выборы» в методологии реализации принципа народного суверенитета занимает особо важное место. При этом, однако, отечественная правовая доктрина и практика не всегда отражают богатство принципа свободных выборов, что, в свою очередь, негативно сказывается на практике правоприменения. Главный порок интерпретации нормативного содержания свободных выборов заключается в том, что они рассматриваются в отрыве от принципа народного суверенитета; в результате содержание принципа свободных выборов сводится к свободе участия гражданина-избирателя в голосовании.

Свободные выборы есть свободное формирование и свободное выражение своего политического поведения всеми участниками избирательного процесса. Гарантией свободного волеизъявления и возможности индивидуальных и коллективных участников избирательного процесса выразить свою волю в любой из юридически возможных форм являются закреплённые в избирательном законодательстве принципы избирательного права, в том числе всеобщности избирательного права, тайны голосования, альтернативных выборов, гласности и др.

Но это – только самая общая характеристика принципа свободных выборов, которая и тому же носит скорее социально-политический, а не юридический характер. На основе анализа ряда базовых решений Конституционного Суда России, обобщения литературных источников, изучения практики правоприменения автор сформулировал понимание нормативного содержания принципа свободных выборов. Литературную основу этого вывода составляют труды ряда отечественных (С.А. Авакьян, Р.Т. Биктагиров, В.В. Еремян, А.А. Клишас, А.Е. Постников, Т.Я. Хабриева и др.) и зарубежных (главным образом, Роберт Даль) ученых.

Из этого анализа следует, что свободные выборы охватывают не только подачу голоса, а все стадии избирательного процесса и в своем юридическом содержании имеют комплексный характер. Они требуют:

- а)** наличия должной нормативной основы (Конституция и соответствующее ей законодательство);
- б)** политической беспристрастности, честности и прозрачности управления избирательным процессом;
- в)** должной гарантированности избирательных прав граждан, включая доступ кандидатов к выборам, соответственно, отказ в регистрации гражданина в качестве кандидата должен основываться на Конституции и истолковываемом в соответствии с ней законодательством, и ни в коем случае не может быть результатом выражаемых ими взглядов или декларируемых программ;
- г)** точности списков избирателей и исключения манипуляций с ними;
- д)** обеспечения свободы слова и печати и исключения государственного и любого иного давления на избирателей и кандидатов, отсутствия непропорционально больших преференций для парламентских партий;
- е)** свободного участия избирателей в голосовании при соблюдении всеобщности голосования и равенства голосов избирателей и при соблюдении тайны голосования, а также принуждения в любой форме к участию в выборах или отказу от такого участия;
- ё)** прозрачности финансирования и действенного контроля за соблюдением кандидатами и политическими партиями порядка его осуществления и установленных законом пределов;
- ж)** исключения фальсификаций при подсчете голосов, гарантируемого присутствием на процедуре подсчета голосов наблюдателей, средств массовой информации, кандидатов либо назначенных ими представителей;

з) принцип свободных выборов так же требует безусловного исключения так называемого «административного ресурса». Столь же опасен для свободных выборов партийный эгоизм представленных в парламенте политических партий.

Эти элементы в их системной совокупности и образуют нормативное содержание принципа свободных выборов; одновременно они составляют критерии легитимности иных конституционных форм и способов непосредственного народовластия – референдума и общероссийского голосования, разумеется, с учетом их организационной и функциональной специфики, и образуют ядро конституционного стандарта организации народного волеизъявления.

Одновременно высказаны предложения об уточнении формулировок некоторых Федеральных законов, в том числе о целесообразности в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права граждан на участие в референдуме Российской Федерации» дать легальное определение понятия свободных выборов.

Референдум представляет одну из форм непосредственного волеизъявления граждан по наиболее значимым вопросам общегосударственного, регионального или местного значения. Чаще всего под ним понимают народное голосование по наиболее важным вопросам¹.

Отечественный конституционный правопорядок и основанное на нем законодательство знает различные виды референдума. В частности, ст. 2 Федерального закона от 12 июня 2002 г. (ред. от 28.06.2022) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» различает три вида референдума: местный референдум, референдум субъекта Федерации и референдум Российской Федерации.

В науке конституционного права различают и иные виды референдума. Например, по правовым последствиям референдумы делятся на *постановляющие* и *консультативные*. Посредством постановляющего референдума принимаются общеобязательные решения, не нуждающиеся в утверждении, а посредством консультативного референдума предварительно выясняется общественное мнение граждан, т. е. юридической силы они не имеют. Кроме того, например, решение, принятое на референдуме по вопросу, за который проголосовало менее половины голосов избирателей, участвовавших в голосовании, будет носить консультативный характер.

По степени обязательности их назначения различают *факультативные* и *обязательные* референдумы. Факультативные референдумы проводятся лишь в том случае, если в установленном законом порядке проявлена инициатива о проведении референдума или существует орган, от усмотрения которого зависит назначение или отказ в назначении референдума. Факультативный референдум, проводимый по инициативе

¹ См.: Авакьян С.А. Конституционное право Российской Федерации. В 2-х томах. М., 2014; Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Изд. 11-е. М., 2015; Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. Учебник. М., 1997; Коток В.Ф. Референдум в системе социалистической демократии. М.: Наука, 1964; Cronin T. Direct, Democracy: The politics of initiative. Referendum and Recall.– Cambridge and London: Harvard University Press, 1989; Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма). М.: Юристъ, 1999; Комарова В.В., Дмитриев Ю.А. Референдум в системе народовластия. М.: Манускрипт, 1995; Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в России. М.: Форум-инфра, 2008; и др.

избирателей, называется петиционным, так как инициатива его проведения осуществляется путем сбора установленного законодательством числа подписей избирателей.

Обязательные референдумы – те, проведение которых предусмотрено конституцией или законом государства по вопросам, строго определенным ими в качестве исключительно предмета референдума. Например, в соответствии с положениями ч. 3 ст. 135 Конституции России, разработанный Конституционным Собранием проект новой Конституции принимается им двумя третями голосов от общего числа его членов или выносится на всенародное голосование. В этом случае Президент России обязан назначить референдум.

Указанная норма Конституции конкретизирована положениями ст. 6 ФКЗ о референдуме. В соответствии с ними Конституционное Собрание вправе вынести на всенародное голосование проект новой Конституции. Порядок принятия Конституционным Собранием такого решения, а также порядок вынесения на всенародное голосование проекта новой Конституции определяется федеральным конституционным законом, принимаемым в соответствии со **статьей 135** Конституции России.

Кроме того, на референдум выносится проект нормативного акта или вопрос, обязательное вынесение на референдум которых предусмотрено международным договором Российской Федерации.

Отсюда следует, что референдум является одной из форм самоорганизации граждан. Его инициаторами наряду с Конституционным Собранием, которое вправе вынести на всенародное голосование проект разработанной им новой Конституции, являются граждане. Инициатива проведения референдума принадлежит не менее чем двум миллионам граждан, имеющих право на участие в референдуме.

