

К ВОПРОСУ ОБ ЭЛЕКТОРАЛЬНО-ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЕ И СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВЫХ СРЕДСТВАХ ЕЕ ПОВЫШЕНИЯ

***Аннотация.** В статье рассматриваются проблемы, связанные с возможностями повышения правовой культуры в сфере избирательного права и избирательного процесса. Признается, что к структурным, тесно связанным между собой элементам электорально-правовой культуры относятся достигнутый уровень развития законодательства и системы публичных организаций, обеспечивающих избирательный процесс и состояние правосознания субъектов избирательного процесса. Рассматривая отдельные элементы электорально-правовой культуры, автор отмечает, что она во многом определяет ход избирательной кампании, снижает ее конфликтность, минимизирует возникновение избирательных споров. Особое внимание в статье уделяется правотворчеству в сфере избирательного права. По мнению автора, в процессах повышения правовой культуры важное значение принадлежит проблемам обеспечения легитимности результатов выборов, а в конечном счете — поддержанию доверия избирателей к выборам как к институту народовластия. По аналогии с достаточно широко используемым в муниципальном праве термином «вовлечение населения в осуществление местного самоуправления» автор предлагает при проведении электоральной политики ориентироваться на принцип «вовлечения российских граждан в избирательный процесс».*

***Ключевые слова:** Конституция Российской Федерации, избирательное право, избирательный процесс, законодательство о выборах, правовая культура, избирательные комиссии, кодификация, возложение полномочий.*

TO THE ISSUE OF ELECTORAL LEGAL CULTURE AND SOCIAL AND LEGAL MEANS OF ITS IMPROVEMENT

***Abstract.** The article studies the problems associated with the possibilities of improving the legal culture in the field of electoral law and the electoral process. It is recognized that the structurally closely related elements of the electoral legal culture include the achieved level of development of legislation, the level of development of the system of public organizations that support the electoral process; state of law of the subjects of the electoral process. Considering the individual elements of the electoral legal culture, the author notes that it*

МАКАРЦЕВ Андрей Алексеевич — кандидат юридических наук, доцент, декан факультета государственного сектора Новосибирского государственного университета экономики и управления, доцент кафедры конституционного и муниципального права Сибирского института управления РАНХиГС, член Новосибирской городской муниципальной избирательной комиссии, г. Новосибирск

largely determines the course of the election campaign, reduces its conflict, and minimizes the occurrence of electoral disputes. Particular attention is paid to lawmaking in the field of electoral law, which is determined by the ongoing preparation of the draft Electoral Code of the Russian Federation. A special role, according to the author, in ensuring the legitimacy of the election results, and ultimately in maintaining the faith of voters in elections as an institution of democracy, is given to election commissions. Drawing analogies with the term «involving the population in the implementation of local self-government» rather widely used in municipal law, the author proposes to use the principle of «involving Russian citizens in the electoral process» when conducting an electoral policy.

Keywords: *Constitution of the Russian Federation, suffrage, election process, election law, legal culture, election commissions, election commissions, codification, assignment of authority.*

Результаты любой избирательной кампании во многом зависят от уровня правовой культуры граждан в сфере избирательного права и процесса, в которой находят отражение их правовые знания, поведение и отношение к государственно-правовым институтам, результативность существующей взаимосвязи с органами публичной власти. Как отмечается зарубежными специалистами в сфере избирательного права, политическая культура во многом определяет и ход избирательной кампании, снижает ее конфликтность, минимизирует возможности возникновения избирательных споров. Важное место в обеспечении высокого уровня электорально-правовой культуры занимает вера избирателей в реальное равенство всех участников избирательной кампании. По их мнению, без системы уменьшения или управления неравенством среди граждан или представлений о неравенстве даже самое эффективное управление избирательным процессом может привести к недоверию или нелегитимности избранных лиц [1, с. 10].

Рассматривая проблемы, касающиеся электорально-правовой культуры российского общества, необходимо отметить, что общественные отношения, связанные с ней, не в полной мере урегулированы законодательством, а точнее, регулируются фрагментарно. В этом контексте можно признать справедливым мнение Е.И. Колюшина, который отмечает, что многие общественные отношения, возникающие на выборах, до настоящего времени избирательным правом так и не урегулированы. Среди причин этого можно назвать как сознательное построение правовой пробельности с целью расширения пределов усмотрения в поведении участников выборов, так и недостатки, обусловленные отставанием правового регулирования от реальных общественных отношений [2, с. 10].

