

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ЦЕННОСТИ ДЕМОКРАТИИ ИЛИ ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ЮРИДИЧЕСКИХ ПРОЦЕДУР В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ: ПРОМЕЖУТОЧНЫЕ ИТОГИ

***Аннотация.** В статье рассматриваются основные направления развития действующего избирательного законодательства с точки зрения современных конституционно защищаемых ценностей. Анализ проведенных параллелей между самобытными особенностями избирательных процедур в их ретроспективном и историческом аспекте с современной спецификой выборной системы свидетельствует о формировании суверенной российской электоральной идентичности. Постулируется все более проявляемая миграция избирательного процесса в плоскость юридических процедур с их жесткой формализацией по форме административных действий и принимаемых решений, а также трансформации процесса голосования в своего рода массовую социально значимую услугу. Административная десаκραлизация избирательных процедур рассматривается как инструмент преодоления избирательного абсентеизма и, в конечном счете, повышения доверия к конституционным ценностям демократии.*

Принимая во внимание российскую самобытность в ее культурно-историческом аспекте с опорой на проверенные отечественной практикой юридические конструкции, сделан вывод о правовом оформлении избирательной процедуры в качестве самостоятельной конституционной ценности.

***Ключевые слова:** избирательные процедуры, административный процесс, суверенитет, конституционно защищаемые ценности, правовой баланс, российская электоральная идентичность.*

CONSTITUTIONAL VALUES OF DEMOCRACY OR THE LEGAL NATURE OF LEGAL PROCEDURES IN THE ELECTORAL PROCESS: INTERMEDIAIRE RESULTS

***Abstract.** The article discusses the main directions of development of the current electoral legislation from the point of view of modern constitutionally protected values. An analysis of the parallels drawn between the original features of electoral procedures in their retro-*

spective, historical aspect with modern ones indicates the formation of a sovereign Russian electoral identity. An increasingly manifest migration of the electoral process into the plane of legal procedures with their rigid formalization in the form of administrative actions and decisions taken, as well as the transformation of the voting process into its own mass socially significant service, is postulated. Administrative desacralization of electoral procedures is seen as a tool to overcome electoral absenteeism and, ultimately, to increase confidence in the constitutional values of democracy.

Considering the Russian identity in its cultural and historical aspect, based on the legal structures tested by domestic practice, a conclusion is made about the legal registration of the electoral procedure as an independent constitutional value.

Keywords: *electoral procedures, administrative process, sovereignty, constitutionally protected values, legal balance, Russian electoral identity.*

Конституционные положения преамбулы Основного закона Российской Федерации указывают на «суверенную государственность России» и «незыблемость ее демократической основы». Последняя, бесспорно, не замыкается в конституционном правоположении о том, что Российская Федерация есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления (ст. 1 Конституции Российской Федерации — далее Конституция), но включает великое многообразие, содержащихся в Основном законе конституционно защищаемых ценностей [11, с. 11–25].

В этой плоскости первоочередное значение приобретают нормы и процедуры, гарантирующие реализацию такого фундаментального конституционного права на участие в управлении делами государства, как право избирать и быть избранным (ст. 3, 32 Конституции).

Неоспоримая ценность подобных прав подтверждается прежде всего объективным характером развития общества и государства в его исторической ретроспективе, однако не снимает целый ряд вопросов, связанных с их непосредственной реализацией, поскольку именно последнее определяет грань между высокопарной юридической декларацией и гарантированными Конституцией возможностями реализации высших государственно-политических прав.

В рамках данной статьи представляется возможным рассматривать процедуры реализации избирательных прав, вытекающие из норм действующего законодательства, как определенную конституционно защищаемую ценность. К этому неоднократно подводил Конституционный Суд Российской Федерации (далее — Конституционный Суд), указывая, что формальная реализация норм, предусмотренная действующим законодательством, может в действительности стать препятствием в подлинном обеспечении конституционных прав граждан, произвольному ограничению пассивного или активного избирательного права¹.

¹ См., например: постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2023 № 31-П.

Выдвигаемая здесь гипотеза о том, что среди демократических ценностей избирательные процедуры занимают свое собственное место, обусловлена прежде всего юридическими особенностями формирования того, что именуется избирательным законодательством. Не рассматривая сейчас сравнительно твердую убежденность в отраслевой принадлежности избирательных прав, как неотъемлемой части конституционных прав граждан, заметим, что собственно реализация таких прав выходит далеко за рамки «материнской отрасли», проникая в правовые категории, конструкции и заимствуя их, а также порой и целые институты других отраслей российского законодательного пространства, формируя в конечном счете неисчерпаемую красоту юридических формулировок и законотворческих находок, в своем комплексе получившую известную всем практикующим юристам по формулировке и сокрытую для большинства «непосвященных», не являющихся непосредственными участниками данных правоотношений, словосочетание «избирательное законодательство».

