

Евгения ШАПОШНИКОВА

УСЛОВИЯ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ЭЛЕКТОРАЛЬНОГО ПРОЦЕССА. РЕГИОНАЛЬНЫЙ И МУНИЦИПАЛЬНЫЙ УРОВНИ В РОССИИ

Аннотация

Повышение эффективности электорального процесса всех уровней власти, участие политических партий в региональных и муниципальных выборах, демократизация избирательного пространства – необходимость настоящего времени.

Одной из целей модернизации избирательного процесса всех уровней власти в России на протяжении более 20 лет является повышение эффективности электорального процесса всех уровней власти, а также легитимация участия политических партий в федеральных, региональных и муниципальных выборах.

Поиск оптимальной системы выборов всех уровней власти – одна из наиболее популярных тем научных публикаций, выступлений политологов, заседаний органов власти и др.

Муниципальный уровень является наиболее спорным и противоречивым к принятию избирательной системы по партийным спискам.

ШАПОШНИКОВА Евгения Александровна – кандидат политических наук, доцент Российского государственного университета имени С.А. Есенина. Адрес: Российская Федерация, 390000, г. Рязань, ул. Свободы, д. 46. *E-mail*: shaposhnikova-ea@yandex.ru

Ключевые слова: выборы, электорат, избиратели, избирательный процесс, государство, демократия.

Работа над повышением эффективности электоральных процессов регионального уровня власти ведётся с начала 2000-х годов. Реформирование велось параллельно с выстраиванием партийной системы государства.

С 2011 г. в России было введено обязательное применение пропорциональной избирательной системы на муниципальном уровне, что стало серьёзным этапом включения партийной составляющей в выборы представительных органов власти местного уровня. Данный шаг был принят в целях повышения эффективности управления муниципальным уровнем власти со стороны государства, несмотря на его самостоятельность. Исходя из

этого конституционность принятия Федерального закона «О внесении изменений в статьи 35 и 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с применением пропорциональной избирательной системы на выборах депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов» [11] в комплексе видоизменения муниципальных выборов остаётся одной из наиболее обсуждаемых и спорных тем до настоящего времени.

Партийная составляющая выборов процессов регионального и муниципального уровней

В 2011 г. был принят один из наиболее спорных нормативных актов, регулирующих муниципальные избирательные процессы в России, предусматривающий обязательное участие политических партий в выборах представительных органов власти местного уровня, – закон № 38-ФЗ [1].

В соответствии с нормативно-правовым актом в избираемом на муниципальных выборах представительном органе муниципального района, городского округа с численностью 20 и более депутатов не менее половины депутатских мандатов распределяется между списками кандидатов, выдвинутых

избирательными объединениями, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов. Затем положения корректируются и вводится возможность смешанной избирательной системы в муниципальных образованиях в зависимости от численности избирателей, вида муниципального образования и некоторых других условий.

Таким образом, в настоящее время законом о местном самоуправлении прописывается, что выборы депутатов представительных органов поселений с численностью населения менее 3000 человек, а также представительных органов поселе-

ний и представительных органов муниципальных округов, городских округов с численностью менее 15 депутатов проводятся по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам. В случае если в избираемом на муниципальных выборах представительном органе муниципального образования часть депутатских мандатов распределяется в соответствии с законодательством о выборах между списками кандидатов, выдвинутых политическими партиями (их региональными отделениями или иными структурными подразделениями), пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов, распределению между указанными списками кандидатов подлежит не менее 10 депутатских мандатов [12].

Федеральный закон стал одним из самых спорных, противоречивых и обсуждаемых федеральных нормативно-правовых актов. Основной задачей закона № 38-ФЗ должно было стать создание для малых оппозиционных партий возможности участия в выборах на местном уровне и, соответственно, повышение представительства политических партий на муниципальном уровне и партийной конкуренции. Однако критики усмотрели в принятии данного закона иные задачи, напоминающие скорее попытки введения партийности и реализацию системы административного контроля на всех уровнях власти.

О необходимости принятия данного закона заявлял президент Рос-

сии Д. А. Медведев, объявив в послании Федеральному собранию, что «роль большинства политических партий в работе муниципалитетов пока практически не ощущается» [8]. Именно поэтому было предложено предусмотреть обязательное использование смешанной или пропорциональной системы выборов в муниципальных районах и городских округах с численностью депутатов представительного органа более 20 депутатов.

Уровень субъектов Российской Федерации также затронут реформированием с включением партийной составляющей для его эффективного функционирования в течение более 20 лет. Например, введение обязательного применения избирательной системы партийных списков на выборах представительных органов субъектов Российской Федерации (не менее половины состава представительного органа), реформирование процедуры выборов губернаторов и др.