Инициаторы референдума самостоятельно определяют вопрос, выносимый на общероссийский референдум. В частности, на референдум могут выноситься вопросы, отнесенные Конституцией к ведению Российской Федерации, а также к **совместному ведению** Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

При этом акцент в диссертационном сочинении сделан на том, что конституционализм в части регулирования референдума, рационален. Это выражается в том, что референдум не противостоит ни свободным выборам, ни народному представительству. В связи с этим в науке неизменно указывается, что недопустимо *использование референдума как противовеса представительной демократии*, т.е. как средство обойти парламент и принять государственное решение вопреки ему. Это может иметь место, когда право назначения референдума входит в дискреционные, т.е. осуществляемые по собственному усмотрению, полномочия главы государства либо правительства¹; во-вторых, ФКЗ о референдуме устанавливает определенные правовые рамки, выход за которые делают сам референдум и принятые на референдуме решения нелегитимными и не имеющими правовой силы и, следовательно, реализуемыми. Так референдум не может быть использован в целях принятия решений, противоречащих

¹ Конституционное (государственное право) зарубежных стран: В 4 т. Тома 1–2. Часть общая: Учебник / Отв. ред. проф. Б.А. Страшун – 3-е изд., обновл. и дораб.– М.: Издательство БЕК, 2000. С. 255; Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник для бакалавриата / отв. ред. В. В. Невинского. – М.: Норма-ИНФРА-М, 2021. С. 177.

Конституции, а также в целях ограничения, отмены или умаления общепризнанных прав и свобод человека и гражданина, конституционных гарантий реализации таких прав и свобод.

Этим обусловлены обстоятельства, исключаящие назначение и проведение референдума: инициатива проведения референдума не может быть выдвинута и референдум не может назначаться и проводиться в условиях военного или чрезвычайного положения, введенного на территории Российской Федерации (в отдельных местностях Российской Федерации) при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, а также в течение трех месяцев со дня отмены военного или чрезвычайного положения.

Референдум не проводится в последний год полномочий Президента России, Государственной Думы Федерального Собрания, а также в период избирательной кампании, проводимой одновременно на всей территории Российской Федерации на основании решения уполномоченного федерального органа.

Кроме того, в период между официальным опубликованием решения о назначении референдума и официальным опубликованием (обнародованием) его результатов не может быть выдвинута инициатива проведения референдума, принадлежащая гражданам Российской Федерации.

Проведение повторного референдума, то есть референдума по вопросу (вопросам), имеющему (имеющим) по смыслу или содержанию ту же формулировку, что и вопрос (вопросы), голосование по которому (которым) проведено на состоявшемся референдуме, не допускается в течение двух лет со дня официального опубликования (обнародования) его результатов.

Столь же рациональны положения ФКЗ о референдуме, касающиеся организации и деятельности инициативной группы по проведению референдума, требований к формулировке выносимого на референдум вопроса, участие в этом процессе Конституционного Суда России пр.

В частности, обоснованно указание ст. 6 ФКЗ о референдуме, что на референдум не могут выноситься вопросы:

- об изменении статуса субъекта (субъектов) Российской Федерации, закрепленного **Конституцией** Российской Федерации;
- о досрочном прекращении или продлении срока полномочий Президента, Государственной Думы Федерального Собрания, а также о проведении досрочных выборов Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания либо о перенесении сроков проведения таких выборов;
- об избрании, о назначении на должность, досрочном прекращении, приостановлении или продлении полномочий лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации;
- о персональном составе федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов;
- об избрании, о досрочном прекращении, приостановлении или продлении срока полномочий органов, образованных в соответствии с международным договором

Российской Федерации, либо должностных лиц, избираемых или назначаемых на должность в соответствии с международным договором Российской Федерации, а также о создании таких органов либо назначении на должность таких лиц, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;

– о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения;

– отнесенные **Конституцией** России, федеральными конституционными законами к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти.

Из анализа этого перечня вытекает, что к ним относятся следующие группы вопросов: а) вопросы, которые требуют срочного решения (например, принятие чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения), а проведение референдума требует строгого соблюдения длительной процедуры; б) вопросы, урегулированные **Конституцией** России, федеральными конституционными законами и федеральными законами; вопросы, отнесенные **Конституцией**, федеральными конституционными законами к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти.

И, наконец, еще одно обстоятельство, влияющее на проведение референдума в Российской Федерации, связано с содержанием вопроса (вопросов), выносимых на референдум. В соответствии со ст. 6 ФКЗ о референдуме, требования к формулировке вопроса, выносимого на референдум, состоят в следующем: вопрос должен быть сформулирован таким образом, чтобы исключалась возможность его множественного толкования, чтобы на него можно было дать только однозначный ответ и чтобы исключалась неопределенность правовых последствий принятого на референдуме решения.

Кроме того, разные инициативные группы по проведению референдума могут предложить для вынесения на референдум разные, в том числе альтернативные, вопросы, что обусловлено плюралистической природой общества.

Референдум признается состоявшимся в случае, если в нем приняли участие более половины участников референдума, внесенных в списки, на территории проведения референдума. Решение считается принятым на референдуме в случае, если за это решение проголосовало более половины участников, принявших участие в голосовании.

Решение, принятое на референдуме, публикуется и является общеобязательным и не нуждается в дополнительном утверждении. Оно действует на соответствующей территории (Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, соответствующего муниципального образования).

Если для реализации решения, принятого на референдуме, дополнительно требуется издание закона, иного нормативного правового акта, то соответствующий орган публичной власти, в чью компетенцию входит данный вопрос, обязан в течение 15 дней со дня вступления в силу решения, принятого на референдуме, определить срок подготовки и (или) принятия данного закона, нормативного правового акта, который не должен превышать трех месяцев со дня принятия решения на референдуме.

Решение, принятое на референдуме, может быть отменено или изменено путем принятия решения на новом референдуме, если в самом решении не указан иной порядок отмены или изменения такого решения.

Конституции ряда иных государств знают и иные типичные формы референдума. При этом, как следует из содержащегося в диссертации обзора, современный конституционализм не знает общепринятых стандартов, касающихся референдума. Несомненно одно: злоупотребление референдумом, т.е. слишком широкое использование этого института неизбежно оказывает влияние на конституционный строй государства и не способствует рациональному функционированию демократии. Особенно велико может оказаться это влияние тогда, когда вводится обязательный референдум по всем или даже многим предметам законодательства. Референдум не демократичнее народного представительства и не выше его по своему юридическому значению, как это было установлено Конституционным Судом России. Эти представления не имеют под собой оснований. Согласиться с ним – значит превратить парламент в законосовещательное учреждение, а не полноценный законодательный орган. Прямая и представительная демократия одинаковы важны для развития демократического политического процесса.

Общероссийское голосование – новый институт конституционного права России. Его смысл заключается в выявлении согласия на внесение в Конституцию инициированной главой государства поправки или отказа в такой согласии.

