

Key words: *power, elections, opinion poll, the population, the elite, the regional elite.*

References

1. Rudoy V.V., Shutov A.Yu., Ponedelkov A.V., Starostin A.M., Vorontsov S.A., Cherkasova T.P., Zmiyak S.S., Kuzina S.I., Lyahov V.P. *Sovremennye regional'nye elity (sociologicheskiy analiz): informacionno-analiticheskie materialy Pervogo Vserossiyskogo elitologicheskogo kongressa s mezhdunarodnym uchastiem* «Elitologiya Rossii: sovremennoe sostoyanie i perspektivy razvitiya», 7 – 8 okt. 2013 g. Rostov-na-Donu, YuRIF RANHiGS. Rostov-na-Donu, 2013. – 184 s.
2. *Rossiyskie elity v zerkale sociologii. Informacionno-analiticheskie materialy.* Rostov-na-Donu, 2007.
3. *Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie social'nymi i politicheskimi processami v regione: obschestvennoe mnenie i ekspertnye ocenki.* Rostov-na-Donu, 2011.
4. Rudoy V.V., Ponedelkov A.V., Starostin A.M., Lysenko V.D. *Regional'nye administrativno-politicheskie elity Rossii: dvadtsat' let postsovetsoy evolucii (sociologicheskiy analiz). Materialy sekcii «Sociologiya elit» IV Vserossiyskogo kongressa sociologov (2 – 4 fevralya 2012 goda).* Rostov-na-Donu, 2012.
5. Ponedelkov A.V., Vorontsov S.A., Gnidenko I.V. *Rossiyskie elity v federal'nom i regional'nom aspektah* // *Izvestiya Altayskogo gosudarstvennogo universiteta.* 2014. № 4 –1.
6. Vetrenko I.A., Vorontsov S.A., Ponedelkov A.V. *O sovremennom sostoyanii rossiyskoy politicheskoy elity i napravleniyah ee pereformatirovaniya* // *Vestnik Omskogo universiteta.* 2015. № 1.
7. Vorontsov S.A., Mihailov A.G. *O roli sredstv massovoy informacii v protivodeistvii korrupcii* // *Filosofiya prava.* 2012. № 2.
8. Ponedelkov A.V., Vorontsov S.A. *O vospriyatii politicheskogo liderstva na regional'nom urovne* // *Vlast'.* 2015. № 3.

УДК 342

ПОЛИТИЧЕСКАЯ, ЭКОНОМИЧЕСКАЯ И СОЦИАЛЬНАЯ КОНТЕКСТУАЛЬНОСТЬ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ

Юсов

Сергей Владимирович

заслуженный юрист РФ, председатель Избирательной комиссии Ростовской области, кандидат юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права, Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, д. 70/54)

Аннотация

В статье проанализированы основные тенденции развития избирательного законодательства и совершенствования избирательной системы РФ в 2000-е годы. Определено влияние политической ситуации, социальных и экономических условий на динамику избирательного процесса. Предложен ряд решений, касающихся работы избирательных комиссий.

Ключевые слова: *избирательная система, избирательное законодательство, избирательная комиссия, партийная система.*

За период российской государственности пройден большой, противоречивый, неровный путь в развитии региональных и муниципальных избирательных систем. Мы стали свидетелями отмены и возврата прямых выборов глав регионов, отмены, а потом возвращения возможности голосования «против всех» на муниципальных выборах. Данные трансформации осуществлялись посредством внесения изменений в избирательное законодательство, которое в процессе своего развития усложнялось и детализировалось, причем весьма интенсивно. С 1994 г. общий объем законодательных актов о выборах вырос более чем в 10 раз.

