

## ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫМ ПРОЦЕССОМ: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ И ДОКТРИНАЛЬНЫЕ ОСНОВАНИЯ

***Аннотация.** Целью подготовки данных концептуальных основ государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации является краткое освещение результатов проводимого диссертационного исследования. В ходе работы удалось сформулировать основные положения, способные отразить концептуальные аспекты этого явления в рассматриваемой сфере общественных отношений. Необходимо отметить, что основной идеей автора является всестороннее осмысление государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации с позиции теории управления и выявление современных тенденций развития в данной сфере общественных отношений. Применяя различные методы научного познания, удалось представить процесс управления как объективно существующий феномен, который должен реализовываться на научной и теоретической основе. Были выявлены закономерности, на основе которых удалось сформулировать основные положения, отраженные в концептуальных основах. Проведенное исследование позволяет говорить о наличии системы государственного управления, определить сущность, принципы, цель, задачи, функции, формы, методы и пределы государственно-властного управления.*

***Ключевые слова:** государственное управление, электронное государство, электронное правительство, электронная демократия, субъекты государственного управления, государственные органы, государственное управление избирательным процессом, система государственного управления.*

## STATE MANAGEMENT OF THE ELECTORAL PROCESS: CONCEPTUAL AND DOCTRINAL FOUNDATIONS

***Abstract.** The purpose of preparing these conceptual bases of state management of the electoral process in the Russian Federation is a brief coverage of the results of the current dissertation. In the course of the work, it was possible to formulate the main provisions capable of reflecting the conceptual aspects of this phenomenon in the sphere of public relations in question. It should be noted that the main idea of the author is a comprehensive understanding of the state management of the electoral process in the Russian*

*Federation from the position of the theory of management and the identification of current trends in development in this area. Applying various methods of scientific knowledge, it was possible to present the management process as an objectively existing phenomenon that should be realized on a scientific and theoretical basis. Regularities were found on the basis of which it was possible to formulate the main provisions, which are reflected in these conceptual bases. The conducted research allows to speak about the existence of a system of state administration, to define the essence, principles, purpose, tasks, functions, forms, methods and limits of state-power management in this sphere.*

**Keywords:** *state administration, e-government, e-governance, e-democracy, public administration, state bodies, state administration of the electoral process, public administration system.*

В современном мире существуют различные подходы к государственному управлению. В настоящее время многие исследователи предлагают заменить жесткие иерархические структуры более динамичными сетями небольших организационных структур. Это обеспечивает участие как можно большего числа заинтересованных сторон и, конечно, обычных граждан.

Рассматривая вопросы государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации, можно предположить, что оно будет основано на сегменте электронной демократии. Таким образом, электронная демократия выступает как одна из составляющих электронного государства. Этот важный сегмент позволяет вовлекать граждан в процесс принятия решений и одновременно формировать выборные органы власти в современных условиях.

Сегодня большинство исследователей сходятся во мнении, что процесс внедрения инструментов «электронной демократии» в реалиях современной России фактически неизбежен и необратим. В результате внедрения информационно-телекоммуникационных технологий изменяется характер взаимодействия граждан друг с другом и с субъектами государственного управления. Система электронной демократии в нашей стране должна представлять единую информационно-телекоммуникационную платформу и специальный программно-аппаратный комплекс, который будет состоять из набора взаимосвязанных функциональных блоков, поддерживаемых в части администрирования контентного наполнения совместно органами власти, гражданами и организациями [1].

Таким образом, *государственное управление избирательным процессом в Российской Федерации* можно определить как целенаправленное, правовое, организационное, информационное и управленческое воздействие государства (с применением современных информационно-телекоммуникационных технологий) на общественные отношения, складывающиеся во

время реализации избирательных прав граждан в рамках избирательного процесса [2].

\* \* \*

Сущность государственного управления избирательным процессом выражена в следующих специфических характеристиках:

- наличие системы государственного управления избирательным процессом;

- государственно-властное управленческое воздействие оказывается на сознание и волю участников избирательного процесса и, как следствие, на их поведение;

- субъекты государственного управления избирательным процессом наделены возможностями применения легитимных методов принуждения участников избирательного процесса к правомерному поведению;

- имеются различные уровни (оперативный и институциональный) государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации;

- государственное управление избирательным процессом носит нелинейный характер, кризисы сменяются бифуркациями, посредством которых вырабатываются различные варианты оперативных решений.

*Принципы государственного управления избирательным процессом* представляют собой научно обоснованные, объективно необходимые положения, в соответствии с которыми выстраивается управленческое воздействие на избирательный процесс и служащие интересам граждан, общества и государства [3].

*К общим принципам* государственного управления избирательным процессом необходимо отнести блок закономерностей, которые присущи не только управлению в данной сфере общественных отношений, но и являются универсальными и могут быть применены в других сферах отношений [4, с. 239]:

- *принцип научной обоснованности государственного управления избирательным процессом;*

- *государственное управление избирательным процессом должно быть ориентировано на права и свободы человека и гражданина;*

- *управляющее воздействие на избирательный процесс должно соответствовать потребностям и запросам общества;*

- *принцип публичности государственного управления избирательным процессом;*

- *принцип демократизма при осуществлении государственного управления избирательным процессом.*

*Целевые принципы* государственного управления избирательным процессом призваны, в первую очередь, создать фундаментальную основу не только при определении цели, но и при ее достижении:

- *согласованность цели государственного управления избирательным процессом всеми субъектами управления;*
- *сочетание единства цели государственного управления избирательным процессом и независимости субъектов государственного управления;*
- *при достижении цели государственного управления избирательным процессом необходимо опираться на народ как единственный источник власти;*
- *четкое сочетание и взаимное дополнение цели, задач, функций государственного управления избирательным процессом;*
- *иерархия целей государственного управления избирательным процессом и последовательность в их достижении.*

*Функциональные принципы* государственного управления избирательным процессом призваны обеспечивать эффективность оказания управленческого воздействия на объект управления (избирательный процесс). Они отражают определенный баланс и сочетание между целями, задачами, функциями и принципами государственного управления в данной сфере общественных отношений:

- *концентрация функций управления у одного из субъектов государственного управления избирательным процессом (ЦИК России);*
- *согласованное ритмичное функционирование субъектов государственного управления избирательным процессом;*
- *последовательность при реализации функций государственного управления избирательным процессом;*
- *разграничение функциональных компетенций между субъектами государственного управления избирательным процессом;*
- *совместимость функций у субъекта государственного управления избирательным процессом;*
- *соответствие функций управления целям и задачам государственного управления избирательным процессом.*

*Системные принципы* государственного управления избирательным процессом отражают закономерности при многообразии прямых и обратных связей между субъектами и объектом государственного управления:

- *принцип федерализма при осуществлении государственного управления избирательным процессом;*
- *принцип взаимного дополнения субъектов государственного управления избирательным процессом;*
- *принцип единства системы субъектов государственного управления избирательным процессом;*

- принцип многообразия прямых и обратных связей между субъектами и объектом государственного управления;
- принцип системности при осуществлении государственного управления избирательным процессом;
- взаимодействие и сотрудничество среди субъектов государственного управления избирательным процессом является объективной необходимостью.

