

МЕТОДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫМ ПРОЦЕССОМ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В статье рассматриваются методы государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации. Раскрывается понятие методов государственного управления избирательным процессом. Описываются применяемые методы убеждения, поощрения и принуждения.

Ключевые слова: методы государственного управления, политика государственного управления избирательным процессом, субъекты государственного управления, государственные органы, методы убеждения, поощрения и принуждения.

METHODS OF STATE MANAGEMENT OF THE ELECTORAL PROCESS IN THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract. The article examines the methods of state management of the electoral process in the Russian Federation. The concept of methods of state management of the electoral process is disclosed. Specific methods of convincing encouragement and coercion are described.

Keywords: methods of public administration, the policy of public administration of the electoral process, the subjects of public administration, government bodies, methods of persuading encouragement and coercion.

Методы государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации — это совокупность способов и приемов воздействия субъектов государственного управления на общественные отношения, складывающиеся между участниками избирательного процесса. Подчеркнем, что под понятием «избирательный процесс» в данном исследовании понимается, прежде всего, деятельность его участников на различных стадиях. Важно осознавать, что участниками этого процесса является неоднородная категория граждан, к которым можно отнести как кандидатов, реализующих свое пассивное избирательное право, и граждан, реализующих активное избирательное право, так и представителей средств массовой информации, должностных лиц аппаратов избирательных комиссий и многих других. Несомненно, что столь сложный электоральный

состав трудно управляем, так как все участники избирательного процесса преследуют разные цели.

Кроме того, они организуются в различные сообщества: общественные объединения, политические партии, молодежные движения и так далее. Их консолидации способствует постоянное развитие телекоммуникационных систем. С помощью интернет-технологий создаются интерактивные площадки для общения людей, имеющих одинаковые политические взгляды. Быстрая передача информации и возможность дистанционного общения позволяет создавать целые сообщества и проводить предвыборную агитацию. Одновременно важно отметить, что агитация в сети имеет яркий наглядный характер. Несомненно, что хорошо смонтированный агитационный видеоролик способен оказать более сильный эффект, чем газетная или журнальная статья либо скучная и объемная программа какой-либо политической партии. Все эти обстоятельства говорят о специфике современной организации участников избирательного процесса.

Важно обратить внимание на то, что политическая агитация в интернет-пространстве в наше время может реализоваться практически с хирургической точностью, то есть выбирая нужную целевую аудиторию. На площадках таких социальных сетей, как Facebook, ВКонтакте, Инстаграм, Твиттер, WhatsApp и Viber, с помощью имеющегося инструментария можно идентифицировать пользователя с достаточно высокой степенью точности. Современные технологии позволяют выяснить пол, возраст, интересы, предпочтения отдельных пользователей, а значит, предоставляют возможность целенаправленно работать с ними, точно направляя ему ту информацию, которая его заинтересует; выбирать именно тот вид контента (статьи, видеоролики, фотоматериалы), который окажет на него наиболее сильное воздействие¹.

Вышеперечисленные особенности самоорганизации граждан с помощью Интернета позволяют говорить о том, что при управлении избирательным процессом необходимо применять широкий перечень способов управления. Нельзя ограничиться одними лишь теми методами, которые привычно выделяются в научной и учебной литературе. Государственные органы, оказывающие управленческое воздействие, должны не только учитывать наличие телекоммуникационных сетей, но и сами применять их в целях увеличения эффективности собственной деятельности.

При рассмотрении методов государственного управления первым делом целесообразно обратиться к самому термину, который используется для обозначения действия или способа достижения цели. Методы можно рассматривать как некоторую систематическую процедуру, состоящую из

¹ Джулия Ангин и Джефф Ларсон. Помогите нам контролировать политическую рекламу в Интернете // <https://www.propublica.org/article/help-us-monitor-political-ads-online>. Дата обращения: 25 ноября 2017 г.

последовательности определенных действий, применение которых приводит к решению поставленной задачи.

Таким образом, 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, позитивных обязанностей, транслируемых ими в рамках установленных юридических средств.

Несмотря на наличие современных интернет-технологий, способствующих самоорганизации граждан, методы управления исходят из одной и той же правовой и юридической логики. Другими словами, ускорение коммуникации не меняет природу явления, а лишь способствует быстрому развитию политических процессов в обществе. Нами предполагается, что необходимо действовать, оставаясь в рамках общепринятых классификаций методов управления. В то же время существуют характерные черты методов государственного управления избирательным процессом. *Выделяемые черты носят специфический характер отражающий сущность методов управления в рассматриваемой сфере:*

— *выбор методов управления избирательным процессом основывается на государственной политике в данной сфере;*

— *применяемые методы, прежде всего, связаны с целевым назначением. Несмотря на широкий перечень используемых методов управления, все они направлены на достижение единой цели;*

— *методы реализуются в результате осуществления государственно-властной управленческой деятельности;*