В связи с отсутствием отдельных статей в законодательстве, посвященных электорально-правовой культуре, ей уделяется очень мало внимания и в учебной литературе, посвященной избирательному праву и избирательному процессу. Появление в учебнике или учебном пособии отдельной главы или раздела, связанного с электорально-правовой культурой, является редким и приятным исключением [3, с. 37].

В литературе отмечается, что электорально-правовая культура российского общества характеризуется своими особенностями, которые во многом вытекают из особенностей политической культуры, формирование которой является исторически детерминированным процессом. Проблема соотношения культуры и демократии, конфликта, консенсуса и демократического политического процесса становится особенно важной для понимания перспектив развития российской государственности [4, с. 61]. В связи с этим содержание правовой культуры граждан в избирательной сфере весьма противоречиво, многослойно, неустойчиво, что объясняется как недостаточной правовой подготовленностью большинства из них, так и критическим восприятием процесса и результата реализации органами государственной власти и местного самоуправления своих полномочий. По мнению Н.Н. Чучелиной, в структуре правовой культуры можно выделить ряд элементов, к которым относятся достигнутый уровень развития законодательства и уровень развития системы публичных организаций, обеспечивающих избирательный процесс (государственных органов, основными функциями которых являются создание правовых норм, их реализация и контроль за соблюдением законности; органов местного самоуправления; негосударственных некоммерческих организаций); состояние правосознания субъектов избирательного процесса; характеристики правового поведения субъектов избирательного процесса. Все эти структурные элементы тесно связаны между собой. В частности, с точки зрения активной роли различных субъектов в формировании правовой культуры, необходимо выделение двух ее основных видов: культуры правотворчества и культуры реализации норм права [5, с. 6–7].

Проводя анализ культуры правотворчества в сфере избирательного права, необходимо отметить, что достаточно большое количество поправок, внесенных в избирательное законодательство в последние годы, привело к тому, что не все они в полной мере систематизированы. В связи с этим появляется внутренняя противоречивость нормативных правовых актов, что в итоге приводит к усложнению избирательного законодательства, логика и содержание которого становится не всегда непонятным для рядовых избирателей. В настоящее время наблюдается ситуация, когда избирательное законодательство, определяя рамки избирательной системы муниципального образования на выборах главы, предусматривает заявительный характер регистрации кандидатов, выдвинутых любыми политическим партиями. На выборах представительного органа местного самоуправления правом выдвигать кандидатов без сбора подписей обладают только парламентские партии. Данный подход законодателя не очень хорошо выглядит в глазах избирателей в крупных муниципальных образованиях, в которых сохранились прямые выборы глав. Примером могут быть вопросы общественно активных жителей г. Новосибирска, в котором в сентябре прошлого года выбирали мэра, а в сентябре нынешнего года предстоит выбрать Совет депутатов

города, об обосновании различий в порядке регистрации кандидатов в эти органы местного самоуправления.

В этом контексте хочется привести мнение Г.Н. Комковой, которая при обсуждении концепции нового рамочного закона в сфере избирательного права отметила, что необходимо определиться, для кого он будет писаться: для граждан или избирательных комиссий и органов власти. Нынешняя предельная зарегулированность электоральных отношений, которая позволяет называть избирательные законы скорее инструкциями, по ее мнению, не вызывает понимания и отклика у избирателей [6, с. 64]. Правовая определенность, доступность в понимании, стабильность нового нормативного правового акта должна сочетаться с его гибкостью [7, с. 22].

Размышляя, в контексте соотношения правовой морали и закона, о доступности понимания положений законодательства у рядовых граждан, Л. Фулер писал, что «правовое требование, чтобы нормы закона выражались в понятных терминах, на первый взгляд, представляется нейтральным по отношению к материальным целям, которым может служить право. Если какой-нибудь принцип правовой морали, выражаясь словами Харта¹, «совместим с крайней несправедливостью», то это, вроде бы, так и есть. Однако если законодатель, пытаясь устранить некое зло, не может ясно определить цель, против которой направлен правовой акт, то очевидно, что он испытывает проблемы с тем, чтобы обеспечить ясность своих законов» [8, с. 191].