Весьма показательны следующие данные – по информации справочной правовой системы «Консультант плюс» на текущий момент действует 71-я редакция Федерального закона от 12.06.2002 №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Федеральный закон «Об основных гарантиях...»), 92-я редакция Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и 107-я редакция Федерального закона от 06.10.1999 №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Необходимость стабилизации законодательства о выборах и референдумах назрела. Доверие участников избирательных процессов к столь динамично изменяющимся «правилам игры» гарантировать весьма трудно, и это тем более актуально на муниципальном уровне, ведь местная власть особая, она максимально приближена к населению и затрагивает интересы каждого человека. Необходим системный, комплексный научный подход к вопросам модернизации региональных и муниципальных избирательных систем, без сиюминутных решений в угоду текущей конъюнктуры. Поэтому весьма странно, что ученые к выработке решений по модернизации избирательных систем на региональном и муниципальном уровнях почти не привлекаются. К настоящему времени от-

ношения у органов государственной власти, местного самоуправления с учеными, которые имеют свое мнение по вопросу развития избирательного законодательства, не сложились, они не очень хорошо слышат друг друга, и за последние годы прогресс в данном направлении отсутствует.

По нашему мнению, следует исходить из того факта, что конечной целью любой избирательной системы является улучшение и обеспечение достойного уровня жизни граждан. И поэтому неправильно говорить о том, что лучшей системой является та, где предусматривается большее количество выборных лиц, на чем часто спекулируют недруги нашей демократии.

На наш взгляд, избирательная система должна быть исторически и географически адекватна развитию общественных отношений и зрелости гражданского общества, она должна обеспечивать приход к власти честных людей, но при этом – профессионалов, а не популистов.

В то же время избирательная система должна исключать возможность монополизации властных полномочий как на региональном, так и на местном уровне, предусматривать эффективный механизм «сдержек и противовесов» и периодической ротации кадров.

При соблюдении этих условий на данном этапе реформирования муниципальных избирательных систем вполне допустим отход от прямых выборов глав муниципальных образований, одним из следствий которого является уменьшение политической конфликтности на местном уровне.

В этой связи необходимо отметить, что закрепленное действующим законодательством соотношение полномочий главы муниципального образования, избираемого из состава представительного органа муниципального образования, и главы местной администрации, назначаемого по конкурсу, не сбалансировано. На практике весь объем обеспеченных ресурсами полномочий находится в распоряжении главы местной администрации, а у главы муниципального образования остаются только статус и представительские функции. Опыт функционирования подобных структур в Ростовской области в

2000-е гг. не показал какого-либо значимого положительного результата.

Изменения, внесенные Федеральным законом от 27.05.2014 № 136-ФЗ в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», явно направлены на укрепление вертикальных взаимосвязей исполнительных органов власти регионов и исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований. Это следует, в частности, из того факта, что половина членов конкурсной комиссии по замещению должности главы местной администрации назначается высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации.

Усугубляет ситуацию крайне ограниченная вариативность нормативного регулирования на муниципальном уровне, где практически все нормативные акты, в том числе и уставы муниципальных образований, принимаются в соответствии со «спущенными сверху» модельными формами. Причина данного явления, по нашему мнению, в том, что само понятие местного самоуправления на протяжении десятилетий советского периода было выхолощено. Сколько-нибудь реальное проявление самостоятельности, иначе говоря, не воспринималось властью иначе как неприемлемое или даже преступное. Хочется думать, что это явление осталось в прошлом окончательно и бесповоротно. Мы учимся уважать право на иное мнение.

В этой связи хочется отметить еще одно обстоятельство, не новое, но особенно ярко проявившееся сейчас, и именно здесь, в Ростовской области, рядом с Украиной. В сегодняшнем мире глобализация как явление оказывается фактором, напрямую влияющим на возможность или невозможность реализации гражданами своих очевидных прав, вытекающих из Всеобщей декларации прав человека 1948 г., в том числе права на избранное ими правительство. Это не новая проблема внешнего влияния на избирательные системы, организацию власти в малых государствах, ущемления их прав «идти собственным путем». Но эта общемировая проблема никогда ранее не проявляла себя так страшно, так кроваво, в отношении миллионной страны в центре Европы.