В период, когда создавался проект Конституции России 1993 года, стабильность Основного Закона казалась особенно важной, ибо в прежний Основной Закон было внесено более трехсот изменений и дополнений. Именно поэтому в Конституции был установлен порядок пересмотра Конституции, внесения в нее дополнений и изменений, предусматривающий участие в этом процессе учредительной власти (всенародное голосование) или Конституционного собрания. Поправки к главам 3–8 Конституции принимались парламентом в порядке, в каком принимается федеральный конституционный закон; при этом такой должен был быть поддержан органами законодательной власти субъектов Федерации. В последнем случае в качестве конституционного законодателя выступает парламент.

В литературных источниках, посвященных политико-юридическим аспектам общероссийского голосования 1 июля 2020 года, его часто отождествляют с референдумом (К.М. Макаренко, В.Б. Слатинов, А.Н. Харин). Но в реальности общероссийское голосование, совпадая с всенародным голосованием и референдумом по форме, существенно отличается от них по своему контенту; это – общегражданская политическая акция, исполненная в юридической форме, т.е. опрос граждан с соблюдением принятых в избирательной практике принципов, правил и процедур. На это еще до принятия поправки обратил внимание В.В. Еремян, одновременно обосновав конституционную легитимность общероссийского голосования и подчеркнув самостоятельное значение этого института, существующего наряду с институтами референдума и свободных выборов.

Референдум и общероссийское голосование преследуют единую цель – выявление воли народа. Но если в первом случае эта воля имеет правообразующее значение, то в другом – она санкционирует вступление в силу принятого парламентом закона. При этом

Закон Российской Федерации «О поправке к Конституции Российской Федерации» от 14 марта 2020 г. № 1-ФЗ предусмотрел, что он вступает в силу со дня официального опубликования результатов общероссийского голосования, если предусмотренные им изменения получили одобрение в ходе общероссийского голосования; эти изменения считаются одобренными, если за одобрение проголосовало более половины участников общероссийского голосования; если же изменения получили меньшинство голосов граждан, участвовавших в голосовании, они не вступают в силу.

Вникая в природу общероссийского голосования, важно иметь в виду, что вопрос, вынесенный главой государства на общероссийское голосование «Вы одобряете изменения в Конституцию Российской Федерации?» неявным образом предполагал еще один вопрос – о доверии действующему Президенту России. С данной позиции положительный ответ на вопрос об одобрении поправки более чем 80 процентов участников голосования имеет огромное политическое и моральное значение для общества, органов публичной власти и граждан, так как это означает, что общество доверяет главе государства и поддерживает его социально-экономический и политический курс.

Нет сомнений, что, предлагая проект Закона о поправке к Конституции, глава государства действует в рамках своих полномочий. Точно так же представители науки поддержали предложение о проведении общероссийского голосования. Но если в первом случае речь идет о позитивно закреплённом в Конституции полномочии инициировать поправку к Конституции, во втором случае проведение общероссийского голосования, так же инициированного Президентом России, вытекает из ряда положений Конституции, прежде всего статьи 3 Конституции Российской Федерации. В самом деле, согласно Конституции Президент олицетворяет государство и является гарантом Конституции. Именно отсюда вытекает институализация главой государства общероссийского голосования, которое не совпадает как с всенародным голосованием, так и с референдумом в их конституционно-правовом смысле, но является формой и способом реализации главой государства возложенной на него Конституцией функции.

В данном контексте общероссийское голосование – это демократический институт, имеющий под собой веские основания. В связи с этим общероссийское голосование может выйти за процедурные рамки *ad hoc* и приобрести значение особого института конституционного правопорядка наряду с референдумом и свободными выборами (В.В. Еремян). Мы полагаем, что речь идет о трансформации такого голосования в институт согласительной демократии, легитимизируемой указанием Конституции (преамбула, ч. 1 и 2 ст. 3), что единственным источником, из которого проистекают полномочия законодательной, исполнительной и судебной власти, и носителем воплощаемого ими суверенитета является народ России. А это потребует его законодательного оформления. При этом в процессе такого законодательного оформления следует иметь в виду по меньшей мере следующие обстоятельства: а) субъектом назначения общероссийского голосования являются глава государства и парламент; эти органы могут действовать совместно; б) общероссийское голосование проводится по вопросам, решение которых входит в компетенцию назначившего его органа и в силу их значимости требует «совета с нацией»; в) юридическое значение итогов такого голосования определяться назначившим

его органом в акте назначения и может носить консультативный либо плебисцитарный характер.

В параграфе третьем, посвященном избирательным правам граждан как ассоциированных носителей народного суверенитета; народ состоит из индивидов, которые в результате сочленства в этом сообществе не утрачивают качества самостоятельных участников политического либо гражданского общества. Именно это обстоятельство позволяет рассматривать гражданина как ассоциированного носителя суверенитета народа и носителя частицы его власти.

Избирательные права граждан занимают центральное место в системе политических прав и свобод человека и гражданина. Именно эти права позволяют гражданам непосредственно и в своей совокупности в решающей форме участвовать в политической жизни государства и общества путем формирования представительных органов публичной власти.

В результате анализа научной литературы, конституционного законодательства и правоприменительной практики автор приходит к заключению, что избирательное право также непосредственно связано с принципами политической и социальной солидарности, которые впервые получили официальное закрепление в Конституции Российской Федерации в 2020 г.

Субъективное избирательное право – не право человека, вытекающее из его природы, а право гражданина как сочлена политической общности – государства – своим активным поведением в политической сфере не только реализует свое право на управление обществом и государством, но и во взаимодействии с другими гражданами в конечном итоге воплощает народный суверенитет, формируя представительные органы государственной власти и местного самоуправления.

Сущность избирательного права требует учета следующих обстоятельств: во-первых, избирательное право – не естественное, а приобретенное право, соответственно, федеральный законодатель обладает достаточно широким усмотрением в его регулировании; во-вторых, это – субъективное право, принадлежащее гражданину и осуществляемое им лично; в-третьих, это право является гарантией иных (гражданских, политических, а также экономических, социальных и культурных) прав и свобод человека и гражданина; в-четвертых, избирательное право является тяготой во имя общего блага.

При этом автор предлагает различать две юридические категории, имеющие принципиальное значение для регулирования избирательных прав: объективные правовые пределы и ограничения этих прав. Объективные правовые пределы активного и пассивного избирательных прав указаны непосредственно в Конституции. Согласно ст. 32 Основного Закона этими правами пользуются только дееспособные и лично свободные граждане, т.е. не лишённые свободы по приговору суда.

Что же касается ограничений избирательных прав, они устанавливаются федеральным законом и правомерны при условии, что закон соответствует требованиям части 3 ст. 55 Конституции России.

Глава II «Политические партии и суверенитет народа: аккумуляция воли народа и посредничество во взаимоотношениях с публичной властью (доктрина конституционного правосудия России)» состоит из двух параграфов.

В первом параграфе автор раскрывает содержание принципа идеологического многообразия и многопартийности и его место в конституционном строе России.