Определяющим моментом в правотворчестве является не столько количество нормативных актов, сколько их построение в единую систему. Важным инструментом в достижении этой цели могут стать кодификационные работы, которые являются основополагающим средством формулирования в процессе правотворчества нормативных обобщений. По мнению С.С. Алексеева, кодифицированные акты образуют ядро той или иной области законодательства, выполняют преимущественно функцию внешней формы, внешнего бытия юридических норм. В результате кодификационных работ крупный правовой институт «обрастает» институтами и нормами других отраслей, происходит их согласование, известное сближение, приводящее к возникновению единства [9, с. 7].

Кодификация избирательного законодательства является одним из путей его совершенствования во многих странах СНГ. Учеными отмечается, что принятие Избирательного кодекса Республики Беларусь от 11 февраля 2000 года было направлено на ликвидацию внутренних противоречий избирательного законодательства и составило основу его дальнейшего развития [10, с. 91]. В свое время представителями украинской правовой науки отмечалось, что разработка избирательного кодекса Республики Украина в

¹ Герберт Лайонел Адольф Харт (1907–1992) — профессор кафедры юриспруденции Оксфордского университета, один из «последних классиков» западной правовой мысли; автор работы «Понятие права»: пер. с англ. / под общ. ред. Е.В. Афонасина и С.В. Монсеева. СПб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та, 2007. 302 с.

будущем позволило бы унифицировать общерегулятивные и процедурные нормы [11, с. 104].

В постсоветской России уже неоднократно появлялись предложения о принятия всероссийского кодифицированного акта, регулирующего избирательные отношения. Актуальность вопроса о подготовке и принятии избирательного кодекса повышается в настоящее время, когда идет разработка его проекта. В июле 2018 года между Российским фондом свободных выборов и политологическим факультетом Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова было подписано соглашение о начале работы над законопроектом «Избирательный кодекс Российской Федерации». Эта инициатива была поддержана председателем Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Э.А. Памфиловой, которая еще в 2017 году отметила, что российское избирательное законодательство может быть оформлено в избирательный кодекс уже к следующим выборам в Государственную Думу в 2021 года².

Важным событием при обсуждении концепции кодекса стал международный круглый стол, проведенный в МГУ имени М.В. Ломоносова, который был полностью посвящен проблеме кодификации избирательного законодательства [12, с. 33]. В научном сообществе считается, что принятие избирательного кодекса позволит создать внутренне непротиворечивый, структурированный, удобный в применении, понятный каждому избирателю правовой акт, который поднимет выборы как институт представительной демократии на новый уровень доверия граждан, а избирательное право сможет называться самостоятельной правовой отраслью [13, с. 44]. В итоге он должен стать документом с минимальной степенью политизированности, абсолютно выверенный с научной и юридической точек зрения, прозрачный, лишенный какого-либо подтекста, политической двусмысленности, доступный и понятный каждому избирателю [14, с. 164].

Проблема принятия нового рамочного акта в сфере избирательного права актуализируется еще и потому, что поправки, которые были внесены в последние годы в избирательное законодательство, не в полной мере вписываются в российскую избирательную систему, основы которой были заложены еще Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»³. В научной литературе, посвященной анализу избирательного законодательства того времени, делается вывод о презумпции недоверия власти к участникам выборов, что является одной из причин крепнувшего абсентеизма, неверия граждан в действенность института выборов [15, с. 211–212].

² Вискребенцева Н. Максим Лесков: «распила» не будет, будет удобный и грамотный свод электоральных законов... URL: <http://www.rfsv.ru/breaking-news/maksim-leskov-raspila-ne-budet-budet-udobnyi-i-gramotnyi-svod-elektoralnykh-zakonov> (дата обращения: 01.12.2019).