Объективное развитие указанного законодательства в рамках российской правовой системы на доктринальном уровне привело к формированию собственного, во многом суверенного, законодательства, учитывающего в том числе национальные особенности его возникновения, становления и развития. На практическом же уровне в настоящее время мы все чаще оперируем категорией «избирательное право и процесс». Полагаем, что для этого есть также свои объективные причины.

Российская правовая доктрина, в своей логике становления национального законодательства, заимствуя идеи Юстиниана о пандектном построении правовых отраслей, одновременно активно использует достижения также последователей институционального видения структуры действующего законодательства [6, 5]. Данные обстоятельства формируют свой собственный межотраслевой правовой баланс, основанный на суверенных конституционно защищаемых ценностях [10].

Избирательное право является непосредственным подтверждением сказанному. Достаточно лишь проанализировать основные нормативные правовые акты в данной сфере², где признаки пандектной системы (выделение общей и особенной частей) самым тесным образом переплетены с совершенно структурированным выражением институциональной составляющей системы (институт наблюдения и проч.). Все это привело не просто к появлению «удобной» с точки зрения самоназвания юридической конструкции «избирательное право и процесс», но к формированию избирательного законодательства, обладающего собственной юридической «правосубъектностью»: правовой материи, на практике демонстрирующей особые правила

² Например нормы Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Федерального закона от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и др.

построения юридических связей между отраслями и нормами действующего законодательства, специфические принципы отраслевого заимствования, а также конкуренции между «общими» и «специальными» нормами.

Для обоснования выдвинутого предположения о том, что избирательные процедуры, в основу которых положен суверенный баланс конституционно защищаемых ценностей Российской Федерации, следует рассматривать в качестве самостоятельной демократической ценности, необходимо изучить их юридическую природу, роль и место в процессе реализации избирательных прав граждан.

Избирательный процесс и юридические процедуры

Анализ законодательных актов дает весьма скудные результаты, — на данный момент термин «избирательный процесс» используется только в Федеральном законе от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее — ФЗ № 20), и то всего два раза, что совершенно контрастирует с его весьма частым присутствием в актах Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, а также в судебной правоприменительной практике³.

В научной литературе «избирательный процесс» рассматривается многозначно; например, как строгая последовательная деятельность по подготовке и проведению выборов (предусмотренная законом сменяемость стадий), либо как различные этапы, реализуемые в рамках функционирования избирательной системы в целом, или как система процедурных норм. Калейдоскоп мнений замыкает «комплексный подход», уходящий от абсолютизации отдельных признаков избирательного процесса и формирующий из этого юридический паллиатив, который однако не раскрывает природы, а также понятия анализируемого правового феномена [12].

Для нашего исследования наибольший интерес представляет анализ юридического инструментария, обеспечивающего реализацию конституционного права (избирать и быть избранным) в ходе избирательного процесса (в широком смысле этого слова). Таковым, по нашему убеждению, становится процедура в виде четко регламентированных действий (решений) уполномоченных на то органов по реализации конституционных прав участников.

Анализ правовой природы юридических процедур требует изучения субъектов соответствующих отношений и принимаемых ими решений (актов, действий), а также собственно правил (регламентирующих норм) совершения ими соответствующих действий (опять же принимаемых решений).

³ Справедливости ради отметим эпизодическое использование анализируемого термина в некоторых указах Президента (например: Указ Президента РФ от 29.05.2020 № 344 «Об утверждении Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года») и подзаконных нормативных правовых актах ряда министерств и ведомств.

* * *

Участники избирательного процесса и принимаемые ими решения (акты, действия). Здесь мы намеренно не говорим о субъектах избирательных правоотношений, поскольку нормы федерального законодательства позволяют к их числу отнести весьма широкий круг органов и должностных лиц, содействующих проведению избирательной кампании или обеспечивающих соответствующее сопровождение.

Непосредственными (основными) участниками избирательного процесса выступают граждане и организации (избирательные объединения, политические партии), реализация прав которыми невозможна без органов власти и избирательных комиссий.

В свою очередь решения, принимаемые избирательными комиссиями в ходе реализации избирательных процедур, обладают целым рядом специфических черт, которые сближают их с актами иных органов власти. В частности, решения избирательных комиссий носят публичный, подзаконный, правоприменительный юридико-обязательный характер. Последнее весьма близко к природе административных актов иных органов власти.

В настоящее время понятие административного акта не содержится в законе (сошлемся лишь на присутствие юридической дефиниции в соответствующих законотворческих предложениях) [8]⁴. Вместе с тем в научной среде выделяют, в частности, следующие признаки административных актов: властный характер принимаемого решения; способ его принятия (индивидуальный или коллегиальный); представляет собой результат правоприменительной деятельности; принимается субъектом в сфере публичного права; обладает юридической силой. Современные исследователи обращают внимание на то, что субъектами, принимающими такие акты, являются не только органы исполнительной власти, но и другие организации, наделенные государственно-властными полномочиями⁵. Подобные черты содержат в себе также и принимаемые избирательными комиссиями решения.