Перечисленные принципы очень важны именно при гетерархической (сетевой) форме государственного управления избирательным процессом. Именно с развитием сетевых информационных ресурсов, обеспечивающих прямую и обратную связь между субъектом и объектом управления, перечисленные принципы позволяют оказывать управляющее воздействие в едином направлении.

Представленные принципы особенно важны на современном этапе развития электронного государственного управления и электронной демократии. Гетерархический характер государственного управления избирательным процессом должен быть укреплен теоретически обоснованными принципами. Они позволят выстроить не размытое управляющее воздействие, а влияние, очерченное определенными принципами.

\* \* \*

*Целью государственного управления избирательным процессом является обеспечение народовластия, народного и государственного суверенитета, легитимности выборных институтов, предоставляя при этом равные возможности гражданам к управлению делами государства и создавая атмосферу открытости и прозрачности избирательных процедур, основанных на устойчивых прямых и обратных связях между органами государственной власти и обществом [5].*

Определив цель как желаемый результат, который необходимо достичь при осуществлении государственного управления избирательным процессом, необходимо сформулировать *задачи*, которые должны быть выполнены на пути достижения цели. Необходимо отметить, что задачи управления — это постановка конкретных вопросов, подлежащих решению и последовательно приводящих к достижению цели [6].

*Для обеспечения народовластия как основы конституционного строя России субъектам управления требуется выполнить следующие задачи:*

- необходимо на постоянной основе совершенствовать законодательные механизмы, позволяющие раскрыть и детализировать положения Конституции Российской Федерации, определяющие формы и методы осуществления народовластия;

- деятельность органов исполнительной власти должна быть направлена на создание условий, способствующих кристаллизации власти народа с помощью выборов;

- принятие судебных решений по юридическим спорам и юридическим фактам, возникающим в рамках избирательного процесса, должно осуществляться с учетом принципа народовластия;

- применение и использование избирательных процедур в рамках избирательного процесса должно создавать условия, в которых обеспечивается принцип народовластия;

- в процессе осуществления прокурорского надзора за законностью в избирательном процессе должны выявляться факты ограничения народовластия;

- осуществление контроля за управлением и расходованием бюджетных средств в избирательном процессе должно основываться на целесообразности, то есть расходование средств должно быть направлено на обеспечение народовластия;

- деятельность органов власти субъектов Российской Федерации должна быть направлена на обеспечение условий реализации народом своей власти с помощью выборов.

*Для обеспечения народного суверенитета как основы конституционного строя России субъектам управления требуется выполнить следующие задачи:*

- необходимо постоянно совершенствовать правовые механизмы, позволяющие раскрыть и детализировать положения Конституции Российской Федерации с учетом постулата — народ является источником и носителем государственной власти;

- деятельность органов исполнительной власти должна быть направлена на обеспечение верховенства и полноты власти народа в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации;

- принятие судебных решений по юридическим спорам и юридическим фактам, возникающим в рамках избирательного процесса, должно осуществляться с учетом принципа верховенства Конституции Российской Федерации;

- применение и использование избирательных процедур в рамках избирательного процесса должно создавать условия, позволяющие обеспечить прямое волеизъявление народа по вопросам формирования органов государственной власти;

- осуществление прокурорского надзора за законностью в избирательном процессе должно опираться на принцип создания возможности беспрепятственного осуществления волеизъявления народом как единственным источником власти в Российской Федерации;

- при осуществлении контроля за управлением и расходованием бюджетных средств, выделенных для обеспечения избирательного процесса, необходимо отслеживать, с какой целью они были израсходованы. Затраченные средства должны обеспечить возможность реализации народного суверенитета;

- деятельность органов власти субъектов Российской Федерации должна быть направлена на обеспечение беспрепятственного волеизъявления народа как источника власти и суверенитета.

*Для обеспечения государственного суверенитета как основы конституционного строя России субъектам управления требуется выполнить следующие задачи:*

- необходимо совершенствовать законодательные механизмы, позволяющие ограничить влияние иностранных государств и транснациональных компаний на избирательный процесс;

- деятельность органов исполнительной власти должна быть направлена на пресечение и ограничение влияния иностранных государств и транснациональных компаний на избирательный процесс;

- принятие судебных решений по юридическим спорам и юридическим фактам, возникающим в рамках избирательного процесса, должно осуществляться с учетом принципа независимости Российской Федерации;

- применение и использование избирательных процедур в рамках избирательного процесса должно создавать условия, позволяющие обеспечить самостоятельность в избрании органов власти и управления;

- осуществление прокурорского надзора за законностью в избирательном процессе должно опираться на принцип независимости Российской Федерации и ограничения влияния иностранных государств и транснациональных компаний на самостоятельность в избрании органов власти и управления;

- осуществление контроля за управлением и расходованием бюджетных средств, выделенных для обеспечения избирательного процесса, должно происходить с учетом запрета финансирования общественных объединений, представляющих интересы иностранных государств и транснациональных компаний;

- деятельность органов власти субъектов Российской Федерации должна быть направлена на ограничение влияния иностранных государств на избирательный процесс.

*Для обеспечения легитимности выборных институтов власти как основы конституционного строя России субъектам управления требуется выполнить следующие задачи:*

- необходимо совершенствовать законодательные механизмы, позволяющие обеспечить избирательный процесс процедурами, гарантирующими легитимность власти;

- деятельность органов исполнительной власти в рамках избирательного процесса должна быть направлена на обеспечение легитимности выборных институтов;

- принятие судебных решений по юридическим спорам и юридическим фактам, возникающим в рамках избирательного процесса, должно осуществляться с учетом необходимости обеспечения легитимности выборных институтов власти и управления;

- применение и использование избирательных процедур в рамках избирательного процесса должно создавать условия, позволяющие обеспечить легитимность выборных институтов власти;

- при осуществлении прокурорского надзора за законностью в избирательном процессе необходимо четко отслеживать соответствующее обеспечение легитимности выборных институтов власти и управления;

- осуществление контроля за управлением и расходованием бюджетных средств, выделенных для обеспечения избирательного процесса, должно осуществляться с учетом обеспечения легитимности выборных институтов власти и управления;

- деятельность органов власти субъектов Российской Федерации в рамках избирательного процесса должна быть направлена на обеспечение легитимности выборных институтов власти и управления.