³ Собрания законодательств Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

Необходимо отметить, что содержание электорально-правовой культуры тесно связано с признанием легитимности результатов выборов. В официальных оценках результатов выборов, проводимых в России, представители органов публичной власти стараются избегать понятия «легитимность», делая акцент на их легальности. Именно легальность, то есть соответствие избирательных действий нормативно-правовым актам, является, по их мнению, определяющим моментом в оценке справедливости и демократичности проведенных выборов. Как признается в научной литературе, легитимность выборов — более сложное правовое явление по сравнению с легальностью. Процесс, посредством которого избирательные процедуры приобретают свойство легитимности, то есть состояние, выражающее правильность, оправданность, целесообразность и другие стороны соответствия конкретных избирательных действий установкам, ожиданиям личности, социальных и иных коллективов, общества в целом, чаще всего обладает неформальным характером. Он не всегда имеет прямое отношение к нормативно-правовым актам, а иногда и противоречит им. Но именно эти критерии влияют на правовую культуру граждан в сфере избирательного права и процесса, так как связаны с представлениями различных слоев населения о соблюдении государственной властью и ее органами норм социальной справедливости и прав человека, с комплексом переживаний и внутренних установок людей.

В связи с этим огромное значение в повышении правосознания избирателей играет эффективность деятельности избирательных комиссий, к функциям которых относится организация и проведение выборов, а в конечном счете — обеспечение легитимности их результатов. Именно на избирательных комиссиях лежит функция правового обучения избирателей [16]. Ими на протяжении последних десятилетий ведется активная и целенаправленная работа по повышению правовой культуры избирателей, поскольку электоральная культура составляет важнейший элемент формирования системы гарантий избирательных прав граждан [17, с. 120].

Важное значение для определения места избирательных комиссий в системе публичной власти и в реализации их полномочий имеет порядок их создания. Законодательное закрепление участия в процедуре формирования избирательных комиссий как органов государственной власти и местного самоуправления, так и общественных объединений закладывает двойственную природу этих органов. С одной стороны, формирование избирательных комиссий соответствующими субъектами на основе предложений политических партий, иных общественных объединений способствует отражению в природе избирательных комиссий общественной составляющей. Фактически происходит формирование общественного органа, к функциям которого относится как проведение выборов, так и осуществление общественного контроля за их законностью. А это, в некоторой степени, противоречит теории контроля. С другой стороны, участие в процессе формирования органов публичной власти включает избирательные комиссии в систему органов

государственной власти и местного самоуправления. Подобный подход к формированию избирательных комиссий и отсутствие формализации их в законодательстве в качестве органов управления избирательным процессом чаще всего минимизирует их ответственность за принятые решения, не дает возможность в полной мере реализовывать правоохранительные функции.

В качестве негативного примера невыполнения избирательной комиссией своих функций можно привести факты избирательных кампаний по выборам представительных органов Новосибирской области и г. Новосибирска, которые прошли в 2015 году. В территориальную избирательную комиссию Заельцовского района Новосибирска, на которую были возложены полномочия окружной избирательной комиссии одномандатного избирательного округа по выборам депутатов Совета депутатов Новосибирска, поступило заявление от члена комиссии с правом совещательного голоса об определении законности агитационных материалов, которые размещались на рекламных стендах, установленных на одной из центральных улиц города. Материал, размещенный на стендах, делился на две части: на одной был изображен кандидат Н. и стояла надпись «Совет депутатов города Новосибирска»; на второй, аналогичной, над портретом кандидата в депутаты регионального законодательного органа Ж. располагалась надпись «Законодательное Собрание Новосибирской области». Между портретами кандидатов был размещен единый агитационный призыв. Заявитель просил выяснить, оплачивал ли Н. изготовление данного агитационного материала из средств своего избирательного фонда.

Территориальная избирательная комиссия обладала достаточно широким кругом полномочий, а потому могла ответить на вопрос заявителя. Во-первых, она, исполняя полномочия окружной комиссии по выборам депутатов Законодательного Собрания Новосибирской области по одномандатному избирательному округу, по которому баллотировался Ж., владела информацией о всех печатных агитационных материалах последнего. Во-вторых, контрольно-ревизионные службы, образуемые при избирательных комиссиях, вправе контролировать соблюдение порядка финансирования кандидатами предвыборной агитации, проведения иных мероприятий, непосредственно связанных с выборами.

В своем решении избирательная комиссия отметила, что на представленных заявителем фотографиях не читаются выходные данные, вследствие чего «невозможно определить, был ли агитационный материал оплачен со счетов Н. и Ж». В связи с этим она направила представление в адрес отделения полиции № 3 «Заельцовский» по г. Новосибирску с целью установления источников оплаты агитационных материалов, размещенных на рекламных стендах возле зданий⁴.