Отметим, что предметом рассматриваемых актов (как избирательных, так и административных) выступают общественные отношения, не связанные с внутренней организационной деятельностью. Избирательные правоотношения складываются между организационно самостоятельными субъектами: избиратель, кандидат и политическая партия обладают полной независимостью в принимаемых ими решениях, не имеют соподчиненности

⁴ Проект Федерального закона № 64090-3 «Об административных процедурах». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/64090-3> (дата обращения: 20.06.2023).

⁵ Неслучайно избирательные комиссии субъектов Российской Федерации наряду с органами государственной власти и органами местного самоуправления включены Федеральным законом от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» в качестве самостоятельных государственных органов, входящих в их совокупности в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляющих взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории (ч. 1 ст. 1 и ч. 4 ст. 37).

друг к другу или к органу государственной власти (избирательной комиссии) в своей основной деятельности.

Именно отсутствие субординации предоставляет заинтересованному лицу право обратиться (в терминологии административного права — на общих основаниях; в терминологии конституционного права — на основании гарантированных Основным законом права каждого участвовать в управлении делами государства) в уполномоченный на то орган публичной власти (избирательную комиссию) для реализации соответствующего права (например, права избирать и быть избранным) либо его защиты. Последнее можно рассматривать в качестве самостоятельного вида юрисдикционного акта избирательной комиссии; основанием его возникновения (вынесения) выступает юридический факт нарушения избирательных прав; целью данного акта является восстановление обозначенных прав.

Кроме того, принципиальное значение имеет следующая юрисдикционная особенность деятельности избирательных комиссий: принятие соответствующих решений является не правом, но обязанностью избирательной комиссии. Императивная безусловность принятия предусмотренных законом решений гарантируется контролем со стороны вышестоящей комиссии, в полномочия которой входит «компенсаторная» роль — принятие решения от своего имени в случае, если соответствующее решение не было принято нижестоящей комиссией, в том числе с учетом восполняющей роли суда. Достаточно обратиться к реализации принципа обязательности назначения выборов, чтобы увидеть, как правоположения статьи 9 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — ФЗ № 67) трансформируются в самостоятельный избирательный институт, включающий в себя требования, регламентирующие назначение дополнительных выборов, а также правила проведения повторного голосования и повторных выборов (ст. 71 ФЗ № 67).

Таким образом, можно предположить, что принимаемые избирательными комиссиями в настоящее время акты (решения, постановления) по своему юридическому содержанию весьма близки к административным актам иных органов публичной власти.

* * *

Юридические (избирательные) процедуры. Предусмотренные избирательным законодательством правила, определяющие порядок и условия принятия соответствующих решений, более конкретно, чем любое иное процессуальное законодательство (арбитражное, уголовное и проч.), устанавливает нормы, которые до мельчайших деталей регламентируют действия участников избирательного процесса, исключая практически любые диспозитивные начала.

В конечном счете предписывающие правила, содержащиеся не только в нормах федеральных законов, но и, прежде всего, в актах Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, призваны исключить какое-либо дискреционное правомочие в конкретной правоисполнительной деятельности со стороны должностных лиц избирательной системы и в целом избирательных комиссий, как государственных органов публичной власти.

Целесообразность такой жесткой административной организации исполнения возложенных на комиссии полномочий очевидна, — именно избирательная процедура в итоге предопределяет обеспеченность предусмотренных Конституцией избирательных прав и возможность реализации закрепленных в ней электоральных гарантий.

Вне зависимости от того, какой именно из выше представленных подходов мы посчитаем наиболее удачным для раскрытия избирательного процесса, содержание каждого из них определяют конкретные избирательные процедуры: будь это в рамках стадий или этапов избирательной кампании, либо в плоскости институциональных или процессуальных гарантий реализации прав участников избирательных правоотношений.

Как точно отмечает Конституционный Суд, конституционное право избирать и быть избранным, закрепленное в тексте Основного закона, не определяет условия его реализации. Последнее относится к дискреционным полномочиям законодателя (п. «в» ст. 71, п. «н» ч. 1. ст. 72, ч. 1 и 2 ст. 76), осуществляя которые последний должен «проявлять необходимую заботу» для того, чтобы вводимые им «избирательные процедуры были честными и прозрачными, предотвращали возможность фальсификации итогов избирательного процесса, способствовали объективному и достоверному отражению действительных результатов электорального волеизъявления граждан»⁶.