В 2013 г. начинается либерализация регионального избирательного пространства с целью обеспечения возможности квотирования мест в парламенте субъектов страны в установленных законом случаях для обеспечения представительства малочисленных народов и национальных территориальных образований. При этом предусматривается, что не менее 25 % депутатских мандатов в представительном органе государственной власти субъекта либо в одной из его палат распределяются между партийными списками.

Это становится следствием либерализации партийной составляющей представительных органов регионального уровня. Напомним, что ранее в субъектах страны процент депутатских мандатов в зако-

нодательном (представительном) органе его государственной власти или в одной из его палат распределялся между списками кандидатов, выдвинутых партиями, и составлял не менее 50 %.

Демократизация избирательного процесса путём внедрения передовых технологий

Введение партийной составляющей муниципального избирательного процесса было нацелено на повышение эффективности управления муниципальным уровнем власти со стороны государства. Следует, однако, учитывать, что управляемость муниципальным уровнем власти со стороны государства превращает местное самоуправление в один из уровней властной вертикали.

Несмотря на спорность данного процесса, он шёл в комплексе с такими демократическими инструментами, как:

- повышение открытости местной власти для населения;
- включённость граждан в демократизацию местного самоуправления;
- повышение интереса и рост уровня доверия населения к местным выборным процедурам;
- рост явки избирателей на выборы органов местного самоуправления и др.

Конечно, осуществление данных процедур для населения, а не для галочки остаётся ещё весьма спорным, но следует признать одно: начало процессу демократизации по-

ложено, как далее пойдёт его развитие, в настоящий момент можно лишь попытаться спрогнозировать.

К инструментам демократизации муниципальных выборов следует отнести также возрастание значения применения средств автоматизации при их организации [10].

В 2018 г. более 5,5 млн избирателей использовали возможность открепления по месту фактического проживания через портал «Госуслуги», на протоколах голосования появились QR-коды для повышения качества обработки результатов голосования [4].

К передовым технологиям, которые также могли быть применены в избирательных кампаниях, привлекая большее количество населения (в особенности молодёжь) и разрушая абсентеизм, следует отнести *блокчейн-технологии*.

Суть данной технологии состоит в том, что информация хранится на электронных носителях и какой-либо возможности её изменить не существует. Информация может постоянно пополняться новыми данными, однако удалить что-либо из хранимой информации невозможно. Поэтому при проведении

выборов с применением технологии блокчейн каждому избирателю страны предоставляется по одной виртуальной монете, которая соответствует избирательному голосу, а также электронному кошельку, куда они будут отдавать эту монету (т. е. свой избирательный голос). При применении данной технологии любой человек (в том числе представители избирательных комиссий, наблюдатели на выборах и т. д.) сможет подсчитать поданные голоса и убедиться в честности проведения выборов.

Уникальность голосования с применением данной технологии заключается в том, что взломать её очень сложно и, следовательно, появляется реальная возможность избежать хакерских атак, существующих при использовании электронного голосования. При этом граждане получают возможность проголосовать, не выходя из дома, что весьма актуально в настоящее время [2].

Технология блокчейн может стать серьёзным элементом системы цифровизации избирательного процесса в России, повысив эффективность выборов в стране. Она привлекла к себе внимание большого количества исследователей-теоретиков и политтехнологов.

Следующим шагом повышения эффективности электорального процесса выборов регионального и муниципального уровней становится введение предварительной стадии избирательного процесса, а именно праймериз. Данная категория определяется как «представия выдвижения политическими пар-

тиями кандидатов на выборную должность, характеризующуюся широким привлечением рядовых избирателей к процессу отбора этих кандидатов» [14]. Целью такого «отборочного тура» является выявление претендента на соответствующий пост, наиболее конкурентоспособного, пользующегося поддержкой большинства избирателей-однопартийцев и, следовательно, способного более эффективно представлять партийный электорат на выборах.

Благодаря данной технологии избиратели могут почувствовать себя способными повлиять на исход выборов за счёт определения персонального состава выборных органов и должностей. Использование данной политической технологии:

- исключает попытки со стороны властных структур влиять на результаты выборов;
- способствует минимизации бюрократических элементов в организации и проведении избирательных кампаний;
- повышает уровень доверия населения к выборам.

С точки зрения представителей органов власти и крупнейших политических партий внедрение данной технологии в избирательную практику повышает степень открытости и прозрачности избирательного процесса, а использование и популяризация праймериз во многом будут способствовать минимизации бюрократических элементов в организации и проведении избирательных кампаний.