⁴ Решение окружной избирательной комиссии одномандатного избирательного округа № 9 от 28 августа 2015 г. № 11/24-1 «О рассмотрении заявлений К. от 24.08.2015 о незаконном размещении агитационного материала» // URL: <http://izbirkom.novo-sibirsk.ru>.

Подобные решения, хотя и являются достаточно редкими в избирательной практике, в глазах участников выборов минимизируют роль избирательных комиссий как органов, отвечающих за соблюдение законности избирательного процесса, и свидетельствуют об их фактическом бездействии, нежелании принимать конкретные решения, попытке переложить ответственность на другие органы.

Существуют и объективные обстоятельства, в силу которых избирательные комиссии не всегда в полной мере могут реализовывать свои полномочия в рамках организации и проведения выборов. В частности, это связано с предусмотренными статьями 24 и 26 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» институтом возложения полномочий одной избирательной комиссии на другую. Принимая во внимание существующие в научной литературе точки зрения о теоретической обоснованности/(не) обоснованности этого правового института, необходимо отметить, что процедура возложения полномочий одной избирательной комиссии на другую не всегда позитивно может повлиять на организационную составляющую проведения выборов. В последние годы широкое распространение получила практика возложения на территориальную избирательную комиссию одного из районов административных центров субъектов Российской Федерации полномочий окружных избирательных комиссий, проводящих организацию выборов в пределах городского района. Например, 23 апреля 2020 года Новосибирской городской муниципальной избирательной комиссией было принято решение⁵ об обращении в Избирательную комиссию НСО о возложении на территориальную избирательную комиссию Ленинского района г. Новосибирска полномочий десяти окружных избирательных комиссий по выборам депутатов Совета депутатов г. Новосибирска, предстоящим в сентябре 2020 года. Также эта комиссия будет выполнять полномочия четырех окружных избирательных комиссий по выборам депутатов Законодательного Собрания НСО, которые пройдут летом-осенью 2020 года.

Выполнение одной избирательной комиссией полномочий четырнадцати окружных избирательных комиссий не только не способствует при реализации ее полномочий защите прав отдельных кандидатов, но и накладывает негативный отпечаток на сам процесс реализации охраняемых законом интересов избирателей в целом. Возникает парадоксальная ситуация, описанная в работе А.В. Малько и В.В. Субочева «Законные интересы как правовая категория» [18, с. 211–212] и в нашем контексте сводимая к следующему: избирательная комиссия, выполняющая возложенные на нее

⁵ Решение № 58/338 от 23.04.2020 «Об обращении в Избирательную комиссию Новосибирской области о возложении полномочий окружных избирательных комиссий одномандатных избирательных округов по выборам депутатов Совета депутатов города Новосибирска седьмого созыва на территориальные избирательные комиссии районов города Новосибирска» // <http://izbirkom.novo-sibirsk.ru/gorodskaya-izbiratelnaya-komissiya/resheniya/> (Дата доступа 24 апреля 2020 г.).

функции, обязывающие реализовывать публичные интересы и стоять на страже законных интересов участников избирательного процесса, не делает ни того ни другого, добиваясь осуществления именно «ведомственных» интересов. Ведомственными интересами в этом случае является необходимость проведения выборов таким образом, чтобы их результаты нельзя было обжаловать. В этой ситуации вопрос легитимности результатов выборов в лучшем случае отходит на второй план, а в худшем — о нем забывают.

Непосредственное влияние на правовую культуру избирателя оказывает сам ход конкретной избирательной кампании, технологии, которые используются ее участниками, возможность реального выбора, который будет предоставлен избирателям. Связь активности избирателей от предоставленной возможности реального выбора демонстрируют выборы мэра г. Новосибирска 2014 года, в ходе которых развернулась достаточно активная предвыборная борьба между несколькими кандидатами. В голосовании на выборах приняли участие 375 926 избирателей, что составляло на тот момент 32,59 процента от их общего числа⁶. Победителем был признан кандидат, получивший 164 451 голос избирателей⁷ (43,75% от числа избирателей, принявших участие в голосовании, или 14,2% от общего числа избирателей, зарегистрированных в г. Новосибирске). Ближайший его соперник проиграл ему 15 703 голоса, набрав 148 748 голосов (39,57% от числа избирателей принявших участие в голосовании или 12,8% от общего числа избирателей, зарегистрированных в г. Новосибирске) [19, с. 61]. На последних выборах мэра г. Новосибирска, которые прошли в сентябре 2019 года, отсутствовала политическая интрига. В связи с этим явка была недостаточно высокая — 20,55 процента⁸.