В современных экономических условиях становится актуальным еще одно обстоятельство – оптимизация статей расходов бюджетов всех уровней. Финансовое обеспечение избирательных процедур находится под пристальным вниманием распорядителей бюджетных средств, объемы финансирования сокращаются. В то же время заложенный в избирательное законодательство механизм возложения полномочий вполне позволяет существенным образом оптимизировать данные расходы. Здесь можно отметить принятый по инициативе Избирательной комиссии Ростовской области Областной закон Ростовской области от 13.05.2015 №367-ЗС «О внесении изменений в отдельные областные законы», которым внесено дополнение в Областной закон Ростовской области от 08.08.2011 №645-ЗС «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Ростовской области», предусматривающее возможность возложения полномочий окружных избирательных комиссий на территориальные избирательные комиссии в муниципальных образованиях, на территории которых образованы несколько территориальных комиссий. По предварительным подсчетам экономия бюджетных средств вследствие такого возложения полномочий только по городу Ростову-на-Дону может составить до 20 млн рублей, а в целом по Ростовской области – значительно большую сумму. И это без какого-либо ущерба для реализации избирательных прав граждан, поскольку территориальные комиссии работают на постоянной основе, имеют профессиональный состав.

Считаем, что все функции временно образуемых на период выборов окружных комиссий (по выборам в органы местного самоуправления, в федеральные органы государственной власти и органы государственной власти регионов) следует возлагать соответственно на постоянно действующие избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, территориальные избирательные комиссии. Это эффективный подход – он позволяет экономить бюджетные средства и обеспечивать профессионализм членов избирательных комиссий.

Многие исследователи отмечают скрупулезную регламентацию федеральными законами порядка проведения выборов. Такое положение часто критикуется, на наш взгляд, не всегда оправданно.

Большой опыт работы автора в Избирательной комиссии Ростовской области позволяет утверждать, что для российских выборов характерна необъяснимая конфликтность, даже агрессивность в схватке политических сил. Даже такой тщательной нормативной регламентации не всегда достаточно, и она не всегда и не во всем результативна в отсутствие устоявшихся демократических традиций, правил приличия. Представляется, что для электоральной практики гораздо полезнее было бы наличие рядом с писаными нормами закона норм обычного права, понятий политической порядочности.

Партийная система России хотя и достаточно молода по мировым меркам, но демонстрирует большую зрелость, чем десятилетие назад. Об этом свидетельствует возврат к прямым выборам высших должностных лиц регионов, которые были отменены в 2004 г. и которые сейчас носят новый выраженный партийный характер. В 1990-е годы за счет значительных финансовых ресурсов мандат главы региона, по существу, мог быть «приобретен» на выборах популистами и проходимцами. На сегодняшний день, политические партии доросли до того уровня, на котором они способны выдвигать эффективные, неслучайные и ответственные кандидатуры, в том числе и на указанную выборную должность.

Несмотря на определенную зрелость нашей партийной системы, законодатель все же должен всячески поддерживать ее развитие и становление. В этой связи в качестве недостатка считаем нужным отметить допускаемую законом возможность самовыдвижения кандидата – члена партии на выборах, на которых та же партия или ее отделение выдвинули кандидатов по тем же избирательным округам. Данная ситуация приводит к внутрипартийной конкуренции, не всегда конструктивной, и может способствовать внутреннему разрушению низовых партийных ячеек.

Думаю, что со временем и достаточно новая процедура предварительного внутри-

партийного голосования («праймериз») приобретет законодательное оформление, т.к. люди могут увидеть, откуда берутся кандидаты от партий и в ходе данного голосования отдать предпочтение кому-либо из них. На каком-то этапе законодатель должен будет установить обязательность проведения предварительного голосования для всех политических партий, но, как мне видится, это будет оптимальным, не в ближайшие годы. Однако к следующим после 2016 г. выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации это было бы созревшим и полезным нормативным императивом.