Однако реальная практика выборов, особенно муниципального уровня, показывает недоработанность многих избирательных технологий в России, а также попытки сделать из этих демократических инструментов очередные административные механизмы контроля.

Например, для введения технологии блокчейн необходимо создать гарантии доступности данной технологии для всех категорий населения, что в настоящее время для России является весьма сложным. Внедрение блокчейна – это путь к созданию высокого стандарта проведения реализации выборов. Об этом необходимо думать на перспективу, оценив результаты использования данной технологии в ряде регионов Российской Федерации.

Праймериз в России сталкиваются с проблемами, свойственными отечественной политической культуре, отличными, например, от американской практики проведения праймериз. Например, процедура праймериз в России увеличивает продолжительность избирательной кампании, и, следовательно, растёт её общая стоимость, возникает проблема повторной мобилизации избирателей, проблема репрезентативности результатов и др. Главная же проблема праймериз в России заключается в том, что данная процедура рассматривается населением в качестве очередного механизма возможностей использования административных ресурсов и не вызывает доверия у избирателей [5].

Поэтому вначале необходимо «создать устойчивую национальную партийную систему с конкурирующими политическими партиями», а потом только пытаться получить результаты от данной демократической процедуры [7].

Тенденцией демократизации и повышения эффективности реализации электоральных процессов в России следует также назвать коррекцию законодателем процедуры сбора подписей и требований к подписным листам:

- для обеспечения их подлинности и исключения фальсификации;
- повышения профессионализма участников избирательного процесса;
- изменения порядка формирования и статуса участковых избирательных комиссий;
- исключения возможности иностранного влияния на политические процессы в стране.

С целью реализации демократизации электоральных процессов в России, недопустимости фальсификации голосов избирателей, обеспечения доступности и прозрачности голосования законодатель ужесточил процедуру и порядок изготовления, передачи и выдачи открепительных удостоверений, ввёл требование о «прозрачности» ящиков для голосования, изменил порядок формирования избирательных округов. Одновременно совершенствуются механизмы обеспечения и реализации гарантий прав граждан при организации и осуществлении голосования, установлении итогов голосования,

определении результатов выборов или референдума, а также опубликования и др. [3]. Для оптимизации процедуры голосования вне помещений для голосования изменены порядки изготовления и применения используемых в день голосования переносных ящиков для голосования и многое другое.

Несмотря на либерализацию законодательства о политических партиях и появление новых акторов в борьбе за власть, состав лидирующих партий остаётся неизменным и, собственно, тенденций к внутривидовым изменениям не имеет.

Ещё со времени федеральных выборов 2011 г. в России наблюдается явный социальный запрос на реальную оппозицию правящей партии. О демократизации в данном направлении говорить не имеет смысла: в России ситуация с фактической однопартийностью не меняется уже около 20 лет. Можно назвать номинальным влияние оппозиционных партий на современный политический и, соответственно, избирательный процесс. Часто справедливо замечают, что такие партии малоподвижны, им не хватает так называемой медийности и общественной поддержки [6].

Однако, несмотря на продолжающееся абсолютное лидерство партии власти, необходимо отметить, что в стране приняты меры по оптимизации избирательного законодательства, смягчению обязательной партийной составляющей представительных органов всех уровней власти, либерализации

процесса создания и регистрации политических партий, а также их участия в выборах и др.

В целом следует отметить, что многие шаги государства, направленные на повышение эффективности избирательного процесса, весьма спорны и неоднозначны. На федеральном уровне всевозможные изменения вызывают большое количество споров на региональном и муниципальном уровнях – абсентеизм, отчуждённость и повышение уровня недоверия органам власти.

Подобным шагом можно назвать введение единого дня голосования, целями которого были:

- оптимизация выборов в стране;
- однократная мобилизация всех сил и ресурсов государства, муниципалитетов, избирательных комиссий;
- сокращение расходов;
- обеспечение большей ясности для населения, когда выбираются все органы;
- устранение такого явления, как «электоральная усталость»;
- экономия времени электората.

Однако данное положение вызывает ряд вопросов как у исследователей, так и у электората в целом относительно истинных целей принятия данного шага.

Так, отмечается, что основной проблемой избирательного процесса на уровне регионов и муниципалитетов можно назвать низкую явку избирателей: в среднем более половины граждан, обладающих избирательным правом, не участвуют в выборах этих уровней из-

за установления единого дня голосования. Невысокая явка обусловлена неучастием в выборах ряда категорий населения.