Явку избирателей принято рассматривать как один из важных критериев определения, с одной стороны, уровня правовой культуры избирателей, с другой, — легитимности выборов. При этом само голосование можно считать юридическим фактом, являющимся следствием пересечения частных и публичных интересов. Участвуя в публичном мероприятии, человек представляет интересы определенной группы граждан, объединенных общей идеей, желанием решить одну актуальную для данной группы проблему. Вроде бы происходит реализация публичного интереса [20, с. 93], но изначально должен преследоваться частный интерес: низкая зарплата, неудовлетворенность дорогами и тому подобное.

Низкая явка на выборы показывает, что в сознании избирателей они перестали быть средством решения проблем частной жизни, и как следствие, — стали неинтересны рядовым гражданам. В научных кругах высказывается мнение, что в современных условиях граждане рассматривают участие в

⁶ 6 апреля 2014 г. на момент окончания голосования в списки избирателей было включено 115332 избирателя.

⁷ Решение НГМИК от 7 апреля 2014 г. № 68/389 «О результатах досрочных выборов мэра г. Новосибирска» // URL: <http://www.izbirkom.novo-sibirsk.ru> (дата обращения 10 апреля 2014 г.).

⁸ URL: <http://www.izbirkom.novo-sibirsk.ru>.

выборах не как взаимодействие с властью по согласованию интересов и решению насущных вопросов, а как проявление поддержки власти и политиков или протеста [21, с. 39]. В подтверждение этого, в обосновании низкой явки, представители органов публичной власти и средств массовой информации стали использовать термин «неявка согласия», который связывает низкую явку избирателей с поддержкой населением действующей власти, то есть, с отсутствием причин для ротации органов публичной власти. А это, в свою очередь, не способствует формированию представления о выборах, как о реальном механизме решения проблем различного уровня и вида.

* * *

Интересно мнение американцев в отношении выборов президента своей страны, которые они считают «воплощением великой тайны демократии». По их мнению, «это один день, когда обычный гражданин имеет столько же власти, сколько миллионер и президент». Высокая явка на выборах выборщиков обосновывается тем, что президентскими выборами в США восхищаются не только сами американцы, но и весь мир. Они имеют важное значение для культуры США, формируя стабильность нации и глобальное влияние. В ходе них идет борьба не только между партиями и кандидатами, они отражают фундаментальный выбор дальнейшего развития, который делают избиратели [22, с. 35].

Американские исследователи считают, что на повышение явки избирателей играет и опубликование прогнозов. Они привлекают внимание населения к политике, побуждают людей обращать внимание на программы кандидатов, проявлять интерес к выборам и участвовать в них. Констатируется легитимирующая функция прогнозов: они «морально готовят» население к результатам выборов, делают их понятными для них. Широкая артикуляция результатов прогнозов в публичной плоскости апеллирует к демократии, а также формирует иллюзию участия в ней даже у тех, кто реально не ходит на выборы [23, с. 13].

По мнению зарубежных ученых, участие в выборах является не только частью политической жизни общества, но и имеет тесную связь с социально-экономической жизнью, с географическим положением территории. Например, на основании проведенного исследования было установлено, что на уровень активности жителей мексиканского поселения Тихуаны влияет несколько факторов. Во-первых, близость его нахождения к границам США приводит к частому общению с иностранными гражданами, что повышает политическую активность населения. Во-вторых, его исторические и политические особенности, а также активность представителей молодежной части населения. В-третьих, активное развитие территории в соответствии с экономической и социальной политикой, продиктованной государственным руководством. Представляет интерес и то, что в ходе социологического опроса были выявлены приоритетные публичные и частные цели, которые

преследуются представителями отдельных групп избирателей при голосовании [24, с. 35].