*Для обеспечения избирательных прав граждан на основе равного доступа к управлению делами государства как непосредственно, так и через своих представителей субъектам управления требуется выполнить следующие задачи:*

- необходимо совершенствовать законодательные механизмы, позволяющие обеспечить условия для реализации избирательных прав граждан на основе равного доступа к управлению делами государства как непосредственно, так и через своих представителей;

- деятельность органов исполнительной власти в рамках избирательного процесса должна быть направлена на обеспечение равного доступа к реализации избирательных прав граждан;

- принятие судебных решений по юридическим спорам и юридическим фактам, возникающим в рамках избирательного процесса, должно осуществляться на основе принципа равного доступа граждан к управлению делами государства как непосредственно, так и через своих представителей;

- применение и использование избирательных процедур в рамках избирательного процесса должно обеспечивать избирательные права граждан

на основе равного доступа к управлению делами государства как непосредственно, так и через своих представителей;

- осуществление прокурорского надзора за законностью в избирательном процессе должно опираться на принцип равного доступа граждан к управлению делами государства как непосредственно, так и через своих представителей;

- осуществление контроля за управлением и расходованием бюджетных средств, выделенных для обеспечения избирательного процесса, должно осуществляться с учетом необходимости обеспечения равного доступа граждан к управлению делами государства как непосредственно, так и через своих представителей;

- деятельность органов власти субъектов Российской Федерации в рамках избирательного процесса должна быть направлена на обеспечение равного доступа к реализации избирательных прав граждан.

*Для обеспечения атмосферы открытости и прозрачности избирательных процедур субъектам управления требуется выполнить следующие задачи:*

- необходимо совершенствовать законодательные механизмы, позволяющие обеспечить условия для беспрепятственного осуществления наблюдения за выборами и освещения их результатов в СМИ;

- деятельность органов исполнительной власти в рамках избирательного процесса должна быть направлена на обеспечение условий, позволяющих беспрепятственно осуществлять наблюдение за выборами и освещать их результаты в СМИ;

- принятие судебных решений по юридическим спорам и юридическим фактам, возникающим в рамках избирательного процесса, должно освещаться в СМИ;

- в избирательном процессе должны быть предусмотрены процедуры, позволяющие беспрепятственно осуществлять наблюдение за выборами и освещать их результаты в СМИ;

- результаты осуществления прокурорского надзора за законностью в избирательном процессе должны освещаться в СМИ;

- результаты осуществления контроля за управлением и расходованием бюджетных средств, выделенных для обеспечения избирательного процесса, должны освещаться в СМИ;

- деятельность органов власти субъектов Российской Федерации в рамках избирательного процесса должна быть направлена на обеспечение условий, позволяющих беспрепятственно осуществлять наблюдение за выборами и освещать их результаты в СМИ.

*Для установления прямых и обратных связей между органами государственной власти (субъектами управления) и избирательным процессом (объектом управления) требуется выполнить следующие задачи:*

- необходимо совершенствовать законодательные механизмы, позволяющие устанавливать прямые и обратные связи между субъектами управления (органами государственной власти) и объектом управления (избирательным процессом);

- деятельность органов исполнительной власти в рамках избирательного процесса должна быть направлена на создание прямых и обратных связей между субъектами управления (органами государственной власти) и объектом управления (избирательным процессом);

- принятие судебных решений по юридическим спорам и юридическим фактам, возникающим в рамках избирательного процесса, должно опираться на необходимость создания прямых и обратных связей между субъектами управления (органами государственной власти) и объектом управления (избирательным процессом);

- применение и использование избирательных процедур в рамках избирательного процесса должно обеспечивать условия, позволяющие беспрепятственно осуществлять прямые и обратные связи между субъектами управления (органами государственной власти) и объектом управления (избирательным процессом);

- в результате осуществления прокурорского надзора за законностью в избирательном процессе должны выявляться причины и условия, способствующие разрушению прямых и обратных связей между субъектами управления (органами государственной власти) и объектом управления (избирательным процессом);

- в процессе осуществления контроля за управлением и расходованием бюджетных средств, выделенных для обеспечения избирательного процесса, должен выясняться вопрос: способствовали ли затраты установлению прямых и обратных связей между субъектами управления (органами государственной власти) и объектом управления (избирательным процессом);

- деятельность органов власти субъектов Российской Федерации в рамках избирательного процесса должна быть направлена на создание прямых и обратных связей между субъектами управления (органами государственной власти) и объектом управления (избирательным процессом).

\* \* \*

*Функции государственного управления избирательным процессом* — это последовательный управленческий цикл, с помощью реализации которого субъекты государственного управления оказывают властное воздействие на участников избирательного процесса, изменяя порядок проведения вы-

боров, реализуя государственные функции, обеспечивая избирательный процесс материальными, информационными и другими средствами [7].

*Анализ*, как функция государственного управления избирательным процессом, — один из видов деятельности субъектов управления. В процессе осуществления анализа изучается общая внутривнутриполитическая обстановка, складывающаяся во время функционирования избирательного процесса, изучаются проблемные ситуации во время реализации избирательных прав граждан. Важно подчеркнуть, что анализ, как вид деятельности, носит позитивный характер и предназначен для создания гносеологических предпосылок развития избирательного процесса.

*Целеполагание*, как функция государственного управления избирательным процессом, является компонентом управленческой деятельности субъектов управления. Целеполагание — это, прежде всего, формулировка или выбор цели государственного управления избирательным процессом. Вопрос целеполагания является определяющим в управленческой деятельности. Важно отметить, что наличие обоснованных и перспективных целей делает процесс управления более эффективным.

*Прогнозирование*, как функция государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации, выступает в качестве перехода от стратегии «пассивного реагирования» на внешние условия к стратегии «активного реагирования». Субъекты государственного управления вырабатывают вероятностное суждение о развитии избирательного процесса. Другими словами, это опережающее отражение избирательного процесса. Оно осуществляется во избежание нежелательных последствий вероятного негативного развития событий во время реализации избирательных прав граждан.

*Планирование*, как функция государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации, — важная, неотъемлемая часть управления. Для эффективного функционирования необходим план, который обладает единством, неразрывностью, гибкостью и точностью. Важно, чтобы обозначались этапы мероприятий, обосновывались ресурсные возможности для достижения целей и обеспечения выполнения задач. Необходимо отметить, что планирование — это функция, с помощью которой субъекты управления приспособляют свои средства и ресурсы к достижению поставленной цели.