Некоторые исследователи предлагают вернуться к практике открытых списков кандидатов, выдвигаемых политическими партиями. С точки зрения автора, данное предложение пока что нецелесообразно. В 2003–2005 гг. был период, когда в ряде регионов на выборах применялись открытые партийные списки кандидатов [1, с. 166 – 184], но этот опыт не имел развития, поскольку крепость партий даже на региональном уровне недостаточна для допущения внутривнутрипартийной конкуренции. В 2006 г. в Твери состоялся круглый стол, где обсуждалась система открытых списков. Примечательно то, что в пользу этой системы высказались представители ЦИК России и Избирательной комиссии Тверской области, а также ряд ученых, а против – представители всех политических партий, а также председатели избирательных комиссий других регионов [2, с. 39 – 47]. Из-за разнонаправленной агитации кандидатов из одного и того же партийного списка создается угроза существенной потери партийного единства, разобщения и, как следствие, негативного влияния на электоральные процессы в целом.

Также есть ряд положений избирательного законодательства, когда оно, на наш взгляд, чрезмерно категорично, императивно, что в некоторых случаях приводит к ущемлению избирательных прав граждан.

На наш взгляд, круг лиц, которым в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях...» предоставляется возможность проголосовать вне помещения для голосования, может быть расширен. Согласно действующему законодательству такая

возможность предоставляется только избирателям, которые не могут прибыть в помещение для голосования по уважительным причинам, связанным с состоянием здоровья или инвалидности. Данный перечень уважительных причин является исчерпывающим и не может быть расширен законами субъектов Российской Федерации о выборах и референдумах, данные попытки пресекаются в судебном порядке [3].

По нашему мнению, к числу уважительных причин вполне могут быть отнесены такие, как одинокое проживание с малолетними детьми (до 3 лет) или уход за тяжело больным.

Также, по мнению автора, следует внести коррективы и в порядок заполнения вакансий в участковых избирательных комиссиях. По действующему законодательству увеличение числа членов участковых комиссий в случае совмещения дней голосования на выборах производится исключительно из резерва состава участковых комиссий, т.е. напрямую ввести в состав комиссии профессионала с опытом работы на выборах без предварительного его зачисления в резерв невозможно. Сложилась парадоксальная ситуация, когда заполнить вакансии в составе территориальных избирательных комиссий значительно легче, чем в составе участковых комиссий.

Федеральным законодательством не урегулирована возможность досрочного голосования избирателей, находящихся по месту временного пребывания.

Подытоживая, можно с уверенностью говорить о том, что потенциал в совершенствовании законодательного регулирования далеко не исчерпан и изменения избирательного законодательства еще длительное время будут перманентными. В то же время постоянная модернизация избирательных систем, попытка достижения некоего «идеала», очевидно, не может становиться самоцелью.

Как отметил Сергей Николаевич Лебедев, исполнительный секретарь Содружества

Независимых Государств, на брифинге миссии наблюдателей по итогам выборов президента Казахстана, законодательство о выборах различных стран определяется волей народа и исторически сложившимися особенностями, нет и не может быть некоей «аморфной массы», называемой идеальным законом.

Этот же тезис вполне применим к вопросам развития и совершенствования региональных и муниципальных избирательных систем России.

Литература

1. *Кынев А., Любарев А.* Новые региональные законы о выборах: проблемы введения смешанной избирательной системы // *Право и жизнь.* 2003. № 61 (9).
2. *Бутаев В.И., Титов М.В.* Пропорциональная система с использованием открытых списков: опыт Тверской области // *Журнал о выборах.* 2006. № 3.
3. Решение Ярославского областного суда от 06.12.2013 по делу № 3-98/2013 о признании частично недействующим пункта 1 статьи 83 Закона Ярославской области от 02.06.2003 №27-з «О выборах в органы государственной власти Ярославской области и органы местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области», Определение Верховного Суда РФ от 12.03.2014 №8-АПГ14-1 об оставлении без изменения решения Ярославского областного суда от 06.12.2013, которым было удовлетворено заявление о признании недействительной статьи 83 Закона Ярославской области от 02.06.2003 №27-з «О выборах в органы государственной власти Ярославской области и органы местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области».