* * *

На повышение веры рядовых избирателей в результативность выборов как института отражения воли народа оказывает влияние вера самих кандидатов в свою победу, применение ими механизмов, которые реально направлены на достижение победы, на реализацию иных задач в рамках избирательной кампании. Летом–осенью 2019 года мне выпала честь представлять в судебном процессе интересы Новосибирской городской муниципальной избирательной комиссии по делу, связанному с попыткой отмены регистрации одного из кандидатов за злоупотребление своим служебным положением и превышение предельного размера расходования средств своего избирательного фонда. В вину кандидату Л. ставилось, в том числе, использование им в своих агитационных материалах собственных фотографий и лозунга «Новосибирску — динамичное развитие», которые также использовались в специальном выпуске газеты «Красный проспект» (спецвыпуск газеты ВА-БАНКЪ в Новосибирске № 4 (35) август 2019 г.). В номере газеты, издание которой финансировалось мэрией г. Новосибирска, проводилось информирование о достижениях Л. в должности мэра г. Новосибирска. Административному истцу, а точнее его представителю, было необходимо попытаться связать возможное использование кандидатом Л. своих фотографий и лозунга в своих агитационных материалах с использованием их в материалах средств массовой информации, проводящих информирование о деятельности мэрии с положениями законодательства об использовании служебного положения. Но этого сделать не удалось. Более того, логика доказывания, используемая административным истцом и его представителем, не была достаточно выверенной с точки зрения профессионализма. Все это ставило под сомнение его желание отменить регистрацию своего соперника.

Вызвало сомнение определение административным истцом при обращении в суд первой инстанции Новосибирской городской муниципальной избирательной комиссии в качестве административного ответчика. Согласно статье 38 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее — КАС) под административным ответчиком понимается лицо, к которому предъявлено требование по спору, возникающему из административных или иных публичных правоотношений, либо в отношении которого административный истец, осуществляющий контрольные или иные публичные функции, обратился в суд. Поскольку из административного искового заявления не усматривалось, какие требования предъявлены к Новосибирской городской муниципальной избирательной комиссии, а существо иска предполагает, что решение суда должно повлиять на права и обязанности Новосибирской городской муниципальной избирательной

комиссии, то комиссия в данном деле являлась скорее заинтересованным лицом, нежели ответчиком.

Более того, административный истец не очень серьезно отнесся к нормативному обоснованию своего иска. Раскрывая свои требования, он ссылаясь на Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», использование норм которого в отношении регулирования выборов мэра г. Новосибирска является, по крайней мере, некорректным. В заявленных требованиях судом первой инстанции было отказано⁹.

Подобное отношение к нормам права проявилось и в суде второй инстанции, когда в апелляционной жалобе, обосновывая необходимость отмены судебного решения, было отмечено, что «в нарушение требований статьи 138 КАС суд не провел предварительное судебное заседание, в результате чего не уточнил обстоятельства, имеющие значение для правильного рассмотрения и разрешения административного дела, не определив достаточность доказательств по административному делу». Но почему-то административный истец в апелляционной жалобе не упоминал статью 135 КАС, согласно которой, при подготовке административного дела к судебному разбирательству суд принимает ряд решений, к числу которых относится и разрешение вопроса о необходимости проведения предварительного судебного заседания, о дате, времени и месте его проведения. То есть вопрос о необходимости проведения предварительного заседания решается судом по своему усмотрению. Более того, избирательная практика демонстрирует, что в силу ограниченности сроков рассмотрения дел, связанных с разрешением избирательных споров, предварительные заседания не проводятся.

Анализ заявленных требований и их обоснование позволяет высказать мысль, что либо административный истец подошел к их обоснованию недостаточно серьезно, либо преследовал какие-то иные цели, а не отмену регистрации своего соперника. Это дело хотя изначально и вызвало интерес среди общественно-активных жителей города, но, увидев, что в ходе судебного процесса административный истец не в полной мере использовал свои права (судебный процесс транслировался в фейсбуке¹⁰), они были разочарованы в реальности административного иска.

* * *

Подводя итоги, необходимо отметить, что электорально-правовая культура является многоаспектной категорией, от которой зависят не только результаты выборов, но и их легитимность. В последнее время в муниципальном праве достаточно широко используется категория «вовлечение населения

⁹ Решение Центрального районного суда города Новосибирска от 29.08.2019 г. // Дело № 5345/2019.

¹⁰ https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=2482386435117464&id=100000383951956, https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=2490022484353859&id=100000383951956.