*Принятие решений*, как функция государственного управления избирательным процессом, — это зафиксированный устно, письменно или иным способом волевой акт. В сфере государственного управления решение принимает должностное лицо субъекта управления. Важно отметить, что данное должностное лицо должно обладать государственно-властными полномочиями. Одновременно выработка и принятие управленческих решений имеет творческий характер.

*Организация*, как функция государственного управления избирательным процессом, заключается в формировании взаимных отношений между субъектами управления. Организация процесса реализации принятого решения заключается в доведении до субъектов государственного управления сведений о принятых решениях и условий их реализации. Создаются организационные предпосылки для реализации принятого решения, применяются различные формы организации деятельности субъектов государственного управления.

*Контроль*, как функция государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации, неразрывно связан с функцией планирования. Связь контроля и планирования проявляется в реализации конкретных мероприятий в установленный срок. Другими словами, субъекты государственного управления, запланировав мероприятие и предусмотрев исполнителя и сроки реализации, обязаны проконтролировать его исполнение.

В процессе осуществления контроля могут быть обнаружены факторы, негативно влияющие на избирательный процесс. Выявляются ошибки и недочеты, допущенные во время планирования. По результатам контроля оценивается эффективность применения различных форм и методов государственного управления избирательным процессом [8, с. 8–10]. Важно подчеркнуть, что результат контроля может послужить основанием для коррекции управляющего воздействия на избирательный процесс.

\* \* \*

*Система государственного управления избирательным процессом* — совокупность элементов, состоящих из управляющей и управляемой подсистемы, между которыми выстроены прямые и обратные связи, назначение которых — передача организационного, правового и информационного посылов управленческого воздействия. Управляющая подсистема осуществляет государственное управление избирательным процессом, который представляет собой упорядоченные действия его участников. В свою очередь, управляемая подсистема по каналам обратной связи передает информацию с целью корректировки оказываемого на нее воздействия [4, с. 193–200]. Перечисленные выше компоненты системы государственного управления избирательным процессом неразрывно связаны между собой. Основным критерием эффективности этой системы является ее способность быстро реагировать на организационные, правовые и информационные послылы, подаваемые подсистемами друг другу [9].

Элементы системы государственного управления избирательным процессом:

- управляющая подсистема, включающая в себя субъекты государственного управления. Это множество государственных органов и система

избирательных комиссий как основного субъекта государственного управления избирательным процессом;

- управляемая подсистема (избирательный процесс), который вобрал в себя деятельность общественных объединений, кандидатов, избирателей и других участников избирательного процесса;

- прямые и обратные связи между управляющей и управляемой подсистемами.

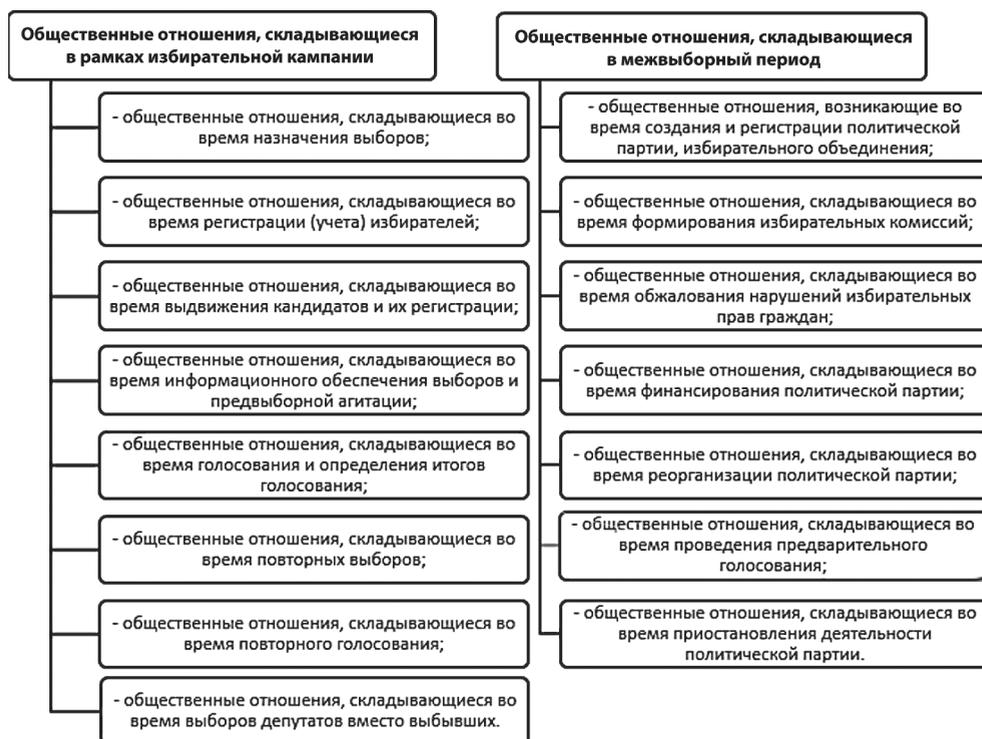
Элементы системы государственного управления избирательным процессом можно представить в виде пирамиды, в верхней части которой расположен Президент Российской Федерации. Уровнем ниже расположены органы государственной власти (в соответствии с принципом разделения властей) и государственные органы (Генеральная прокуратура, Счетная палата, Центральный банк России) а также основной субъект государственного управления – ЦИК России. Важно отметить, что перечисленные субъекты управления находятся на одном уровне, так как они равнозначны и не подчинены друг другу. Следующей большой группой субъектов государственного управления избирательным процессом являются органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Нижний уровень пирамиды занимает объект управления – избирательный процесс, который можно представить, как упорядоченные действия его участников.



*Избирательный процесс* — сложная по своей сути собирательная категория, которая охватывает порядок реализации избирательных прав граждан и представляет собой совокупность стадий и процедур, выполняемых во время избирательной кампании, и совершаемых участниками избирательного процесса в межвыборный период юридически значимых действий.

Управление избирательным процессом целесообразно рассматривать с позиции управления общественными отношениями. Другими словами, субъекты государственного управления оказывают управляющее воздействие на общественные отношения, складывающиеся в рамках избирательного процесса. Конечно, стоит подчеркнуть, что управляющее воздействие не оказывает влияния на порядок принятия решения голосовать «за» либо «против» того или иного кандидата. Оно призвано создавать наиболее оптимальные правила, в которых действуют участники избирательного процесса.