— *методы избираются в зависимости от того, какому участнику избирательного процесса они адресованы. Важно понимать, что для решения задач применяется огромный спектр методов, который позволяет выбрать их в зависимости от конкретных обстоятельств;*

— *методы должны быть оптимальными для достижения поставленных управленческих целей в актуальных условиях. Субъектам государственного управления избирательным процессом нужно понимать: какой управленческий посыл требуется или допустимо использовать с минимальными затратами ресурсов.*

Так как государственно-властное воздействие на участников избирательного процесса реализуется большим кругом субъектов, то и перечень применяемых методов достаточно широк. Но в первую очередь, необходимо остановиться на формировании политики в области реализации методов управления избирательным процессом. Влияние всего круга субъектов государственного управления на избирательный процесс и применение ими методов управления должно носить целевой характер. Администрация, представленная совокупностью государственных органов, обязана применять методы управления, укладывающиеся в официальную политику по отношению к избирательному процессу. Другими словами,

государственная администрация руководствуется не только правовыми предпочтениями, но и политическими соображениями. Политика в рассматриваемой сфере — это, прежде всего, сосредоточение и направление многообразных сил и субъектов государственного управления для достижения государственных целей.

* * *

Как правило, политику государства формируют органы верховного управления: Администрация Президента, Правительство, Федеральное Собрание, Конституционный Суд и Верховный Суд Российской Федерации. В большинстве случаев речь идет о коллегиальных органах управления, занятых именно стратегическим управлением.

Перечисленные органы верховного управления сталкиваются с решением нестандартных задач и принимают вариативные решения, впоследствии реализуемые управленческими методами. В рамках политики государственного управления избирательным процессом приходится выбирать, какие методы применять в управлении, на чем сделать акцент. Необходимо принимать решение об усилении либо об ограничении государственного вмешательства. Именно такого рода стратегические решения принимаются на политическом уровне. Не уточняются методы государственно-властного управленческого воздействия, а определяется генеральная линия и сновное направление развития. В начале принимается решение об ослаблении требований к созданию политической партии либо, наоборот, об ужесточении подобных требований. Это решение диктуется политической целесообразностью и складывающейся политической обстановкой в стране и в мире. В последующем оно реализуется субъектами государственного управления с помощью применения различных методов.

Исходя из вышеизложенного, важно отметить, что основой нормотворчества в сфере государственного управления избирательным процессом выступают также политические решения, способствующие достижению цели. Формирование государственной политики в данной сфере общественных отношений детально не регламентировано, но политика должна быть направлена на достижение цели. Можно с уверенностью утверждать, что это происходит, прежде всего, с помощью политической координации. А сама политика государства призвана обеспечить согласованность действий субъектов государственного управления по цели, месту, времени и исполнителям.

При этом политика управления избирательным процессом очень важна. Это обусловлено тем, что субъекты управления не подчинены друг другу; нет иерархической структуры, которая четко координирует их деятельность. Поэтому требуется именно политика управления, позволяющая субъектам определять целевые ориентиры. В то же время неоднородность объекта управления, который представляет собой разнонаправленную

деятельность участников избирательного процесса, позволяет утверждать необходимость формирования государственной политики управления избирательным процессом.

Определив политику управления, необходимо ее реализовывать с помощью совокупности методов управления. В теории управления существуют универсальные методы — убеждения, поощрения и принуждения. Эти методы не зря называются универсальными — они могут быть применены в любой сфере общественных отношений, в том числе в управлении избирательным процессом. Исходя из того, что существуют особенности применения методов государственного управления избирательным процессом, важно подчеркнуть, что в данном случае мы говорим именно об особенностях применения:

— осуществляется как прямое, так и опосредованное воздействие субъектов государственного управления на избирательный процесс и его участников;

— применяются методы, не только имеющие императивную властную природу, но и воспитательный характер, призывающий к соблюдению стадий и процедур избирательного процесса;

— применяемые методы должны носить однозначное конкретное направление, не допускающее двоякого толкования. Участникам избирательного процесса необходимо четко понимать цель и политику управляющего воздействия;

— ряд применяемых методов государственного управления избирательным процессом реализуется в режиме контрольно-надзорной деятельности;

— в случае оказания объектом управления (участниками избирательного процесса) незаконного противодействия либо неподчинения законным требованиям, могут возникнуть негативные последствия в виде применения санкций.

Рассмотрим указанные методы подробнее. Итак, анализ убеждения как классического метода государственного управления в различных сферах общественной жизни показывает, что государственное управление избирательным процессом также подразумевает наличие такого метода, который 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. К методам убеждения можно отнести обучение избирателей.

В нашей стране обучением всего электорального сегмента населения занимается Российский Центр обучения избирательным технологиям при ЦИК России². Основными направлениями, которые реализуются в дан-

² Официальный сайт РЦОИТ при ЦИК России. <http://www.rcoit.ru/> Дата обращения: 25 ноября 2017 г.

ном центре, являются подготовка и распространение научной литературы и совершенствование избирательных технологий.