Например, по данным социологических опросов, наиболее электро- активно активным населением являются люди пенсионного возраста: более 80 % пенсионеров изъявляют готовность участвовать в выборах, но так как единый день голосования был назначен на время пика сезонных и дачных работ, то основная масса пенсионеров не может реализовать своё конституционное право [9].

Вопросы повышения эффективности и легитимности региональных и муниципальных выборов являются актуальной темой политологических исследований в стране уже не одно десятилетие. Но одно безусловно: организационно-правовое регулирование электоральных процессов в стране должно быть направлено на разработку системы мер:

- по повышению явки избирателей;
- привлечению молодёжи к участию в выборах;
- пересмотру даты единого дня голосования (с целью достижения эффективных результатов выборов и полноценной реализации конституционных прав всех категорий граждан);
- разработке подробного алгоритма действий, направленного на снижение нарушений для избирательных комиссий всех уровней, для специалистов, контролирующих выборы начиная с проведения предвыборных кампаний и заканчивая подсчётом голосов;

– созданию теоретического обоснования использования административного ресурса при проведении выборов на законодательном уровне;

- контролю по соблюдению предписанных ограничений политическими партиями и кандидатами;
- выработке для каждой избирательной комиссии субъекта Федерации плана работы по информационному обеспечению выборов для повышения уровня доступности информации. Необходима также организация оказания юридических консультаций для электората по вопросам избирательного права.

Проанализировав сложившуюся практику региональных выборов, можно сделать вывод: «...федеральная власть остаётся главным актором региональных электоральных процессов в современной России, сохраняя контроль над правящими региональными элитами через управление процессом инициации кандидатур на посты губернаторов и имея в своих руках самые мощные средства, необходимые для победы на губернаторских выборах, – ресурс общенациональных средств массовой информации и контроль за поведением крупного федерального бизнеса» [13]. А на примере выборов в Рязанской области можно утверждать, что при ослаблении центра и прекращении или ограничении ресурсной поддержки высока вероятность того, что сложившийся в регионе режим может ожидать кризис и трансформация в более автономном и органичном для региональных условий направлении [1].

Для оптимизации выборов в стране политика государства должна быть направлена на формирование условий повышения эффектив-

ности электорального процесса всех уровней власти за счёт организационно-правового регулирования избирательного процесса.

Список литературы

1. Авдонин В. С. Рязанская область: «Умеренный» авторитаризм становится жёстче // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ryazanskaya-oblast-umerennyy-avtoritarizm-stanovitsya-zhestche> (дата обращения: 15.03.2022).
2. Алексеев Р. А. Блокчейн как избирательная технология нового поколения – перспективы применения на выборах в современной России // Вестник МГОУ. 2018. № 2. С. 3–10.
3. Андреева Л. А., Красовская Н. Р., Степанов И. С. Проблема защиты гражданских прав в избирательном законодательстве Российской Федерации // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problema-zaschity-grazhdanskih-prav-v-izbiratelnom-zakonodatelstve-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 15.03.2022).
4. Зикеев В. Цифровизация избирательного процесса // URL: https://zakon.ru/blog/2019/1/25/cifrovizaciya_izbiratel'nogo_processa (дата обращения: 18.03.2022).
5. Кынев А. Как, зачем и почему: причины и уроки праймериз «Единой России» – 2016 / Официальный сайт Московского центра Карнеги // URL: <https://carnegie.ru/commentary/63656> (дата обращения: 15.03.2022).
6. Никоненко С. А. Навстречу думским выборам 2016 г.: готовность и предпосылки взаимодействия политических партий и гражданского общества // Вестник Тамбовского государственного университета. 2015. № 4. С. 5–14.
7. Перевышин Н. В. Территориальные общественные праймериз как основа развития российского парламентаризма // Гражданин. Выборы. Власть. 2021. № 1. С. 148–160.
8. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 30 ноября 2010 г. // Российская газета. 2010. № 271. 1 декабря.
9. Рогозина О. А., Нагорная М. С. Управление избирательным процессом: проблемы и перспективы // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/upravlenie-izbiratelnyim-protsessom-problemy-i-perspektivy-na-primere-vyborov-v-zakonodatelnoe-sobranie-chelyabinskoy-oblasti-v-2015-g> (дата обращения: 25.03.2022).
10. Трусова А. В. Муниципальный избирательный процесс в Республике Башкортостан на современном этапе // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/munitsipalnyy-izbiratelnyy-protsess-v-respublike-bashkortostan-na-sovremennom-etape> (дата обращения: 18.03.2022).