Общественные отношения, направленные на реализацию избирательных прав граждан и подлежащие государственному управлению:



Говоря об участниках избирательного процесса и тех, на кого оказывается управляющее воздействие, необходимо определить участников общественных отношений, складывающихся в рамках избирательного

процесса. Требуется классифицировать участников анализируемых общественных отношений, при этом основанием должны послужить складывающиеся управленческие взаимосвязи.

Очевидно, что ряд участников общественных отношений, складывающихся в рамках избирательного процесса, являются «управляемыми». Другими словами, на них оказывается управляющее воздействие со стороны субъектов государственного управления, а они, в свою очередь, обязаны выполнять установленные правовые предписания. Главной целью данной группы участников общественных отношений является реализация избирательных прав.

Одновременно существует и другая категория — это управляемые, которые синхронно могут оказывать управляющее воздействие. Назовем их «управляемые управленцы». Например, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации оказывает управляющее воздействие на избирательный процесс и является субъектом государственного управления в рассматриваемой сфере общественных отношений. Одновременно члены и работники избирательной комиссии являются участниками общественных отношений и подчинены нормативным правовым предписаниям, которые издаются другими субъектами государственного управления (законодательным органом).

Имеет место и третья группа участников общественных отношений, которые в обычных условиях реализуют избирательные права и являются «управляемыми», но в определенных условиях приобретают особый правовой статус (например, судьи при разрешении дел о нарушениях избирательных прав граждан).

К первой группе «управляемых» участников общественных отношений, складывающихся в рамках избирательного процесса, относятся:

- граждане Российской Федерации, обладающие активным и пассивным избирательным правом;
- иностранные граждане, наделенные в установленном законодательством Российской Федерации порядке активным и пассивным избирательным правом;
- политические партии и иные общественные объединения граждан;
- кандидаты, зарегистрированные кандидаты в депутаты и на иные выборные должности;
- доверенные лица избирательных объединений, отдельных кандидатов, выдвинутых и баллотирующихся по одномандатным (многомандатным) избирательным округам;
- уполномоченные представители избирательных объединений, отдельных кандидатов;
- наблюдатели, назначенные в установленном законом порядке;

- организации, выпускающие средства массовой информации (телерадиокомпании, редакции периодических печатных изданий);
- командиры воинских частей, капитаны судов, начальники полярных станций, руководители дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации;
- сборщики подписей избирателей в поддержку выдвинутого кандидата, списка кандидатов;
- группы избирателей, образуемые в установленном законом порядке в поддержку самовыдвижения кандидата.

Прежде чем приступить к рассмотрению второй группы участников общественных отношений, складывающихся в рамках избирательного процесса, — «управляемые управленцы», — необходимо подчеркнуть их двойственный статус. Рассматривая данных участников общественных отношений с позиции государственного управления, отметим, что они имеют двойственную природу, заключающуюся в следующем: во-первых, это должностные лица государственных органов (субъектов государственного управления), которые оказывают управляющее воздействие на избирательный процесс; во-вторых, это участники общественных отношений, которые подчинены правовым предписаниям, и на них оказывается управляющее воздействие со стороны других субъектов государственного управления. К ним относятся:

- служащие избирательных комиссий;
- члены избирательных комиссий с правом решающего и совещательного голосов;
- должностные лица органов государственной власти, органов местного самоуправления;
- депутаты и служащие представительных органов.

К третьей группе участников общественных отношений с «особым» правовым статусом относятся:

- судьи;
- должностные лица органов прокуратуры, следствия и дознания.

Таким образом, можно с уверенностью утверждать, что избирательный процесс необходимо рассматривать в качестве объекта государственного управления [10]. Управляющее воздействие оказывается на общественные отношения, складывающиеся в рамках избирательного процесса. Конечно, управляющее воздействие оказывается, в первую очередь, на участников избирательного процесса, на их волю и, как следствие, поведение. Другими словами, избирательный процесс можно представить в виде матрицы, в которой действует множество участников, и они совершают определенные последовательные юридически закрепленные процедуры. Влияя на деятельность перечисленных в исследовании участников общественных

отношений, осуществляется государственное управление избирательным процессом в целом. Важно отметить, что управляющее воздействие оказывают и сами участники общественных отношений, которые одновременно могут являться должностными лицами субъектов государственного управления или участниками с особым правовым статусом.

\* \* \*

*Субъект управления избирательным процессом* — это, прежде всего, народ, который предоставил властные полномочия органам государственной власти и государственным органам, они, в свою очередь, реализуя собственное государственно-властное, активное начало, управляют избирательным процессом [11].

Субъекты управления берут на себя ведущую, иницилирующую и направляющую роль, являются детерминирующей силой для развития избирательного процесса в том направлении, которое обусловлено интересами, целями, потребностями общества.

Очевидно, что субъектом управления является формализованная структура или, можно сказать, система. Субъекты обладают материальными, интеллектуальными, правовыми преимуществами по отношению к объекту управления. Эти преимущества и позволяют оказывать управляющее воздействие. Как уже отмечалось, в случае государственного управления избирательным процессом субъектом управления является народ, который делегирует свои государственно-властные полномочия Президенту, правительству, парламенту, депутатам, судебным органам и государственным органам, имеющим специальные полномочия (Счетная палата, Центральный банк, ЦИК России, Генеральная прокуратура), а также органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

Для государственного управления избирательным процессом присуще системное представление его субъектов и их взаимосвязей, это имеет принципиальное теоретическое и методологическое значение, что представляет собой реализацию не иерархии, а управление посредством согласования интересов субъектов управления. Данный вид управления сочетает в себе следующие признаки: наличие нескольких субъектов управления; отсутствие четкой иерархии между субъектами управления; характерна сетевая форма организации взаимодействия между субъектами управления; взаимоотношения между субъектами управления складываются на основе переговорных процедур, поиска консенсуса (компромисса), заключения соглашений, сотрудничества.

В то же время важно отметить, что, несмотря на независимость, у всех субъектов государственного управления избирательным процессом имеется ряд объединяющих черт:

Во-первых, органы государственной власти и государственные органы (субъекты государственного управления избирательным процессом) организованы по территориальному признаку;

Во-вторых, субъекты государственного управления избирательным процессом реализуют свое государственно-властное управляющее воздействие посредством специальных органов, наделенных определенными полномочиями;

В-третьих, субъектам государственного управления избирательным процессом присуща правовая форма управления (издание соответствующих нормативных правовых актов и актов правоприменения) в рамках своей компетенции;

В-четвертых, существует равноправие и взаимная неподчиненность субъектов государственного управления избирательным процессом;

В-пятых, присутствует исключительный характер управляющего субъекта государственного управления избирательным процессом — Центральной избирательной комиссии Российской Федерации;

В-шестых, власть субъектов государственного управления избирательным процессом базируются на едином принципе народовластия.