Несомненно, обучение избирателей, в том числе повышение их правовой культуры является одним из методов управления. Важно отметить, что в данном случае активно используется не только учебная и научная литература, но и обучающие фильмы, интерактивные издания, размещаемые на официальном сайте РЦОИТ при ЦИК России. Получив необходимый набор знаний, участник избирательного процесса, как правило, действует в рамках законодательства и установленных правил.

Информирование избирателей — одна из составляющих метода убеждения. Оно совершается органами государственной власти и избирательными комиссиями и реализуется с целью извещения избирателей о ходе подготовки и проведения выборов. Содержание информирования избирателей составляют разъяснение российского избирательного законодательства, особенностей его применения на конкретных выборах. Кроме того, осуществляется оповещение участников избирательного процесса о сроках и порядке реализации избирательных действий, опубликования сведений о явке избирателей для участия в голосовании, а также сведений о результатах голосования по итогам выборов. Информирование избирателей производится с помощью средств массовой информации с широким применением телевидения.

Предупреждение противоправного поведения также является одной из составляющих метода убеждения. Оно представляет собой систему воздействия на антиобщественные явления с целью постепенного снижения уровня и масштабов нарушений избирательного законодательства. При этом предупреждение противоправного поведения участника избирательного процесса надо рассматривать как социально-правовой процесс, снижающий, ограничивающий, ликвидирующий явления, порождающие преступность. Другими словами, необходимо выявление и устранение причин и условий, способствующих формированию противоправного поведения. Оно претворяется в жизнь органами государственной власти через средства массовой информации с помощью выражения неодобрения и порицания отклоняющегося поведения. Государственные органы призывают граждан соблюдать избирательное законодательство.

Среди важнейших методов государственного управления, используемых государственными органами в управлении избирательным процессом, выделяется метод поощрения. Поощрение — это способ воздействия субъекта управления, применяемый к участникам избирательного процесса при позитивной оценке их деятельности. Стимулирование деятельности участника избирательного процесса является важным элементом социальной организации. Поощрение выступает базовым элементом государственного управления избирательным процессом, так как государственные

органы, в первую очередь, должны ориентироваться на положительный управленческий посыл.

В настоящий момент нужны такие средства стимулирования, которые позволяют побуждать участников избирательного процесса к законопослушному поведению, создающему атмосферу общественного согласия, законности и правового порядка во время выборов и в период между выборами; создавать благоприятные условия для обеспечения избирательных прав и свобод граждан; формировать положительные правовые мотивации; усилить позитивные процессы в реформировании избирательной системы.

Методы принуждения, применяемые при осуществлении государственного управления избирательным процессом, 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.

Необходимость в применении методов государственного принуждения проявляется в возникновении юридических фактов особого значения. К ним следует отнести случаи отклоняющегося поведения от правопорядка (например, нарушение правил проведения предвыборной агитации). В ситуациях подобного рода правоохранительные органы обязаны применять меры принуждения. В то же время государственное принуждение должно осуществляться строго в рамках закона. Специально разработаны юридические составы правонарушений, которые позволяют применять методы принуждения к правонарушителям.

Таким образом, можно сказать, что мы имеем дело исключительно с правовым принуждением, которое можно представить как применение мер воздействия, установленных в юридических нормах, уполномоченным субъектом государственного управления с целью упорядочения общественных отношений, складывающихся в рамках избирательного процесса.

Правовое принуждение самым тесным образом связано с государственной властью. Принуждение направляет участников избирательного процесса в рамках закона, дает оценку неправомерного поведения, накладывает на правонарушителя определенное законом наказание. Правовое принуждение осуществляется в интересах всех участников избирательного процесса, государства и, в конечном счете, самого правонарушителя. Одновременно методы принуждения могут выступать и мерой предупреждения правонарушений и обстоятельств, угрожающих общественной и государственной безопасности. В качестве обстоятельств, вызывающих необходимость применения метода принуждения, могут нарушения избирательных прав граждан, нарушение правил проведения агитационных публичных мероприятий, необходимость обеспечения безопасности на избирательных участках.

В основе государственного принуждения лежит правовой конфликт между государственной волей и индивидуальной волей участника избирательного процесса. Исключительное право применения методов принуждения принадлежит государственным органам, так как они выступают от лица государства и общества. Правовым конфликтом в данном случае можно считать конфликт, в котором спор так или иначе связан с правовыми отношениями сторон субъектов государственного управления и участников избирательного процесса.

* * *

Подводя итог проведенного исследования, отметим, что, так как объектом управления выступает избирательный процесс в Российской Федерации – сложное многогранное явление, – то и применение методов государственного управления имеет свою собственную специфику. Оно должно учитывать современные тенденции развития информационного общества, которые оказывают влияние на политическую активность граждан. В то же время развитие телекоммуникационных технологий не влияет на основную классификацию методов управления, а лишь определяет особенности их применения. Современная ситуация диктует необходимость применения методов управления с использованием актуальных технологий, что позволит сохранить наступательность в формировании государственно-властных управленческих посылов.