Анализ правоположений Конституционного Суда позволяет говорить о следующих характерных признаках избирательных процедур, а также вытекающих из предъявляемых к ним требований:

– процедура выступает необходимым условием реализации избирательного права и напрямую влияет на качество организации избирательного процесса⁷;

– избирательная процедура является неременным условием не только собственного действия нормы (процессуального качества общественных отношений), но и позволяет обеспечить соответствие действующего избирательного законодательства конституционной природе выборов в целом⁸;

⁶ Определение Конституционного Суда РФ от 15.09.2016 № 1742-О; постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 2013 года № 8-П, от 15 апреля 2014 года № 11-П, от 15 ноября 2018 года № 42-П и др.

⁷ Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 09.09.2021 № АПЛ21-376.

⁸ Определение Конституционного Суда РФ от 25.06.2019 № 1575-О.

– ценности демократии не могут быть реализованы без соответствующих процедур, – избирательные процедуры призваны исключить любые формы злоупотребления правами, поскольку «демократическая природа выборов сама по себе не может гарантировать их защиту от манипулирования электоральными настроениями граждан»⁹;

– избирательные процедуры должны отвечать «интересам осознанного и ответственного волеизъявления избирателей»¹⁰.

Таким образом, благодаря избирательным процедурам обеспечивается соответствие избирательного законодательства конституционной природе выборов, конкретные механизмы реализации основополагающих конституционных прав, а также исключение злоупотребления в процессе формирования институтов представительной демократии.

* * *

С учетом сказанного попытаемся сформулировать следующие понятия избирательных процедур.

Избирательная процедура – деятельность субъектов избирательных правоотношений, обеспечивающая реализацию конституционного права гражданина избирать и быть избранным (широкое понимание).

Избирательная процедура – деятельность субъектов избирательных правоотношений по осуществлению предусмотренных избирательным законодательством норм, предполагающая принятие и исполнение нормативно обязывающих публично-правовых решений (узкое понимание).

В то же время совершенно ошибочно значение избирательных процедур замыкать только на нормы, регламентирующие и обеспечивающие совершение соответствующих действий, принятие решений и тому подобное. Очевидно, что регламент не должен существовать ради регламента, а избирательный процесс ради процедур можно рассматривать как своеобразный юридический оксюморон или как действие мертвой нормы. Поскольку процедура, лишенная своего внутреннего «юридико-онтологического» продвижения (букв. перевод лат. «procedere»), теряет и свое смысловое содержание: Мы ему поставили пределы / Скучные пределы естества. / И, как пчелы в улье запустелом, / Дурно пахнут мертвые слова («Слово», Н. Гумилев).

Избежать этого возможно только через преодоление юридической профанации процедуры в виде технического (юридико-технологического) алгоритма действий. Это возможно посредством реализации заложенного в процедуру законодателем смысла всего юридического целеполагания – суверенного баланса конституционно защищаемых ценностей.

⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 22.12.2015 № 34-П.

¹⁰ Определение Конституционного Суда РФ от 10.03.2016 № 450-О.

Суверенный баланс конституционно защищаемых ценностей в реализации современных избирательных процедур

В попытке найти наиболее эффективные инструменты реализации основополагающих прав граждан избирательное законодательство регулярно меняется и имеет свое собственное страноведческое наполнение, существенным образом отличающее избирательные системы, процедуры, а также институты одной страны от другой [2].

Конституционный Суд неоднократно указывал, что не только выбор того или иного вида избирательной системы, но и закрепление в законе соответствующих механизмов, средств и методов, а также выработка избирательных процедур осуществляются законодателем исключительно на дискреционной основе *с учетом исторических и социально-политических условий, складывающихся на том или ином этапе развития страны*¹¹. Культурная самобытность и этнокультурное многообразие напрямую заявлены в качестве государственной конституционной гарантии (ч. 2 ст. 69 Конституции). Сохранение общероссийской культурной идентичности (ч. 3 ст. 69 Конституции) представляет собой самостоятельную конституционную ценность.

Игнорирование указанных аспектов, с одной стороны, обедняет корни собственного суверенного избирательного права, с другой, — может поставить под сомнение в целом результаты выборов. Избирательные процедуры, включаемые в национальное законодательство исключительно под давлением «извне», без интеграции с собственными правовыми и моральными ценностями суверенного государства вряд ли станут гарантией свободных и транспарентных выборов. Скорее они превратятся в инструмент злоупотребления политическими правами, манипуляции гражданским волеизъявлением, перерождения в политические технологии.

Последнее никоим образом не означает призыва следовать по изоляционистскому пути развития данной сферы законодательного регулирования. Однако историческая обусловленность и социально-политические предпосылки эволюции страны не могут не проявлять особенности своего развития, диктующие не только отмеченное выше трансформирование избирательных процедур в сторону административных юридических норм, но и свой собственный баланс конституционно защищаемых ценностей. Отметим некоторые примеры специфики становления и развития избирательной системы и самобытного баланса конституционно защищаемых ценностей современной России.