\* \* \*

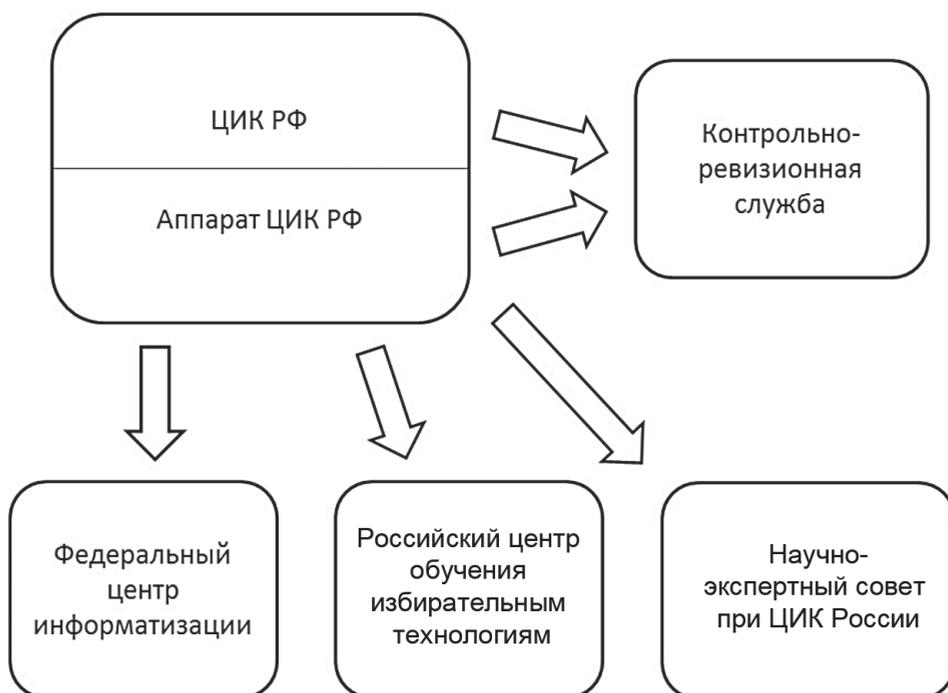
Центральная избирательная комиссия Российской Федерации осуществляет руководство деятельностью избирательных комиссий по выборам Президента и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. В то же время комиссией осуществляется контроль за соблюдением избирательных прав граждан, реализуется правовое и методическое обеспечение деятельности нижестоящих избирательных комиссий. Важно отметить, что в ходе осуществления своей компетенции ЦИК России в ряде случаев принимает решения, с помощью которых происходит государственно-властное воздействие на избирательный процесс. Другими словами, можно сказать, что это не просто решения, а управленческие решения по отношению к избирательному процессу в целом и участникам избирательного процесса в частности [12]. Например, исключительно на заседаниях ЦИК России принимаются следующие решения:

- о регистрации кандидатов либо федерального списка кандидатов;
- об аннулировании регистрации кандидатов, федеральных списков кандидатов;
- о финансовом обеспечении подготовки и проведения федеральных выборов и референдума;
- об определении результатов выборов и референдума;

- об отмене решений нижестоящих избирательных комиссий, комиссий референдума, а также избирательных комиссий субъектов Российской Федерации;
- об утверждении инструкций либо иных нормативных правовых актов, регламентирующих избирательный процесс;
- об обращении в суд с заявлением о расформировании избирательных комиссий;
- об установлении факта нарушения требования об освещении деятельности парламентских партий в равном объеме.

Изучив приведенный перечень, можно утверждать, что все указанные выше решения, принимаемые Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, оказывают управляющее воздействие на избирательный процесс в целом и на участников избирательного процесса в частности. Этот факт свидетельствует о том, что комиссия является основным субъектом государственного управления избирательным процессом. При этом важно обратить внимание на то, что ЦИК России принимаются решения об утверждении инструкций, иных нормативных актов.

Структура основного субъекта государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации – ЦИК России – может быть представлена следующим образом:

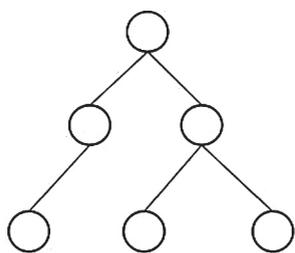


*Форма государственного управления* представляет собой внешнее проявление конкретных действий, которые осуществляются органами государственного управления для реализации поставленных перед ними задач.

Многообразии организационно-правовых форм государственного управления обусловлено широким диапазоном функций, выполняемых государством и его органами, их сложностью и пространственно-временной протяженностью. Сама форма государства с ее специфическими особенностями, преломляющимися через формы правления, государственного устройства и через политический режим, во многом, если не в главном, сказывается на характере и содержании организационно-правовых форм государственного управления.

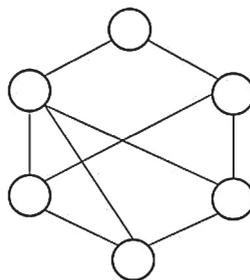
Выбор форм государственного управления зависит от типа общественных отношений, организации производственно-хозяйственной деятельности, политической системы, правящего режима, характера компетенции управляющего органа. Государственно-управленческая деятельность строится в соответствии с нормами права, спектр которых достаточно широк.

Термин гетерархия<sup>2</sup> применим в различных областях общественной жизни, включая биологию, информатику, а также применим к юриспруденции и социальным наукам [13].