Выводы автора основываются на доктрине Конституционного Суда России. В частности, Суд многократно в своих постановлениях обращался к проблематике, связанной с созданием и деятельностью политических партий, их взаимоотношениями с государством и гражданами, участием в выборах, характером отношений с депутатами, состоящими во фракциях и т.п. При этом неизменно подчеркивается, что поскольку коллективное участие граждан, в своей совокупности составляющих многонациональный народ России – носитель суверенитета и единственный источник власти в стране, а также субъект осуществления власти в Российской Федерации, то провозглашенное в преамбуле Конституции и структурированное в положениях ее ст. 3 и ряде иных положений, предполагает формирование политической воли народа, определяющей деятельность публичной власти, то по смыслу ст. 13 Конституции, именно политические партии содействуют процессу волеобразования народа в условиях открытости такого процесса и свободы создания и деятельности самих политических партий, отвечающих критериям демократии в рамках федеративного правового государства с республиканской формой правления. Тем самым, указывает Суд, именно партии играют решающую роль в волеобразовании общества, выполняя при этом конституционную функцию.

С другой стороны, Суд в своем Постановлении от 15 декабря 2004 года № 18-П подчеркнул, что законодатель вправе урегулировать правовой статус политических партий, в том числе условия и порядок их создания, принципы деятельности, права и обязанности, установить необходимые ограничения, касающиеся осуществления права на объединение в политические партии, а также основания и порядок государственной регистрации политической партии в качестве юридического лица.

Причем осуществляемое законодателем регулирование – в силу ч. 1 ст. 17 Конституции, устанавливающей, что в Российской Федерации гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией, – не должно исказить само существо права на объединение в политические партии, а вводимые им ограничения – создавать необоснованные препятствия для реализации конституционного права каждого на объединение и свободы создания и деятельности политических партий как общественных объединений, т. е. такие ограничения должны быть необходимыми и соразмерными конституционно значимым целям.

Значительный и вполне уместный интерес в связи с этим представляет и позиция Европейского Суда по правам человека, сформулированная в решении от 25 мая 1998 года по делу «Социалистическая партия и другие против Турции», неоднократно цитировавшаяся Конституционным Судом: «Сущность демократии в том, чтобы позволить выдвигать и обсуждать разнообразные политические программы, даже те, которые подвергают сомнению тот порядок, согласно которому организовано в настоящее время

государство, при условии, что они не наносят ущерба самому государству». Отсюда следует, что деятельность политических партий представляет собой часть демократического процесса, вне которого функционирование

Автор особо подчеркивает, что идеологическое многообразие и многопартийность не означает отказа общества как политического целого от идеологии государственного патриотизма как главной скрепы единства и целостности Российского государства. Речь о надпартийности государства и гарантиях от его превращения в проводника партийной идеологии.

В работе раскрывается, каким образом политические партии одновременно выступают посредниками между институтом народного суверенитета и носителями субъективных прав на свободные выборы и избирательных прав граждан. Именно такую роль партий многократно отмечал в своих постановлениях Конституционный Суд России, подчёркивая, что в реализации принципа свободных выборов они играют существенную роль как основные коллективные участники избирательного процесса.

Во втором параграфе на основе сравнительного анализа конституций, законодательства и правовых позиций Конституционного Суда России автор показывает, что роль политических партий в реализации свободных выборов зависит от воздействия многих факторов.

Одним из факторов, который существенно влияет на роль политических партий в указанной сфере, является установленная на основе конституционного принципа политического многообразия политическая система в стране.

На основе анализа законодательства, научной литературы и правовых позиций Конституционного Суда автор приходит к выводу, что в условиях сочетания и взаимодействия принципов народного суверенитета и политического плюрализма, составляющих сердцевину конституционной идеологии демократии и содержащейся в Основном Законе России трактовки организации и функционирования государственной власти и ее взаимоотношений как с обществом в целом, так и с гражданами и их ассоциациями, основу всякой легитимной публичной власти, коль скоро она действительно исходит от народа, составляют многопартийность и политическая конкуренция.

Другим важным фактором, который также оказывает существенное влияние на особенности реализации конституционного принципа свободных выборов, является установленная избирательным законодательством избирательная система. Для определения ее влияния на роль политических партий в реализации свободных выборов автор проанализировал сущность и основные отличительных характеристики различных избирательных систем, а также правовые позиции Конституционного Суда по данному вопросу.

В частности, автор солидарен с позицией Конституционного Суда о том, что с учетом плюралистического характера демократии и с соблюдением проистекающих из этого конституционного принципа требований избежать раздробления депутатского корпуса на множество мелких групп, к образованию которых может привести пропорциональная избирательная система при отсутствии такого барьера, с тем чтобы, добиваясь более или менее верного отражения общественного мнения и направляя его по

верному руслу, обеспечить нормальное функционирование парламента, стабильность законодательной власти и конституционного строя в целом.

Кроме того, на основе анализа отечественного и зарубежного конституционного законодательства (Германии, Греции, Испании, Италии, Португалии, Франции и др.), универсальных и региональных международных договоров, участником которых является Российская Федерация доказывает, что деятельность политических партий не только в России, но и во всех демократических государствах непосредственно связана с организацией и функционированием публичной (политической) власти на государственном и муниципальном уровне.

В работе на многочисленных конкретных примерах показано, что политические партии включены в процесс публично-политических властных отношений. В то же время, политические партии, будучи добровольными общественными объединениями в рамках гражданского общества, выступают в качестве необходимого института представительной демократии, обеспечивающего участие граждан в политической жизни общества.

Поскольку, имея свои ярко выраженные и зафиксированные в партийных уставах, предвыборных платформах и других партийных документах политические цели и задачи, политические партии на многосторонней основе обеспечивают политическое взаимодействие с другими заинтересованными институтами гражданского общества; а также политическое взаимодействие институтов гражданского общества и государства ради достижения целостности и устойчивости политической системы.

По результатам проведенного комплексного исследования содержания и практики реализации Федерального закона «О политических партиях» сделан вывод о том, что развитию указанных конституционных установлений во многом способствуют принципы, которые лежат в основе образования, регистрации и деятельности политических партий и их региональных отделений, а также государственная поддержка и государственное финансирование политических партий (в зависимости от полученных на выборах голосов), формы их участия в выборах, гарантии их деятельности и механизмы контроля за соблюдением ими положений Конституции Российской Федерации, федерального и субъектового законодательства.

В завершение параграфа в целях формирования более полного научного представления о роли политических партий в реализации суверенитета народа и повышения эффективности правового регулирования их деятельности в указанной сфере сформулированы некоторые предложения практического характера.

В частности, автор предлагает указать в пункте 4 статьи 3 Федерального закона о политических партиях что «основной целью политической партии является аккумуляция воли народа посредством: развития политического образования граждан для формирования общественного мнения по наиболее актуальным проблемам; привлечения граждан к активной политической жизни и воспитание в них ответственности за общество и государство; подбор и выдвижение кандидатов на выборах в органы государственной власти и местного самоуправления; поддержание постоянной двусторонней связи с избирателями и органами публичной власти; формирования предложений по улучшению деятельности парламента и правительства».