11. Федеральный закон от 20 марта 2011 г. № 38-ФЗ «О внесении изменений в статьи 35 и 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с применением пропорциональной избирательной системы на выборах депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 13. Ст. 1685.
12. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 30 декабря 2021 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 15.03.2022).
13. Чувилина Н. Б. Современные тенденции электорального процесса в Республике Башкортостан // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovremennye-tendentsii-elektoralnogo-protsessa-v-respublike-bashkortostan> (дата обращения: 06.03.2022).
14. Шишкина Н. Э. «Праймериз» как предстадия избирательного процесса // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/praymeriz-kak-predstadiya-izbiratel'nogo-protsessa> (дата обращения: 11.03.2022).

SHAPOSHNIKOVA Evgenia A. – *Candidate of Political Sciences, Associate Professor, Russian State University named after S.A. Yesenin. Address: st. Svobody, 46, Ryazan, 390000, Russian Federation. E-mail: shaposhnikova-ea@yandex.ru*

Keywords: *elections, electorate, voters, electoral process, state, democracy.*

CONDITIONS FOR IMPROVING THE EFFICIENCY OF THE ELECTORAL PROCESS. REGIONAL AND MUNICIPAL LEVEL IN RUSSIA

Annotation

Improving the efficiency of the electoral process at all levels of government; participation of political parties in regional and municipal elections; democratization of the electoral space is a necessity of the present time.

References

1. Avdonin V. S. *Ryazan region: "Moderate" authoritarianism is getting tougher* // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ryazanskaya-oblast-umerennyi-avtoritarizm-stanovitsya-zhestche> (accessed: 03.15.2022).
2. Alekseev R. A. *Blockchain as an electoral technology of a new generation – prospects for application in elections in modern Russia* // *Bulletin of the Moscow State University*. 2018. No. 2. Pp. 3-10.
3. Andreeva L. A., Krasovskaya N. R., Stepanov I. S. *The problem of civil rights protection in the electoral legislation of the Russian Federation* // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problema-zaschity-grazhdanskih-prav-v-izbiratelnom-zakonodatelstve-rossiyskoy-federatsii> (accessed: 03/15/2022).
4. Zikeev V. *Digitalization of the electoral process* // URL: https://zakon.ru/blog/2019/1/25/cifrovizaciya_izbiratel'nogo_processa (accessed: 03.18.2022).
5. Kynev A. *How, why and why: the reasons and lessons of the primaries of "United Russia" – 2016* / *Official website of the Carnegie Moscow Center* // URL: <https://carnegie.ru/commentary/63656> (accessed: 03.15.2022).
6. Nikonenko S. A. *Towards the 2016 Duma elections: readiness and prerequisites for interaction between political parties and civil society* // *Bulletin of Tambov State University*. 2015. No. 4. Pp. 5–14.
7. Perevyshin N. V. *Territorial public primaries as a basis for the development of Russian parliamentarism* // *Citizen. Elections. Power*. 2021. No. 1. Pp. 148–160.
8. *Message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly of November 30, 2010* // *Rossiyskaya Gazeta*. 2010. No. 271. December 1.
9. Rogozin O. A., Nagornaya M. S. *Electoral process management: problems and prospects* // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/upravlenie-izbiratelnyim-protsessom-problemy-i-perspektivy-na-primere-vyborov-v-zakonodatelnoe-sobranie-chelyabinskoy-oblasti-v-2015-g> (accessed: 03.25.2022).
10. Trusova A. V. *Municipal electoral process in the Republic of Bashkortostan at the present stage* // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/munitsipalnyy-izbiratelnyy-protsess-v-respublike-bashkortostan-na-sovremennom-etape> (accessed: 03.18.2022).
11. *Federal Law No. 38-FZ of March 20, 2011 "On Amendments to Articles 35 and 38 of the Federal Law "On Basic Guarantees of Electoral Rights and the Right to Participate in a Referendum of Citizens of the Russian Federation" and to the Federal Law "On General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation" in Connection with the Application of proportional electoral system at the elections of deputies*

of representative bodies of municipal districts and urban districts" // SZ RF. 2011. No. 13. St. 1685.

12. *Federal Law No. 131-FZ of October 6, 2003 (as amended on December 30, 2021) "On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation" // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571 / (date of address: 03.15.2022).*

13. *Chuvilina N. B. Modern trends of the electoral process in the Republic of Bashkortostan // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovremennye-tendentsii-elektoralnogo-protssessa-v-respublike-bashkortostan> (accessed: 06.03.2022).*

14. *Shishkina N. E. "Primaries" as a stage of the electoral process // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/praymeriz-kak-predstadiya-izbiratel'nogo-protssessa> (accessed: 03.11.2022).*