¹¹ Определение Конституционного Суда РФ от 10.10.2017 № 2253-О; постановления от 17 ноября 1998 года № 26-П, от 16 июня 2006 года № 7-П, от 7 июля 2011 года № 15-П, от 15 апреля 2014 года № 11-П; определения от 20 ноября 1995 года № 77-О, от 15 ноября 2007 года № 845-О-О, от 18 декабря 2007 года № 921-О-О, от 3 июля 2014 года № 1565-О и др.

* * *

Активная роль государства. Отечественная история проведения выборов формирует достаточно уникальную практику их организации с весьма ярко проявленной активной ролью органов государственной власти и государства в целом. Зачастую это проявляется в том, что именно государство выступает инициатором «демократических» перемен при отсутствии встречного желания со стороны народа (гражданского общества).

Достаточно вспомнить «Царский приговор о кормлениях и службе 7064 г.»; Уложение и сопутствующие царские грамоты 1552–1556 годов были призваны провести реформу местного самоуправления и ввести систему губернского и земского управления на выборной основе для замены достаточно коррупционной системы кормлений. Царские земские грамоты давали право вместо посадников избирать «излюбленных голов» — посадских и волостных земских старост — из числа «лучших людей».

Новая система административного и судебного управления через выборы «добрыми людьми» обеспечивалась за счет принятия на себя «откупа»: земское самоуправление в буквальном смысле можно было купить у царской казны. Размер соответствующей денежной компенсации напрямую прописывался в царских грамотах. Он представлял собой специальный оброк — «кормленный откуп». Как сообщается в исторической литературе, подобная государственная инициатива достаточно негативно была воспринята высшими слоями общества, являвшимися опорой московской монархии, поскольку введение таких элементов «непосредственной демократии» подрывало власть высших сановников [7].

Примеры активной инициативной роли государства в истории России не ограничиваются только царским или императорским периодами развития страны, включая попытки введения конституционной монархии. Электоральный процесс в советское время в масштабе страны проходил под воздействием идеологических лозунгов единственной руководящей и направляющей силы государственной политической партии, в сфере информирования — с использованием профессиональных агитаторов, на уровне избирательных участков — организованными праздниками, а также другими мерами, предпринимаемыми властью для вовлечения в голосование максимально широких слоев населения.

Современное избирательное законодательство позволяет говорить о совершенно определенной преемственности в обозначении роли и степени участия органов публичной власти в организации и проведении избирательных кампаний. Достаточно указать на многочисленные правовые акты об оказании содействия избирательным комиссиям в реализации их полномочий при подготовке и проведении соответствующих выборов¹².

¹² Постановление Правительства РФ от 18.06.2021 № 932 «О мерах по оказанию содействия избирательным комиссиям в реализации их полномочий при подготовке и проведении выборов депутатов

Правовым основанием для этого выступают соответствующие положения федерального законодательства (в частности, п. 16 ст. 2 ФЗ № 67, ст. 25 ФЗ № 20). Обратим внимание, что базовая норма ФЗ № 67, устанавливая *обязанность* органов публичной власти «оказывать комиссиям содействие в реализации их полномочий», оставляет открытым *не только перечень таковых действий, но и собственно направления такого содействия*.

Закрепленные в Основном законе современные конституционно защищаемые ценности также могут стать базой для еще более значительно вовлечения государства в деятельность, сопряженную с подготовкой и проведением выборов. Конституционные правовоположения о том, что государство создает условия для воспитания гражданственности (ч. 4 ст. 67.1 Конституции), взаимного доверия государства и общества, обеспечения политической и социальной солидарности (ст. 75.1 Конституции) на основе принципов всеобщности, справедливости и солидарности поколений (ч. 6 ст. 75 Конституции) позволяют с учетом собственного исторического опыта находить и формировать конституционно обоснованные новые самобытные формы, способы и механизмы содействия в организации и проведении выборов.

* * *

Экстерриториальный охват — еще одна характерная особенность российского электорального законодательства, напрямую вытекающая из предыдущей и демонстрирующая инициативную роль государства в организации голосования, но уже за пределами территориальных границ. Это позволяет реализовать свое активное избирательное право гражданам Российской Федерации, находящимся на территории иностранных государств.

В качестве конституционного обоснования подобной достаточно уникальной практики в обеспечении электоральных прав граждан можно рассматривать, в частности, положения части 3 статьи 69 Конституции, предписывающей государственную поддержку соотечественникам, проживающим за рубежом, в осуществлении их прав, обеспечении защиты их интересов и сохранении общероссийской культурной идентичности.