Но этого мало. В связи с решением федерального законодателя радикально снизить требования к числу членов политической партии, необходимых для ее регистрации в качестве таковой (с 40 тысяч членов до 500), процесс политического структурирования общества существенно затормозился. Представляется целесообразным в Федеральном законе «О политических партиях» установить, что число членов партии должно составлять не менее 10 тысяч. Кроме того, вполне разумно установить, что в партийных списках кандидатов в депутаты различных уровней парламентской системы должны присутствовать, например, до 15-20 % беспартийных кандидатов. Этим можно добиться ускорения политического структурирования общества и его устойчивости.

Глава III «Цифровизация электоральных отношений и трансформация статуса ЦИК России» состоит из трех параграфов.

Первый параграф посвящен выявлению политико-правовой природы ЦИК России и ее места в публично-правовом механизме осуществления народного суверенитета в меняющейся выборной реальности. Автор акцентирует внимание на следующих позициях: ЦИК России как федеральный государственный орган с особым статусом; коллегиальное управление избирательным процессом и самостоятельность членов ЦИК; функции ЦИК России, иных избирательных комиссий; взаимодействие избирательных комиссий с государственными органами и органами местного самоуправления в проведении свободных выборов и референдумом, которые не только позволяют всесторонне раскрыть правовую природу и статус, внутреннюю структуру ЦИК России, но и охарактеризовать ее компетенцию и особенности взаимодействия с системой других избирательных комиссий, с государственными органами и органами местного самоуправления и другими субъектами проведения свободных выборов и референдумов.

Автор раскрывает место Центральной избирательной комиссии России в публично-правовом механизме осуществления народного суверенитета предопределяется особенностью её политико-правовой природы, а также ролью в организации и проведении свободных выборов и референдумов.

Сам смысл создания и деятельности ЦИК России и системы возглавляемых ею избирательных комиссий, а также ее взаимодействия с органами государственной власти и других участников избирательного процесса и референдумов заключается в реализации конституционного принципа народного суверенитета.

В результате проведенного анализа автор заключает, что ЦИК России – государственный орган специальной компетенции, который независимо и самостоятельно осуществляет свои функции и полномочия. Три фундаментальных принципа конституционного строя – разделения властей, многопартийности и народного суверенитета – имеют решающее значение для характеристики правового статуса, а также организации и деятельности ЦИК России.

Его главная функция – управление избирательным процессом (процессом референдума), т.е. организация и проведение выборов (референдума); защита избирательных прав граждан и иных участников избирательного процесса; контроль за соблюдением избирательного законодательства и избирательных прав граждан, прав иных участников избирательного процесса.

Эти функции – организационная, правозащитная и контрольная – являются основными юридическими функциями ЦИК России, и ими определяются ее полномочия, характер взаимодействия с иными государственными органами и институтами гражданского общества, ответственность.

В результате проведенного анализа диссертант также пришел к выводу, что на порядок формирования и статус ЦИК России существенное воздействие оказывает многопартийность. Поскольку политические партии существенно важны в функционировании демократии, их участие в формировании ЦИК России и иных избирательных комиссий конституционно оправданно. Но уровень влияния партий на «своих» членов избирательных комиссий настолько велик, что возникает вопрос о беспристрастности и независимости избирательного процесса от политически и идеологически мотивированного манипулирования. В связи с этим автор в порядке обсуждения ставит вопрос о «департизации» избирательных комиссий, например, о приостановлении членами ЦИК России и иных избирательных комиссий членства в политических партиях на срок деятельности соответствующей комиссии.

Во втором параграфе «Общие тенденции реформирования органов выборной демократии под влиянием цифровизации» на основе анализа законодательства и практики избирательных кампаний Российской Федерации, Беларуси, Грузии, Армении, Казахстана, Канады, ФРГ, Франции и других государств, автор показывает, что на современном этапе государственно-правового и политического развития зарубежных стран никакая другая сфера законодательства не претерпевает столь радикальных изменений и совершенствования, как избирательное законодательство.

Как представляется, выборы выступают ключевым институциональным компонентом для любой государственно-правовой системы. Общим направлением изменения избирательного законодательства является его усложнение, распространяющееся на все этапы электорального процесса. Из указанной тенденции, в свою очередь, следует необходимость модернизации всей системы. Прежде всего, речь идет о новых технологиях выборов, а также реформировании работы органов публичной власти всех уровней и структур вспомогательного назначения, организующих и обеспечивающих выборного процесса на всех его стадиях.

При этом, широкое использование разнообразных избирательных и информационных технологий требует активного задействования серьезных экономических, финансовых, информационных ресурсов. Ключевое значение имеет вопрос о доверии к цифровизации выборов.

В современных демократических государствах, показывает автор, институт выборов выполняет две основные функции: легитимационную и селекционную. Функция легитимации политической власти способствует осуществлению суверенного права народа на выбор самостоятельного пути государственного развития. В процессе выборов народ передает выборным органам и должностным лицам право на власть на определенный срок, что обязывает государство обеспечить прозрачность и оперативность организационно-подготовительных мероприятий на каждой стадии выборов.

Селекционная функция направлена на формирование механизма альтернативного отбора и замены одних политических деятелей другими¹. При реализации данной функции государство должно обеспечить равный доступ граждан к участию в выборах в качестве кандидатов, установить единые для всех кандидатов требования для участия в выборах, проведения предвыборной агитации и пр.

Сочетание и взаимодополняемость указанных функций определяет итоговый результат выборов – их легальность и легитимность. Это в долгосрочной перспективе, т.е. осуществления полномочий избранной властью, приводит общество к стабильному состоянию, обеспечивает социальную солидарность в нем.

В завершение параграфа автор приходит к заключению, что в современных условиях внедрение информационных технологий в избирательный процесс неизбежно и объективно, хотя бы даже потому, что позволяет максимальному количеству граждан-избирателей выразить свою волю, независимо от таких факторов, как их место нахождения, их состояние здоровья и пр. Это осознается высшим руководством в государствах, существующих на постсоветском пространстве.

Следует отметить, что темпы и уровень внедрения электронных технологий в электоральный процесс в разных государствах неодинаковы, что объясняется разными экономическими возможностями, а также сохраняющимся довольно высоким уровнем недоверия населения к технологиям электронного голосования. Далее автор подробно описывает технические аспекты модернизации выборного процесса в различных странах.

В третьем параграфе сделан акцент на масштабах, скорости и кардинальности происшедших изменений в технологии избирательного процесса.

Одной из новых проблем, требующих осмысления, является практика делегированного нормотворчества ЦИК России, которое диктуется либо экстраординарностью ситуации, либо необходимостью учета технических тонкостей, которые не всегда можно с должной четкостью отразить в законе, которое широко применяется во Франции, Великобритании, США, КНР и многих других государствах.

Существенное методологическое значение для анализа практики делегированного нормотворчества ЦИК России имеют труды М.Н. Марченко, А.Е. Постникова, О.А. Ястребова. Весьма полезна и концепция «мягкого» права, под которым понимаются правила поведения, которые заключены в актах, издаваемых конституционными органами государственной власти или иными государственными органами, уполномоченными на это законодателем (рекомендации ЦИК России) для обозначения принципов и стандартов регулирования конституционных отношений, и порождают юридические последствия, предусмотренные «твердым» конституционным правом (Б.С. Эбзеев).

