

УДК 342.8

Мехришвили Ламара Ленгизовна

доктор социологических наук, профессор,
зав. кафедрой гуманитарных наук и технологий,
Тюменский индустриальный университет

lamara_m@inbox.ru

Скифская Анна Леонидовна

кандидат социологических наук, доцент;
кафедра маркетинга и муниципального управления,
Тюменский индустриальный университет

sifskaya@yandex.ru

Lamara L. Mehrishvili

Doctor of Sociological Sciences, Professor,
Head of the Department of Humanities and Technology,
Industrial University of Tyumen

lamara_m@inbox.ru

Anna L. Skifskaya

Candidate of Sociological Science,
Associate Professor of the Department of Marketing and Municipal Government
Industrial University of Tyumen

skifskaya@yandex.ru

**Социально-политические и правовые аспекты организации выборов
в сложноустроенном субъекте Российской Федерации**

**Socio-political and legal aspects of organizing elections in a complex subject
of the Russian Federation**

***Аннотация.** Как показывает опыт стран с демократическим правопорядком, политические технологии становятся неотъемлемой составляющей политической жизни, упорядочивающие политические отношения, облегчающие выбор оптимальных решений для достижения политических целей. Именно поиском такого оптимального решения в организации и функционировании избирательной системы, начиная с 1993 года, был занят сложноустроенный, крупнейший регион России – Тюменская область. В ее состав входят еще два независимых субъекта Федерации – автономные округа Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий, которые на протяжении 10 лет игнорировали областное законодательство и шли по собственному пути формирования законодательной базы политических технологий выборов. В настоящее время отношения Тюменской области и автономных округов фундаментально изменились: на территории области применяется Избирательный кодекс (Закон) Тюменской области.*

***Ключевые слова:** выборы, избирательная система, политические технологии, политические отношения, региональные выборы, избирательный кодекс.*

***Annotation.** As the experience countries show, political technologies become an integral part of political life, ordering political relation, making choice of optimal decisions to achieve political aims easier. It is this optimal decisions in organization and functioning of election system that the largest Russian region – Tyumen Region has been engaged in since 1993. Tyumen Region has two autonomous districts in its composition but they ignored local laws for ten years and had their own system of forming legislation for political technologies of elections. Now the relations among districts and Tyumen Region have changed Electoral Code of Tyumen Region.*

***Keywords:** elections, electoral system, political technologies, political relation, regional elections, electoral code.*

Сегодня является очевидным то, что политическое участие граждан, уровень их сопричастности к решению государственных задач выступает одним из принципов, основополагающих черт демократического, правового государства с высокой политической и правовой культурой, признаком налаженных двусторонних отношений между государственной властью и населением, а также одним из главных показателей уровня развития страны.

Факт участия населения в политической жизни неоднозначно воспринимается представителями различных школ. Одни выступают за расширение участия. Другие считают, что нужно ограничивать или даже отменять возможность участия граждан в политической жизни государства. Политическая демократия – это историческая категория, основой которой выступает «социальная демократия» как способ организации совместной жизни людей в гражданском обществе. Можно говорить о том, что политическое участие детерминировано социальной природой человека, проявляющейся в различного рода взаимоотношениях, самооценке и самореализации личности, идентификации с определенными социальными группами. Все это позволяет считать политическое участие фундаментальным признаком демократической системы [9]. Российские политологи рассматривают политическое участие как воздействие граждан на функционирование политической системы, становление политических институтов и принятие политических решений [1].

Сложно отрицать факт того, что внедрение демократических способов «завоевания» власти происходит весьма проблематично. Само понятие «завоевание» имеет оттенок репрессивного, враждебного характера действий, примером которых может являться то, что на протяжении всей истории российского государства в качестве используемых средств получения и сохранения власти в большинстве случаев становятся политические технологии экстремизма, устрашения. Поэтому синтезирование, классифицирование материалов по освоению и приведению в действие цивилизованных способов конструирования и построения политической системы выступает весьма актуальной темой [8].