Последующие изменения ФЗ № 67 можно рассматривать, как расширения действия принципа экстерриториальности и конституционно защищаемых демократических основ государства¹³. Речь идет о новациях, предусмотренных пунктом 5.1 статьи 19, устанавливающих, что при проведении выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации по решению избирательной комиссии субъекта Федерации, организующей

Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации восьмого созыва»; Постановление Правительства РФ от 08.11.2017 № 1337 «О мерах по оказанию содействия избирательным комиссиям в реализации их полномочий при подготовке и проведении выборов Президента Российской Федерации» и др.

¹³ Федеральный закон от 29.05.2023 № 184-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

подготовку и проведение указанных выборов, для голосования избирателей могут образовываться избирательные участки за пределами территории субъекта Федерации, где такие избиратели обладают активным избирательным правом.

Для этих целей организующая комиссия вправе для руководства деятельностью участковых избирательных комиссий сформировать одну либо несколько территориальных избирательных комиссий.

Во исполнение данных законоположений ЦИК России определила процедурные особенности подготовки и проведения голосования на избирательных участках за пределами территории субъекта Федерации, где избиратели обладают активным избирательным правом¹⁴.

Высокий уровень информационно-технологического обеспечения

Двадцатилетняя история развития ГАС «Выборы»¹⁵ совершенно логично привела к новым механизмам и формам информатизации основных электоральных процессов при сохранении рабочего ядра прежней системы (КОИБ, КЭГ, «мобильный избиратель», создание новой цифровой платформы¹⁶). Речь, конечно, следует также вести о наиболее значимом этапе развития информационных технологий в избирательном процессе в настоящее время — поэтапном внедрении дистанционного электронного голосования на территории Российской Федерации¹⁷.

С учетом того, что обзор развития законодательства в этой сфере и, тем более, принимаемых в ней информационно-технологических решений будет весьма пространным, к тому же выходит за рамки целей настоящей работы, укажем лишь, что данное направление обеспечения выборов, по нашему глубокому убеждению, тоже является характерным примером особенностей развития именно российского законодательства и в полном объеме основано на современных конституционных правоположениях. В частности, в Основном законе получили самостоятельную «прописку» такие исключительные вопросы ведения Российской Федерации как «информационные технологии», а также «обеспечение безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий, обороте цифровых данных» (п.п. «и» и «м» ст. 71 Конституции).

¹⁴ Постановление ЦИК России от 28.06.2023 № 120/950-8 «Об особенностях подготовки и проведения голосования на избирательных участках за пределами территории субъекта Российской Федерации, где избиратели обладают активным избирательным правом».

¹⁵ Федеральный закон от 10.01.2003 № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы».

¹⁶ Постановление ЦИК России от 21.12.2022 № 104/817-8 «О Планах работы Центральной избирательной комиссии Российской Федерации на 2023 год».

¹⁷ См., например: Постановление ЦИК России от 07.06.2023 № 117/927-8 «О проведении дистанционного электронного голосования на выборах, которые должны быть назначены на 10 сентября 2023 года».

Рассмотренные нами направления развития избирательного законодательства достаточно наглядно демонстрируют практические аспекты реализации «общероссийской гражданской идентичности» и «российской самобытности»¹⁸ в электоральных правоотношениях.

В этом смысле представляется полностью оправданным отмечаемый в современной научной литературе поиск новых подходов, основанных на российских идейно-ценностных ориентирах, а также на необходимости доктринального переосмысления конституционно-правовых институтов, появившихся после принятия конституционной поправки в 2020 году [4, с. 156–163].

По мнению ряда ученых, все конституционные права человека можно разделить на две группы — сакральные и профанные: от примитивных физиологических потребностей в пище, одежде и жилье до принадлежности к социальным группам и потребности в саморазвитии. Оставляя за скобками клерикальную аргументацию подобной дихотомии фундаментальных прав человека, отметим важные для нашей статьи выводы.

Как справедливо отмечает Е.В. Виноградова, «сакральное и профанное являются ценностными ориентирами социального бытия, воплощаясь и трансформируясь в различных социокультурных мировоззренческих формах, обнаруживая свою аксиологическую амбивалентность» [3, с. 30].

Право как искусство доброго и справедливого (Цельс — римский философ-платоник) до сих пор в общественном правосознании ассоциируется с такими общечеловеческими понятиями, как Истина и Правда. Объективизация подобных духовно-онтологических констант осуществляется посредством современных юридических категорий и конструкций. В этом смысле следует согласиться, что «право, реализуясь в социальных институтах, профанируется» [3, с. 30].