в осуществление местного самоуправления» [25, с. 25]. Проводя аналогию с данной категорией, необходимо и при подготовке и проведении выборов ориентироваться на вовлечение российских граждан в избирательный процесс. При этом это вовлечение должно проявляться в различных формах участия: в качестве избирателя, кандидата, наблюдателя и так далее. На это должны быть направлены все механизмы избирательной системы, в основе которой должны лежать простое и понятное законодательство, доступные способы голосования и контроля за этим процессом, эффективность административной и судебной защиты избирательных прав.

Список литературы

1. Electoral Justice: The International IDEA Handbook. Lead Author: Jesús Orozco-Henríquez. Stockholm, 2010. 246 p.
2. Колюшин Е.И. Актуальные проблемы избирательного права: учебное пособие. М.: Проспект, 2019. 224 с.
3. Избирательное право и процесс: учебное пособие для магистров / Под. ред. В.В. Комаровой, Г.Д. Садовниковой. М.: Проспект, 2018. 264 с.
4. Kumar V. Political Culture and Democratization in Russia // Comparative Politics. 2014. № 3 (17). P. 60–67.
5. Чучелина Н.Н. Правовая культура в сфере избирательного права и избирательного процесса в Российской Федерации (вопросы теории): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 26 с.
6. Шевердяев С.Н. Обсуждение в МГУ концепции Избирательного кодекса РФ // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 11. С. 64–68.
7. Шерстобоев О.Н. Защита законных ожиданий — основополагающий принцип административного права // Административное право и процесс. 2019. № 2. С. 21–26.
8. Фулер Лон Л. Мораль права. М.: ИРИСЭН, 2007. 308 с.
9. Алексеев С.С. Структура советского права. М.: Юрид. лит., 1975. 264 с.
10. Масловская Т.С. Конституционное право Республики Беларусь. Минск: ТетраСистемс, 2012. 224 с.
11. Чуб Е.А. Конституционные основы принципа адекватного представительства и политические права граждан // Конституционное развитие России и Украины: Сб. науч. трудов. М.: Элит, 2011. Вып. 1. С. 98–110.
12. Юсубов Э.С., Сизов П.Н. О необходимости принятия Избирательного кодекса России // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 4. С. 30–34.
13. Ткач А.С. Избирательному кодексу — быть // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 3. С. 44–46.
14. Сергеев Д.Б. Перспективы совершенствования Избирательного законодательства // Вестник БГУ. 2015. № 2. С. 163–166.
15. Кокотов А.Н. Доверие. Недоверие. Право. М.: Юристъ, 2004. 192 с.
16. Правовая культура избирателей и обучение организаторов выборов и референдумов. 1994–2019. Документы и материалы. М.: РЦОИТ при ЦИК России, 2019. 215 с.

17. Акунченко Е.А. Коррупционная преступность в избирательном процессе Российской Федерации. М.: Проспект, 2020. 232 с.
18. Малько А.В., Субочев В.В. Законные интересы как правовая категория. СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр ПРЕСС», 2004. 359 с.
19. Макарьев А.А. История одной избирательной кампании: выборы мэра г. Новосибирска // Гражданин. Выборы. Власть. 2014. № 2. С. 61–79.
20. Интересы в праве / Под ред. Г.М. Азнагуловой. М.: Юрлитинформ, 2019. 256 с.
21. Климова Ю.Н. Злоупотребление административным ресурсом как фактор, влияющий на участие в голосовании // Современное право. 2019. № 7–8. С. 38–43.
22. Banita G., Pöhlmann S. Electoral Cultures: American Democracy and Choice. Heidelberg: Universitätsverlag Winter, 2015. 416 p.
23. Баскакова Ю.М. (руководитель проекта), Демин А.А., Лашук Н.Е., Терentieva Н.Н. Американские практики электорального прогнозирования. М.: ОАО «Всероссийский центр изучения общественного мнения», 2016. 40 с.
24. Ramírez A.C.C. Cultura política ciudadana y abstención electoral en el municipio fronterizo de Tijuana // Estudios fronterizos. 2018. Vol. 19. P. 34–41.
25. Нарутто С.В., Шугрина Е.С. Муниципальная демократия: от теории к практике. М.: Юрлитинформ, 2019. 272 с.