В политической сфере общества значительная часть процессов отличается консерватизмом и цикличностью, и выборы не являются исключением. В научной литературе существует множество понятий, характеризующих данный процесс: «технологии избирательных кампаний», «избирательные технологии»,

«выборные технологии», «политические технологии выборов», «технологии избирательных процессов».

В общем смысле слова, выборы – это способ формирования системы представительной (законодательной) власти посредством всеобщего голосования, причем, понятие «представительная власть» употребляется в наиболее широком смысле, включающем все органы государственной власти.

В определениях, отражающих сущность избирательной системы в узком понимании, делается акцент на структурные элементы системы и их связи. С точки зрения взаимосвязанных элементов системы – это совокупность юридических норм, закрепляющих принципы проведения выборов, а с точки зрения связей, отношений и процессов – это совокупность правил и процедур осуществления выборов, то есть все то, что составляет технологию выборов [4].

Общеисторическая периодизация становления и развития Российского государства в качестве первого опыта урегулирования избирательного процесса рассматривает Указ Екатерины II «Об учреждении в Москве комиссии для сочинения проекта нового Уложения и о выборе в оную депутатов» 1767 года [3], однако, избирательная комиссия в современном ее понимании, как специальный, государственный орган в системе органов власти была учреждена в «Положении о выборах в Государственную Думу» 1907 года.

Отправной точкой в становлении собственной нормативной базы выборов в Тюменской области можно считать подписание ее представителями и представителями Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого округов 31 марта 1992 года Федеративного Договора.

Недостаток практики в законодательной деятельности заставил представительный орган Тюменской области использовать ранее применяемые формы нормотворчества. В ноябре 1993 года малый Совет Тюменского областного Совета народных депутатов своим решением принял «Положение о выборах в представительный орган государственной власти Тюменской области», а в декабре того же года было утверждено Положение, касающееся избирательных комиссий данных выборов. Главное достоинство принятых Положений заключалось в сохранении единства и неделимости Тюменской области. Выборы следовало проводить по всему региону, включая каждый из автономных округов области. Иными важными, с позиций сегодняшнего дня, преобразованиями стали:

-выделение двадцати пяти одномандатных округов с сохранением границ указанных субъектов Федерации. Но данная мера вводилась весьма проблематично. Тюменская область – достаточно крупный регион и более 300 муниципальных образований разбросаны по территории 1,4 млрд. км². Кроме того, сами муниципальные образования существенно отличаются друг от друга по численности населения. Отсутствие опыта (прежний состав представительного органа Тюменской области насчитывал 300 депутатов) и установленный десятипроцентный допуск отклонения от нормы по количеству избирателей в каждом округе означали неизбежность согласования с Центральной избирательной комиссией диспропорциональности отдельных (семи) избирательных округов;

- иерархия избирательных комиссий региона приобрела трехуровневый вид: центральная избирательная комиссия, затем окружные комиссии и низовое звено - участковые комиссии. Ликвидация территориальных избирательных комиссий (городских, районных и поселковых) была связана со стремлением властей не допустить возможной фальсификации выборов со стороны муниципальных органов при выведении результатов;

- выдвижение кандидатов по принципу петиции, ходатайства. Несовершенство механизма получения не менее 3% подписей избирателей соответствующего избирательного округа и невозможность полной и доскональной диагностики их подлинности не только уполномоченной избирательной комиссией, но и самим кандидатом, вносили дополнительную напряженность в избирательный процесс;

- гарантированного минимального доступа к государственным СМИ для осуществления кандидатами необходимой агитации (право на не менее одного бесплатного выступления по каналам регионального телевидения и радио) [6].