В рамках затронутой в настоящей статье проблематики полагаем возможным говорить об особенностях системной связи между конституционно защищаемыми ценностями демократических основ государства и юридическими процедурами, обеспечивающими их реализацию. В свою очередь наблюдаем, как «профанизация сакрального реализуется в демонстративном скепсисе и нигилизме» [1, с. 18, 20], например, в отказе от участия в выборах и недоверии результатам голосования. Для преодоления такой аксиологической девальвации избирательных процедур и низведения конституционных ценностей до бытовых представлений необходимо четко понимать взаимообусловленное единство системы профанного и сакрального, исключаящее абсолютизацию чего-то одного. Сакральное право не может жить без «профанного» правоприменения: право без процедур — декларативно, процедуры без права — мертвы.

¹⁸ Указ Президента РФ от 09.11.2022 № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей».

В этом смысле устанавливая четкие, ясные и обязательные для всех правила (профанное правоприменение — избирательные процедуры), мы обеспечиваем реализацию основных прав человека на том высоком конституционном уровне, который пока еще не девальвирован полностью в христианской аксиологии многонационального российского государства. Последнее позволит избежать воплощения известной максимы народной жизни — речения, записанного в свое время датчанином по национальности, полиглотом по образованию, уроженцем Луганска Екатеринославского наместничества Российской империи В.И. Далем: «Была правда, да по мелочам, в равновеску ушла» [9].

Выводы

Рассмотренные вопросы позволяют сделать следующие выводы о становлении и развитии современного российского избирательного законодательства.

1. Подробная регламентация действий и принимаемых решений участников избирательных правоотношений и, прежде всего, избирательной комиссии приводит к формированию особого качества современного нормативного поля — регламентационных по своей структуре и императивных по своему содержанию норм, исключающих практически любые диспозитивные начала в процессе принятия электоральных решений.

Избирательный процесс мигрирует в сторону юридических процедур с их жесткой формализацией по форме административных действий и принимаемых решений.

Возникает весьма парадоксальная ситуация. Реализация принципов избирательного права как подотрасли (или института) конституционного права обеспечивается преимущественно «директивными» методами административного права: предписаниями и запретами. Дозволение, как право на совершение действий либо как юридическая возможность воздержаться от их совершения, свойственно не всем участникам избирательного процесса. Это характерно для реализации, как правило, субъективных прав. Например, права на выдвижение, представление документов для регистрации, участия в агитации и тому подобное.

С точки зрения отраслевой принадлежности избирательного и административного права к публичному такое методологическое взаимопроникновение не является само по себе предосудительным.

Конституционная ценность избирательных процедур обоснована необходимостью обеспечения гарантированных Основным законом конституционных предписаний в реализации основополагающих прав и свобод человека и гражданина, что не вызывает сомнения.

Вместе с тем подобные процедурные моменты, направленные на реализацию конституционных прав, подводят к переосмыслению процесса голо-

сования с доктринального ракурса и переформатированию деятельности участников избирательного процесса с позиции организации. Исключение конституционного аспекта, обеспечивающего реализацию фундаментальных гражданских прав, приводит к замещению избирательного процесса административными процедурами, а *процесс голосования трансформируется в своего рода массовую социально значимую услугу*.

2. С точки зрения юридико-технологического характера обеспечения конституционного права избирать и быть избранным сказанное выше имеет множество положительных аспектов. В то же время указанный вектор реализации влечет за собой определенные риски с точки зрения утраты фундамента таких прав, — слабо формализованные конституционно защищаемые ценности демократии (равноправие и законность, гласность и открытость, плюрализм и свобода).

Технологическое выхолащивание ценностного (онтологического в этом смысле) содержания юридических процедур до уровня массовой социально значимой услуги либо снимает ответственность с участников избирательного процесса (причем как коллективную, так и, что очень важно, индивидуальную), либо вообще исключает их из сферы реальной политики. Практика свидетельствует, что зачастую эти два вектора могут смыкаться: *граждане, уверенные в незначительности своего активного избирательного права, не участвуют в голосовании, тем самым не берут на себя ответственность в принимаемом другими решении*.

Конституционные основы избирательного права в таком случае могут приобретать все более декларативный характер, что однако не исключает предложенного ниже варианта разрешения.

3. Современный *характер избирательных процедур, обладающих административной сутью, формирует у населения электоральную психологию избирательного участия в выборах* по образу предоставления традиционных государственных услуг, когда желание воспользоваться таковой находится исключительно в сфере правовой возможности (фактического желания) гражданина без каких-либо государственно-обязательных мотивов в виде гражданского долга или тем более юридического императива участия. Это, в свою очередь, приводит к появлению сугубо персоналистской модели решения электорального вопроса: «мне обязаны, я — никому». В такой одновекторной парадигме субъект, напоминаящий описанного Аристотелем добровольно исключившего себя из общественной жизни полиса и озабоченного только частными вопросами идиота (букв. греч. «ἴδιος» — частный, свой собственный), требует (не без основания, заметим) от государства реализации своих ожиданий, однако не прилагает при этом никаких усилий в плоскости собственного участия. Примечательно, что таким шагом гражданин выводит себя также из сферы конституционно-правовой ответственности в формировании органов публичной власти.