Иерархия

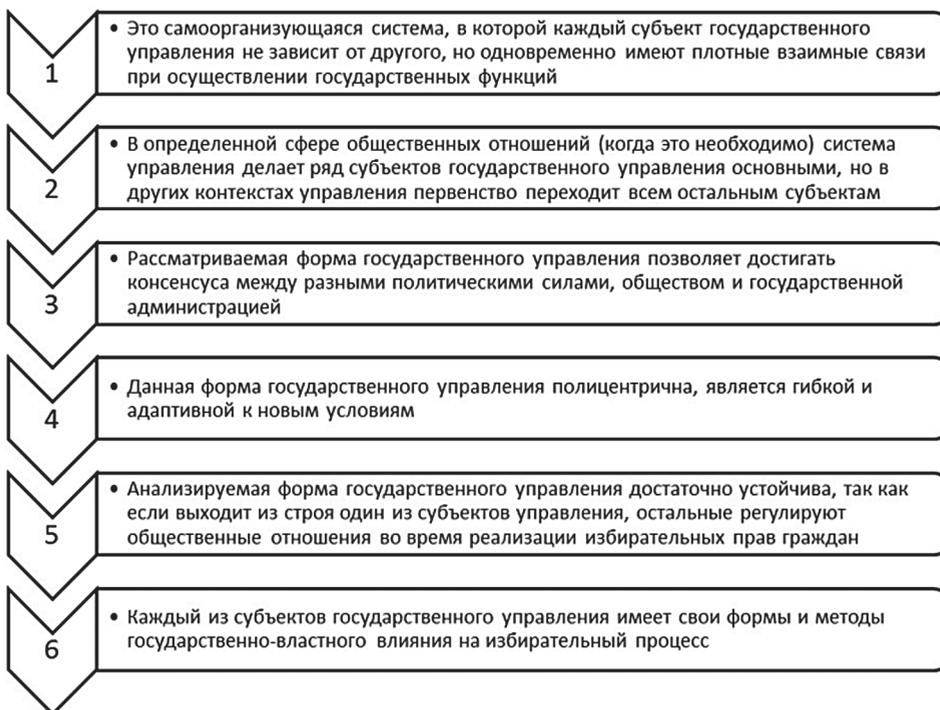
И



Гетерархия

Специфические свойства гетерархической формы государственного управления избирательным процессом:

<sup>2</sup> Гетерархия — система, образованная пересекающимися, разнообразными и одновременно сосуществующими структурами управления. В научный оборот термин введен нейропсихологом и кибернетиком У. Маккаллока в работе «Гетерархия ценностей, обусловленная топологией нервных сетей» (1943 г.). Понятие «гетерархия» комплементарно категории «иерархия».



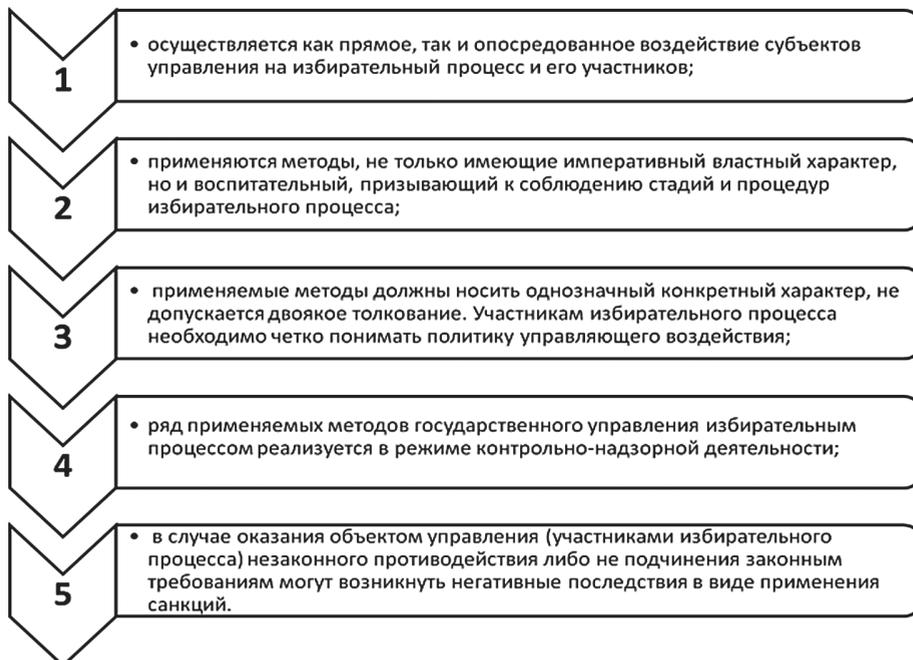
Современную форму государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации можно представить как сетевую (гетерархическую) систему, где субъекты управления независимы друг от друга и при этом имеют устойчивые конвергентные связи, которые повышают эффективность реализации государственных функций. Одновременно деятельность субъектов объединена единой целью и единым объектом управления (участники избирательного процесса), который, в свою очередь, имеет широкую сетевую архитектуру.

\* \* \*

*Методы воздействия на избирательный процесс* можно представить, как некоторое влияние, определенное нормами права, осуществляемое субъектами государственного управления на участников избирательного процесса при помощи дозволений, запретов, ограничений, позитивных обязанностей, транслируемых ими в рамках установленных юридических средств. Способы оказания управляющего государственного воздействия на общественные отношения, возникающие в рамках избирательного процесса, можно представить следующим образом:



Особенности применения методов государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации можно представить следующим образом:



*Убеждение*, как классический метод государственного управления, проявляется в виде целенаправленного воздействия субъектов управления на участников избирательного процесса. Средства убеждения воздействуют на сознание и волю людей. Но, прежде всего, осуществляется овладение вниманием, оперирование эмоциями и формирование интереса.

*Поощрение*, как метод государственного управления избирательным процессом, — это способ воздействия субъекта управления, применяемый к участникам избирательного процесса при позитивной оценке их деятельности.

*Принуждение*, как метод государственного управления избирательным процессом, применяемое при его осуществлении, есть правовое, организационное, физическое и психологическое воздействие государственных органов (субъектов управления) на участников избирательного процесса с целью соблюдения предписанных законом действий или обязать их понести наказание за совершенное правонарушение [14].

\* \* \*

Пределы государственного управления избирательным процессом ограничены следующими факторами [15]:

Во-первых, возможности государственно-властной управленческой деятельности связаны с наличием высшей власти. Власть государства верховна, суверенна на всей его территории. Государственную власть осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации. Только органы государства вправе принимать обязательные для исполнения всего общества решения и законодательные акты. Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти. Власть государственных органов субъектов Российской Федерации не суверенна. Ее возможности ограничены вопросами регионального значения. Таким образом, власть государства в сфере управления избирательным процессом ограничена территорией.

Во-вторых, пределы государственно-властного воздействия на избирательный процесс ограничены характером объекта регулирования. Избирательный процесс, как и многие другие явления в обществе, например, мысль человека, не поддаются государственному управлению. Мыслительная деятельность человека, несомненно, является индивидуальной, и только гражданину решать, какой выбор он сделает во время голосования. Другими словами, взвесив все преимущества и недостатки кандидатов, гражданин в результате мыслительного процесса делает выбор. Кроме того, только гражданин может решать, в роли какого участника избира-

тельного процесса он намерен выступить: либо он попытается выставить свою кандидатуру на выборную должность, либо он реализует собственное активное избирательное право. Таким образом, власть государства ограничена принципом тайного волеизъявления гражданина.