Yusov Sergey Vladimirovich, Honoured Lawyer of the Russian Federation, Head of the Electoral Commission of the Rostov Region, Candidate of Law, Professor of the department of the constitutional and municipal law, the South-Russian Institute of Management – branch of the Presi-

dential Academy of the National Economy and Public Administration (70/54, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation).

POLITICAL, ECONOMIC AND SOCIAL CONTEXTUALITY OF THE ELECTORAL SYSTEMS

Abstract

The paper analyzes the main trends in the electoral law and improving the electoral system of the Russian Federation in the 2000s. The author demonstrates the influence of the political situation, social and economic conditions on the dynamics of the electoral process. A number of decisions relating to the work of election commissions are suggested.

Keywords: *electoral system, electoral law, electoral commission, party system.*

References

1. *Kynev A., Lubarev A. Novye regional'nye zakony o vyborah: problemy vvedeniya smeshannoy izbiratel'noy sistemy // Pravo i zhizn'. 2003. № 61 (9).*
2. *Butaev V.I., Titov M.V. Proporcional'naya sistema s ispol'zovaniem otkrytyh spiskov: opyt Tverskoy oblasti // Zhurnal o vyborah. 2006. № 3.*
3. *Reshenie Yaroslavskego oblastnogo suda ot 06.12.2013 po delu № 3-98/2013 o priznanii chastichno nedeistvuyuschim punkta 1 statyi 83 Zakona Yaroslavskego oblasti ot 02.06.2003 №27-z «O vyborah v organy gosudarstvennoy vlasti Yaroslavskego oblasti i organy mestnogo samoupravleniya municipal'nyh obrazovaniy Yaroslavskego oblasti», Opredelenie Verhovnogo Suda RF ot 12.03.2014 № 8-APG14-1 ob ostavlenii bez izmeneniya resheniya Yaroslavskego oblastnogo suda ot 06.12.2013, kotorym bylo udovletvoreno zayavlenie o priznanii nedeistvitel'noy statyi 83 Zakona Yaroslavskego oblasti ot 02.06.2003 №27-z «O vyborah v organy gosudarstvennoy vlasti Yaroslavskego oblasti i organy mestnogo samoupravleniya municipal'nyh obrazovaniy Yaroslavskego oblasti».*

УДК 342

ПРЕИМУЩЕСТВА И РИСКИ ДАЛЬНЕЙШЕГО РАЗВИТИЯ ЭЛЕКТРОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В СФЕРЕ ОРГАНИЗАЦИИ ВЫБОРОВ И РЕФЕРЕНДУМОВ

Пучнин

Алексей Сергеевич

кандидат юридических наук, председатель

Избирательной комиссии Санкт-Петербурга

(190107, Россия, г. Санкт-Петербург, Исаакиевская пл., 6)

Аннотация

Современные электронные технические средства широко применяются при проведении выборов и референдумов в Российской Федерации. Это система ГАС «Выборы», комплексы обработки избирательных бюллетеней (КОИБ) и комплексы для электронного голосования (КЭГ). В то же самое время процедура проведения дистанционного голосования через сеть Интернет пока не может быть реализована в полной мере, поскольку еще нельзя надежно защитить передачу результатов волеизъявления избирателей и сохранить тайну голосования. Также отсутствие необходимости совершить ряд действий – собраться, прийти на избирательный участок и осуществить волеизъявление – может привести к маргинализации избирательного процесса и тем самым отсутствию взвешенных личных решений. В то же время возможность проведения заседаний избирательных комиссий с помощью коммуникационных технологий помогла бы сэкономить