При этом в общей теории права указывают на следующие отличительные признаки делегированного законодательства:

¹ Современное зарубежное избирательное право: монография / под ред. А.Г. Орлова, Е.А. Кремьянской. Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД России, каф. конст. права. М.: МГИМО-Университет, 2013. С. 5.

1) делегированное законодательство не издается высшими законодательными (представительными) органами, но всегда полномочие на издание этих актов исходит именно от них;

2) полномочия по принятию делегированных актов, согласно действующему в странах общего права законодательству и сложившейся практике, могут передаваться как правительству, так и иным «субординированным» органам;

3) делегированное законодательство зачастую имеет строго временной и всегда – целевой, строго функциональный характер;

4) акты, изданные в порядке делегирования законодательных полномочий от парламента другим государственным или негосударственным органам, подлежат обязательному контролю (М.Н. Марченко).

Однако эти критерии едва ли можно безоговорочно распространить на делегированное нормотворчество ЦИК России. В качестве одного из примеров, приведённых в диссертации, подтверждающих объективный характер указанных признаков делегированного законодательства, автор проводит анализ двух документов, утвержденных постановлением ЦИК России. Это – Требования к проведению дистанционного электронного голосования, утвержденные постановлением ЦИК России от 08.06.2022 № 86/715-8 и Порядок дистанционного электронного голосования с использованием федеральных государственных информационных систем, утвержденный постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 08.06.2022 № 86/716-8, которые являются актами делегированного нормотворчества.

Требования и Порядок по своему содержанию являются нормативными правовыми актами, изданными на основании и во исполнение Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Анализ норм Требований и Порядка свидетельствуют о наличии признаков, характеризующих их нормативное правовое содержание.

В частности, они изданы уполномоченным субъектом, который наделен этими полномочиями федеральным законом. При этом и Требования, и Порядок содержат правовые нормы, обязательные для неопределенного круга лиц и неоднократного применения. В данном случае этими лицами являются все участники дистанционного электронного голосования.

Так, например, Разделом 7 Требований устанавливается порядок осуществления наблюдения за дистанционным электронным голосованием. В частности, определен круг субъектов, наделенных правом назначать наблюдателей, - это: политическая партия, либо ее структурное подразделение, выдвинувшие зарегистрированного кандидата, зарегистрированный список кандидатов на выборах, на которых проводится дистанционное электронное голосование;

зарегистрированный кандидат, выдвинутый в порядке самовыдвижения на выборах, на которых проводится дистанционное электронное голосование;

инициативная группа по проведению референдума, на котором проводится дистанционное электронное голосование; субъект общественного контроля, имеющий

право назначения наблюдателей на выборах, на которых проводится дистанционное электронное голосование¹.

Как представляется, данный вид нормотворчества способствует более оперативному регулированию разнообразных избирательных отношений и гармоничному пониманию роли подзаконных нормативных правовых актов, издаваемых ЦИК России. Полномочия ЦИК России на издание указанных актов закреплены в различных законодательных актах и были вызваны объективными экстраординарными причинами. Речь идет, прежде всего, о пандемии COVID-19. В завершение параграфа автор предлагает следующие признаки делегированного нормотворчества ЦИК России:

а) такое нормотворчество возможно только в пределах функций ЦИК России как государственного органа, который организует и проводит выборы;

б) законодатель обязан точно определить предмет нормотворчества ЦИК России и пределы регулирования актом делегированного нормотворчества, имея при этом в виду, что регулирование прав и свобод граждан – предмет исключительного ведения Российской Федерации и осуществляется только федеральным законом;

в) акты, издаваемые в порядке делегированного нормотворчества обладают силой федерального закона, поскольку они санкционированы парламентом;

г) эти акты находятся под двойным контролем – федерального законодателя как делеганта и суда;

д) федеральный законодатель может в любое время отозвать делегированное ЦИК России полномочие на делегированное правотворчество.

Глава IV «Цифровизация электоральной демократии и конституционные императивы выборов: состояние, проблемы и перспективы» состоит из трех параграфов.

В первом параграфе автор на основе анализа научной литературы и тенденций развития избирательных процессов в современном мире показывает, что цифровые технологии открывают широкие возможности для осуществления электронного публичного управления от проведения публичных мероприятий в дистанционном режиме (совещания, собрания, конференции и т.д.) до всеобщего голосования без использования традиционных избирательных участков и бумажных бюллетеней.

Другими словами, в широком смысле слова цифровизация затрагивает всю политическую систему. Она направлена на политические преобразования на основе и с помощью информационных технологий, частью которых является модификация публичной власти путем усиления уровня «горизонтальных отношений» между органами государства и гражданами – пользователями сети «Интернет».

Широкое использование информационных технологий, автоматизация практически каждой стадии избирательного процесса позволяет ставить вопрос о формировании избирательной инженерии как способа модернизации организационно-управленческого аспекта избирательного процесса, оптимизации и мероприятий по его подготовке и осуществлению.

¹ Постановление ЦИК России от 08.06.2022 № 86/715-8 «О Требованиях к проведению дистанционного электронного голосования» // СПС Консультант Плюс

Обобщен опыт применения в настоящее время в 14 государствах технологий и разнообразных моделей организации Интернет-голосования избирателей (участников референдума) или удаленного (дистанционного) голосования, в том числе в экспериментальном (пилотном) порядке, для отдельных категорий избирателей.

Особое внимание диссертант уделил анализу эволюции и обобщения отечественного опыта первого применения на выборах Президента Российской Федерации в 1996 г., сканеров избирательных бюллетеней (СИБ); с 2003 года по настоящее время практики подсчета голосов избирателей комплексов обработки избирательных бюллетеней (КОИБ); с 2006 года – применения комплексов электронного голосования (КЭГ) и др. В 2012 году на выборах Президента России впервые было применено видеонаблюдение в режиме онлайн, когда любой желающий мог наблюдать за ходом голосования и подсчетом голосов. За интернет-трансляцией с выборов Президента России в 2012 году следили 3,5 миллиона человек.

Старт цифровизации социально-экономической сферы, данный в 2016 году¹, активизировал внедрение информационных технологий в избирательный процесс.

Во втором параграфе раскрыто содержание и практика применения технологии «мобильный избиратель», которая была впервые применена в 2017 г. на основании Федерального закона от 1 июня 2017 года № 104-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Именно в связи с этой технологией в практику правообразования вошел институт делегированного нормотворчества ЦИК России по поручению федерального законодателя.

«Мобильный избиратель» предоставляет возможность избирателю, участнику референдума, который будет находиться в день голосования вне места своего жительства, при проведении выборов в органы государственной власти федерального и субъектового уровня, референдума субъекта РФ, право подать в избирательную комиссию, комиссию референдума заявление о включении в список избирателей, участников референдума по месту своего нахождения в порядке, установленном ЦИК России.

«Мобильный избиратель» представляет собой механизм, позволяющий избирателю проголосовать на выборах на избирательном участке по месту фактического пребывания, а не по месту постоянной или временной регистрации. Вместо получения открепительного удостоверения гражданин может подать заявление о включении себя в список избирателей по месту пребывания в день или дни голосования.