В-третьих, пределы государственного управления избирательным процессом ставит само общество: его естественное саморегулирование. Совокупность участников избирательного процесса — сложная система, действующая по правилам синергетики, то есть саморегуляции. Вмешательство в естественные процессы саморегулирования общества (например, путем создания государственной властью нового общественно-политического строя), социальные эксперименты, изменяющие сами основы человеческого существования, сложившуюся общественную мораль, ведут к краху, как это показал опыт стран тоталитарного социализма. Следовательно, государственное управление избирательным процессом должно быть таким, чтобы оно, с одной стороны, не нарушало естественную саморегуляцию общества, а с другой — позволяло бы исправлять недостатки стихийного развития. Другими словами, применение различных новелл в государственном управлении избирательным процессом должно поддерживаться большинством членов общества, они должны быть понятны и открыты для избирателей. Таким образом, государственное управление избирательным процессом ограничено духом гражданственности и сопричастности избирателей ко всем событиям, происходящим в обществе.

В-четвертых, возможности государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации ограничены нормативно, то есть законодательно. Имеются юридические рамки — это пределы, установленные законом. Деятельность субъектов государственного управления осуществляется на основе конституции, законов и подзаконных нормативных правовых актов. Субъекты государственного управления действуют на основании нормативных предписаний и не могут переходить границы дозволенных действий. Даже при разработке и принятии законодательных актов Федеральное Собрание Российской Федерации ограничено нормами Конституции, так как федеральное законодательство, регулирующее избирательный процесс, не должно противоречить Основному закону.

В-пятых, существуют социальные ограничения пределов государственного управления избирательным процессом, связанные, в первую очередь, с тем, что среди участников избирательного процесса имеются различные общественные объединения (политические партии), которые также оказывают влияние на управленческий процесс. В целом общественно-политическая жизнь многогранна, и можно с уверенностью подчеркнуть, что гражданам свойственно создавать различные общественные объединения для достижения политических целей и отстаивания своих интересов. Сле-

довательно, субъекты государственного управления в своей деятельности должны соблюдать определенные пропорции, они вовсе не являются абсолютно свободными в своих действиях, в первую очередь, должны ориентироваться на достижение общественного блага. Некоторые общественные объединения достаточно жестко критикуют деятельность субъектов государственного управления, зачастую освещают выявленные недостатки в средствах массовой информации, что также ограничивает государственное управление, реализуя при этом принцип гласности.

В-шестых, пределы государственного управления избирательным процессом могут быть ограничены средствами, которыми располагает государство. Например, государственные органы считают необходимым обеспечить все избирательные участки средствами электронного голосования, однако ресурсы, которыми располагает система избирательных комиссий, не позволяют этого сделать.

В-седьмых, пределы государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации могут быть ограничены качеством системы управления. Управленческая деятельность не ограничена системой избирательных комиссий, она охватывает большой круг субъектов управления. Это говорит о сложной системе управления, изучение которой позволит повысить ее эффективность. Для успеха необходима хорошо продуманная, отлаженная система государственных органов, действующих ритмично и в унисон друг другу. Их рассогласованность может привести к недостижению самых благих начинаний. Нужны правильно используемые способы и методы управления, дающие наилучший результат. Необходим высокий уровень общей, политической и юридической культуры работников, их высокие моральные качества, искреннее желание служить народу.

Таким образом, соблюдение прав и свобод человека должно быть обеспечено их реализацией и не должно зависеть от социально-политических, экономических, культурных и иных особенностей отдельно взятого государства. Поэтому государственное управление должно быть ограничено определенными пределами во имя полной и всесторонней реализации прав и свобод человека и гражданина. Эти ограничения призваны обеспечивать автономию личности от государственного вмешательства в некоторые наиболее значимые для человека сферы жизнедеятельности и гарантировать положение личности в ее отношениях с государством и его органами. Кроме того, вопросы государственного управления избирательным процессом носят достаточно чувствительный характер, так как влияют на избрание должностных лиц на государственные посты. Соответственно, государственное управление в данной сфере имеет свои ограничения, которые также необходимы для соблюдения избирательных прав граждан.

В целом государственное управление избирательным процессом ограничено следующими факторами: территорией, принципом тайного голосования, духом гражданственности и принадлежности избирателей ко всем событиям, происходящим в обществе, нормативными предписаниями, балансом политических сил в обществе, средствами, которыми располагают субъекты государственного управления, качеством системы государственного управления.

### Список литературы

1. О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы: Указ Президента РФ от 09.05.2017 г. № 203 // СЗ РФ. 2017. 15 мая. № 20. Ст. 2901.
2. Чистобородов И.Г. Особенности государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации // Труды Академии управления МВД России. 2016. № 1(37). С. 42–47.
3. Чистобородов И.Г. Принципы государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации // Пробелы в российском законодательстве. М., 2015. № 5(2015). С. 12–16.
4. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Учебник. М.: Издательство «Омега-Л», 2010.
5. Чистобородов И.Г. Цели государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. 2015. № 2(40). С. 67–70.
6. Чистобородов И.Г. Назначение и задачи государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации // Пробелы в российском законодательстве. М., 2015. № 3(2015). С. 19–22.
7. Чистобородов И.Г. Функции государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации // Пробелы в российском законодательстве, М., 2015. № 6(2015). С. 9–14.
8. Орешин В.П. Государственное и муниципальное управление: Учебное пособие. М.: РИОР; ИНФРА-М, 2011.
9. Чистобородов И.Г. Система государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации // Пробелы в российском законодательстве, М., 2016. № 1(2016). С. 8–12.
10. Чистобородов И.Г. Избирательный процесс как объект государственного управления в Российской Федерации // Черные дыры в российском законодательстве. М., 2015. № 3(2015). С. 137–141.
11. Чистобородов И.Г. Субъекты государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации // Вестник Орловского государственного университета. Серия «Новые гуманитарные исследования». 2015. № 3(44). С. 86–90.
12. Чистобородов И.Г. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации как основной субъект государственного управления избирательным процессом // Пробелы в российском законодательстве. М., 2016. № 2(2016). С. 8–13.

13. Чистобородов И.Г. Гетерархическая форма государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации // Вестник Орловского государственного университета. Серия «Новые гуманитарные исследования». 2015. № 2(43). С. 97–100.
14. Чистобородов И.Г. Методы государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации // «Гражданин. Выборы. Власть». № 4. 2018. С. 19–26.
15. Чистобородов И.Г. Пределы государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации // Пробелы в российском законодательстве. 2017. № 6. С. 72–76.