На доктринальном уровне появление указанной парадигмы свидетельствует об утрате конституционных демократических ценностей, а последующие за этим результаты ведут к недостаточной легитимации итогов выборов, что в конечном счете влечет за собой риски «подрыва доверия к институтам государства»¹⁹.

4. Нетранспарентные условия участия в избирательной кампании, неясные правила и регламенты избирательных процедур, неопределенные по существу и трудновыполнимые по факту нормы избирательного законодательства приводят к формированию ошибочного представления о загадочном и закрытом порядке выборов как таковых. Последнее становится причиной своеобразной *сакрализации процесса выборов с обратным негативным модусом: гражданское общество разуверяется в фундаментальных демократических ценностях — справедливости и свободы выборов.*

Разрешение указанной конкуренции между объективно сложными избирательными процедурами и конституционной возможностью каждого участвовать в управлении делами государства, то есть между публично-правовым долгом (реализацией активного избирательного права), и частноправовым интересом (как юридической возможности уклониться от участия в голосовании) видится в *последовательном усилении процедурной составляющей избирательного процесса.*

Данное предложение на фоне ранее высказанных нюансов в отношении избирательных процедур выглядит парадоксальным лишь при первом взгляде. Отмеченная выше негативная сакрализация предполагает в итоге непонимание сути избирательных процедур и результатов выборов. Максимальное опубличивание осуществляемых органом власти действий, прозрачность избирательных процедур и принимаемых решений вкупе с активной информационно-разъяснительной деятельностью позволяет восстановить *подлинную позитивную сакральность итогов избирательной кампании*, причем как с точки зрения признаваемых традиционных христианских ценностей²⁰ («Много званных, но мало избранных» [Мф. 22:14]), так и собственно практических результатов выборов (*принять участие смогли все желающие, руководствуясь известными и одинаковыми для всех правилами*). В этом смысле тайна голосования приобретает подлинную демократическую ценность.

Тридцатилетний итог развития избирательного законодательства России свидетельствует о значительных шагах, предпринятых нашим коллективным законотворцем в поиске и определении собственного суверенного баланса конституционно защищаемых ценностей. Принимая во внимание российскую самобытность в ее культурно-историческом аспекте с опорой на проверенные отечественной практикой юридические конструкции, при

¹⁹ Указ Президента РФ от 09.11.2022 № 809.

²⁰ Там же.

тесной интеграции с информационно-технологическими достижениями избирательное законодательство в конечном счете обеспечивает *правовое оформление избирательной процедуры в качестве самостоятельной конституционной ценности*.

Список литературы

1. Биневский И.А. Диалектика сакрального и профанного в европейском социокультурном процессе: автореф. дис. ... канд. филос. наук: 24.00.01. М., 2012.
2. Венецианская комиссия о выборах и избирательных технологиях / Т.Я. Хабриева, А.И. Ковлер, Е.А. Фокин и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2020.
3. Виноградова Е.В. Новые идеи отечественного конституционализма. Право как элемент системы сакральных и профанных ценностей // Государство и право. 2023. № 5.
4. Виноградова Е.В., Захарцев С.И., Сальников В.П. Индексы научного цитирования: мифы и реальность // Юрид. наука: история и современность. 2021. № 12.
5. Кнутов А.В., Чаплинский А.В., Алимпеев Д.Р. Язык нормативных правовых актов: пора ли бить тревогу? // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2022. № 3.
6. Нормография: теория и технология нормотворчества: учебник для вузов / под ред. Ю.Г. Арзамасова. М.: Юрайт, 2022.
7. Носов Н.Е. Уложение о кормлениях и службе 1555–1556 гг. // Вспомогательные исторические дисциплины / отв. ред. М.Б. Свердлов. Ленинград: Наука, 1985. Т. 17.
8. Пашенько С.Б. Административные акты: признаки, сущность, правовое определение // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2022. № 6(149).
9. Пословицы русского народа. Сборник пословиц, поговорок, речений, присловий, чистоговорок, прибауток, загадок, поверий и пр.: издание второе, без перемен. Санкт-Петербург, Москва, 1879. В 2-х т.
10. Хорунжий С.Н. Правовой баланс как самостоятельная юридическая ценность: механизмы его обеспечения и регулирования: монография; Воронежский государственный университет. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2019.
11. Хорунжий С.Н. Конституционная идеология российской идентичности: самобытный баланс конституционно защищаемых ценностей // Гражданин. Выборы. Власть. 2022. № 2(24).
12. Худолей Д.М. Понятие избирательного процесса // Вестник Пермского университета. 2015. № 2(28).