Весьма показательна динамика развития технологии «Мобильный избиратель»: если в 2017 г. возможностями этой технологии воспользовалось немногим более 200 тыс. избирателей, в 2021 г. эта цифра увеличилась до 6,35 млн. избирателей.

Использование подобной технологии (под разными названиями) получило положительную оценку во многих странах. Например, в 21 (из 56) государстве – участнике ОБСЕ существуют разные модели обеспечения участия в голосовании избирателей по месту их временного проживания (регистрации). Это, на взгляд автора, связано с тем, что указанная новелла электоральной практики не только расширила действие принципа

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 01.12.2016 г. // СПС «Консультант Плюс».

всеобщности избирательного права, но и создала реальные организационные и правовые гарантии осуществления некоторых основных конституционных прав (права на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства и др.) без ущерба для участия в выборах.

В третьем параграфе рассмотрено влияние пандемией COVID-19 на повышение уровня цифровизации избирательного процесса, в том числе посредством внедрения технологии дистанционного электронного голосования (ДЭГ). Разумеется, цифровизация выборов – естественный для информационного общества процесс. Но именно сложившиеся в силу пандемии обстоятельства и вынужденная самоизоляция избирателей обусловило резкий рост во всем мире спрос на проведение дистанционного голосования. Данная система, на примере изучения опыта ее применения в Российской Федерации, позволяет автору сделать вывод, что она способна обеспечить участие в выборах всех имеющих право голосовать и желающих им воспользоваться граждан. В особенности это важно для граждан, проживающих в труднодоступных и отдаленных местностях и за пределами государства.

На основе внесённых изменений в законодательство ЦИК России на основе делегированного ей полномочия определила порядок реализации ДЭГ. Для обеспечения легитимности выборов и определения их результатов при неуклонном соблюдении принципов народного суверенитета и свободных выборов, всеобщности, свободы и тайны голосования. Особый акцент сделан на объективности, исключающей фальсификацию волеизъявления граждан.

В связи с этим ЦИК России установила обязательные критерии, соблюдение которых должно при реализации ДЭГ обеспечить достижение данной цели. В частности, технология дистанционного электронного голосования должна функционировать на основе четырёх обязательных основных приоритетов: 1) прозрачность; 2) безопасность; 3) обеспечение тайны голосования; 4) доверие избирателей и общества в целом к предлагаемой технологии в их взаимосвязи с принципами всеобщности избирательного права и его равенства, тайны голосования и пр.

Именно с этой точки зрения автор проанализировал результаты и эффективность использования ДЭГ, которые в экспериментальном варианте применялись в соответствии с законодательством на каждом из этапов внедрения технологии. В диссертации приведены обширные статистические данные, могущие представлять интерес для научных обобщений и практических выводов. Некоторые из них автор счел возможным привести и в автореферате.

1 июля 2020 года в ходе общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации для избирателей Москвы и Нижегородской области;

на выборах федерального уровня дистанционное электронное голосование было применено 13 сентября 2020 года;

в единый день голосования 19 сентября 2021 года для проведения ДЭГ были определены **семь** регионов¹.

¹<http://cikrf.ru/activity/docs/postanovleniya/49340/>

В частности, в единый день голосования 19 сентября 2021 года результаты голосования по городу Москва оказались следующими:

избирателей – **7 770 014**;

включено в список ДЭГ – **2 014 765**;

приняли участие в ДЭГ – **1 943 590**;

процент проголосовавших посредством ДЭГ – **96,47 %** от числа избирателей включенных в список;

процент проголосовавших – **25 %** от общего числа избирателей;

по Ростовской области:

избирателей – **3 400 823**;

включено в список ДЭГ – **301 990**;

приняли участие в ДЭГ – **279 905**;

процент проголосовавших посредством ДЭГ – **92,69 %** от числа избирателей включенных в список;

процент проголосовавших – **8,23 %** от общего числа избирателей¹.

Проведенный диссертантом сравнительный анализ статистических данных результатов реализации дистанционного электронного голосования по всем субъектам Российской Федерации, на территории которых проводилось такое голосование, показывает не только существенно более высокий уровень явки избирателей и эффективность применения дистанционного электронного голосования по сравнению с традиционным голосованием бюллетенями на избирательных участках. Применение данной технологии обеспечило также более высокий уровень реализации избирателями принципов народовластия, всеобщности и свободы выборов.

В единый день голосования 11 сентября 2022 г. ЦИК России, руководствуясь пунктом 4 статьи 64¹ Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласовала проведение дистанционного электронного голосования на выборах, которые были назначены 11 сентября 2022 года:

на выборах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и совмещенных с ними выборах в Калининградской, Новгородской, Томской и Ярославской областях;

на дополнительных выборах депутата Городской Думы города Калуги седьмого созыва по одномандатному избирательному округу № 7;

на выборах депутатов Курского городского Собрания седьмого созыва;

на выборах депутатов Псковской городской Думы седьмого созыва.

Технологи ДЭГ использовались так же на выборах депутатов представительных органов местного самоуправления в городе Москве. Предложенная на выборах в Москве функция отложенного голосования (возможность переголосования) для голосующих в электронном формате больше не применялась, поскольку она вызывает недоверие избирателей к онлайн-голосованию.

¹ См. Сайт ЦИК России.

Во время проведения единого дня голосования 11 сентября 2022 года проведен эксперимент по использованию электронных списков избирателей (ЭСИ), позволяющих интегрироваться ДЭГ и голосование на обычных участках в единую систему. Благодаря ЭСИ, в этом году избирателям не требовалось предварительно регистрироваться на ДЭГ – они могли в любой момент проголосовать любым удобным им способом, при этом другие способы голосования закрылись.

Как можно заметить, в сентябре 2022 года дистанционное электронное голосование на федеральной платформе впервые проводилось в регионах с учетом разных часовых поясов, с разным числом дней голосования, на выборах различного уровня. Начало и завершение выдачи бюллетеней прошло полностью в автоматическом режиме с учетом указанных факторов.

В ДЭГ теперь в силу нормативных велений ЦИК России учитываются и отображаются сведения о количестве участников в разрезе участков, территорий и избирательных округов. Авторизована зона наблюдения для технических экспертов и наблюдателей от партий и кандидатов с расширенными инструментами наблюдения. Тем самым данная технология по мере накопления опыта продолжает совершенствоваться. При этом, казалось бы, сугубо технические решения в действительности выступают гарантиями конституционных стандартов свободных выборов. Соответственно, требуют законодательного решения.

В **Заключении** содержатся основные выводы, к которым пришел автор в ходе диссертационного исследования, излагаются авторские предложения о совершенствовании ряда федеральных законов, а также определяет ряд направлений исследования изучаемой проблематики.

Основные положения диссертации нашли отражение в следующих работах соискателя:

Научные статьи, опубликованные в журналах из Перечня ВАК РФ

1. Дураев Т.А., Лопатин А.И. Конституционная правосубъектность народа // Избирательное законодательство и практика. М.: 2021. №3. С. 3-6.
2. Лопатин А.И. Цифровизация избирательных действий и процедур в России: вопросы права // Журнал Российского права. М.: 2022. Т.26 № 5. С. 43-55.
3. Лопатин А.И. Цифровизация избирательного процесса: опыт и перспективы // Избирательное законодательство и практика. М.: 2022; №1. С. 23-30.
4. Лопатин А.И. Политико-правовая природа ЦИК России и место в механизме осуществления народного суверенитета // Избирательное законодательство и практика. М.: 2022; №2. С.16-24.
5. Лопатин А.И. Делегированное нормотворчество ЦИК России в сфере электорального законодательства: природа и критерии // Избирательное законодательство и практика. М.: 2022.С. 3-7.

Научные статьи, опубликованные в иных изданиях

1. Правовые основы внешнеполитической деятельности государственной власти Российской Федерации / А.А. Амиатов, А.В. Грачев-Воронцов, А.И. Лопатин // Издательство «Юрлитинформ». М.: 2022. –192 с.
2. Лопатин А.И. Развитие Государственной автоматизированной системы Российской Федерации и технических средств подсчета голосов // МОСКВА. РЦОИТ. Вестник ЦИК России – Специальный выпуск. М.: 2021. С. 111-118.
3. Лопатин А.И. Дистанционное электронное голосование как ответ на запрос информационного общества // Роль права в обеспечении благополучия человека: сборник докладов XI Московской юридической недели: в 5 ч. Ч. 2. – М.: Издательский центр Университета им. О.Е.Кутафина (МГЮА), 2022.– С. 16-19.
4. Лопатин А.И. Современные технологии в работе Информационного центра ЦИК России // Сетевой Вестник ЦИК России. <http://vestnik.cikrf.ru/vestnik/publications/opinions/48673.html>
5. Лопатин А.И. О современных технологиях в работе Информцентра ЦИК России. A-WEB India Journal of Elections (AWI-JoE) Volume I Issue 1// Сетевой журнал ВАИК <http://indiaawebcentre.org/index.php?/files/file/51-a-web-india-journal-of-elections-awi-joe-volume-i-issue-1/>

Конференции

1. Лопатин А.И. Цифровизация избирательных процессов. Гуманитарное измерение // Москва. Материалы международной научно-практической конференции. 6-8 сентября 2019 года. М.: 2019. С. 27-28.

Аннотация

Лопатин Антон Игоревич (РФ)

Конституционный концепт народного суверенитета в России и избирательные права граждан в эпоху цифровизации

Работа посвящена исследованию конституционно-правового аспекта народного суверенитета в России в его взаимодействии с референдумом, свободными выборами, общероссийским голосованием, избирательными правами граждан, которые составляют нормативное содержание данного принципа и образуют механизм его реализации; непременной частью этого механизма в плюралистической демократии являются политические партии, а организационной гарантией демократического процесса, в котором осуществляется суверенитет народа, – избирательные комиссии.

Концептуальное видение проблемы народного суверенитета позволило раскрыть действующий характер самого принципа и форм его конкретизации в конституционных и иных правовых институтах, на которые существенное влияние оказывает цифровизация электоральной сферы. Это потребовало особого внимания к сущности, а также особенностям содержания и перспективам реализации новых форм электоральной демократии, которые вызваны к жизни цифровизацией, являющейся императивом информационного общества.

Помимо теоретических выводов и предложений, сформулированных автором в диссертационном исследовании содержатся конкретные предложения по совершенствованию избирательного законодательства России, которые могут способствовать повышению качества правового регулирования в данной сфере, и правоприменительной практики. В частности, автор полагает целесообразным сформулировать легальное определение данного понятия;

нуждается в правовом оформлении институт общероссийского голосования, имея в виду следующие обстоятельства: а) субъектом права на назначение общероссийского голосования являются глава государства или парламент, нуждающиеся в «совете с нацией»; б) на общероссийское голосование могут выноситься лишь вопросы, входящие в предметы ведения Федерации либо совместного ведения Федерации и ее субъектов; в) органы, назначающие общероссийское голосование, ограничены кругом вопросов, регулирование которых входит в их полномочия; г) юридическая сила результатов общероссийского голосования определяется назначившим его органом и может иметь консультативный или плебисцитарный характер.

Высказан ряд иных предложений, в том числе о создании единой цифровой платформы электронного голосования, обучении наблюдателей, внесению изменений в избирательное законодательство и пр.

В связи с этим результаты исследования могут способствовать дальнейшему развитию теории конституционализма и представлений о народном суверенитете как части основ конституционного строя России и базовой категории для свободных выборов, референдума и общероссийского голосования, избирательных прав граждан как форм и способов осуществления народного суверенитета. В равной мере это имеет значение для конституализации избирательных стандартов.

В работе содержится ряд выводов и теоретических обобщений, которые сконцентрированы в 10 положениях, выносимых на защиту.

Annotation

Lopatin Anton Igorevich (Russia)

Constitutional concept of Popular Sovereignty in Russia and electoral rights of citizens in the age of digitalization

The work is devoted to the study of the constitutional and legal aspect of popular sovereignty in Russia in its interaction with the referendum, free elections, nationwide voting, electoral rights of citizens, which constitute the normative content of this principle and form a mechanism for its implementation; an indispensable part of this mechanism in a pluralistic democracy are political parties, and the organizational guarantee of the democratic process in which sovereignty is exercised of the people, – election commissions.

The conceptual vision of the problem of people's sovereignty allowed us to reveal the current nature of the principle itself and the forms of its concretization in constitutional and other legal institutions, which are significantly influenced by the digitalization of the electoral sphere. This required special attention to the essence, as well as the specifics of the content and prospects for the implementation of new forms of electoral democracy, which are brought to life by digitalization, which is an imperative of the information society.

In addition to the theoretical conclusions and proposals formulated by the author, the dissertation research contains specific proposals for improving the electoral legislation of Russia, which can contribute to improving the quality of legal regulation in this area, and law enforcement practice. In particular, the author considers it expedient to formulate a legal definition of this concept;

the institution of all-Russian voting needs legal registration, bearing in mind the following circumstances: a) the subject of the right to appoint an all-Russian vote is the head of state or parliament in need of a "council with the nation"; b) only issues within the jurisdiction of the Federation or the joint jurisdiction of the Federation and its subjects can be submitted to the all-Russian vote; c) the bodies appointing the all-Russian vote are limited to the range of issues, the regulation of which is within their authority; d) the legal force of the results of the all-Russian vote is determined by the body that appointed it and may have an advisory or plebiscite character.

A number of other proposals were made, including the creation of a single digital platform for electronic voting, training of observers, amendments to electoral legislation, etc.

In this regard, the results of the study can contribute to the further development of the theory of constitutionalism and ideas about people's sovereignty as part of the foundations of the constitutional system of Russia and the basic category for free elections, referendums and nationwide voting, citizens' electoral rights as forms and ways of exercising people's sovereignty. This is equally important for the constitutionalization of electoral standards.

The paper contains a number of conclusions and theoretical generalizations, which are concentrated in 10 provisions submitted for defense.