Вместе с тем, в процессе реализации избирательных кампаний на протяжении 10 лет стало очевидно, что некоторые положения являются непроработанными и даже ошибочными:

- ликвидация территориальных избирательных комиссий (районных, городских и поселковых) привела к тому, что доступ к избирательным участкам стал достаточно ограниченным, вследствие чего уменьшилась доля избирателей (особенно в труднодоступных районах);

- целенаправленное завышение минимального числа подписей (в процентах от общего числа избирателей округа) для включения кандидата в списки, что давало возможность преодолеть такой «барьер» только тем, кто уже находится у власти и способен в силу своего положения, в буквальном смысле, «выбивать» необходимое количество подписей, либо фальсифицировать итоги сборов. В настоящее время этот «порог» снижен с 3% до 1%;

- предполагаемое обеспечение доступности для каждого избирателя информации о кандидатах и партиях фактически не означало получение полной и достоверной информации: тщательно скрывались факты биографии, ограничивающие возможность борьбы за депутатское кресло. Разрешение же споров по этому поводу осуществлялось после получения избранным депутатом «депутатской неприкосновенности»;

- утверждение избирательной комиссии вышестоящей инстанцией, зависимость нижестоящих органов от вышестоящих приводит к навязыванию определенного состава комиссии, принуждению отказаться от назначения членом избирательной комиссии, неправомерному вмешательству в работу автоматизированной информационной системы, нарушению тайны голосования, и это далеко не все.

В отношении субъекта Федерации последнее позволяет поставить под сомнение независимость районных, городских и др. избирательных комиссий, так как вышестоящие органы имеют авторитет для навязывания политических и иных интересов, что противоречит принципам федерализма и свидетельствует о нарушении ч.1.ст.77 Конституции РФ. Недостаточная проработанность ря-

да статей Положений касалась, во-первых, субъектов организации процесса выборов, то есть органов государственной власти, обеспечивающих информационное и иное обеспечение деятельности комиссий, законность выборных мероприятий; значительно меньше проблем во второй группе субъектов выборов – кандидатов и в третьей – избирателей. Это подтверждается статистическими данными о рассмотрении избирательными комиссиями жалоб по поводу региональных выборов в органы государственной власти в 2004 году. На деятельность избирательной комиссии было подано 22 жалобы (по 16-ти вынесены решения о незаконных действиях избирательной комиссии), на действия кандидатов подано 15 жалоб.

Существенной недоработкой анализируемых нормативных правовых актов является уровень их нормативной фиксации. Из-за того, что Положениям 1993 года не была придана юридическая сила закона, органы государственной власти автономных округов в составе области усомнились в их законности. И, не смотря, на расширение экономических связей между автономными округами в составе Тюменской области, в политической сфере наблюдалась процесс разъединения и дезинтеграции: начиная с молчаливого ухода от попыток решить данные проблемы областными властями, попыток налаживания внутрорегиональных диалогов до политических конфликтов.

Дума Тюменской области выступила с инициативой введения дополнений в проект Федерального закона «О выборах в представительные (законодательные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации», учреждающего, что выборы в органы государственной власти области (края) проводятся на всей территории края или области, включая автономные округа, входящие в их состав. Также, Областная Дума высказала просьбу по поводу скорейшего рассмотрения Федеральным Собранием проекта Федерального закона «Об основах отношений края или области и входящих в их состав автономных округов». Из-за несогласованности мнений по данному вопросу между Государственной Думой и Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации принятие Федерального закона перенесено на неопределенный срок [2]. Следовательно, проблема реализации конституционных прав населения округов, входящих в состав области, на участие в выборах органов государственной власти области к марту 1996 года не была урегулирована ни законодательно, ни на уровне взаимоотношений трех субъектов Федерации.

В подобном состоянии взаимоотношений субъектов Тюменская областная Дума принимает в марте 1996 года временное постановление «О выборах депутатов Тюменской областной Думы», утверждая выборы депутатов областной Думы второго созыва на декабрь 1997 года. В сентябре 1996 года был принят действующий только на период проведения выборов (временный) Губернатора области Закон Тюменской области «О выборах Губернатора Тюменской области», в котором было указано о сокращении сроков осуществления отдельных избирательных действий. В нововведениях указывалось, что представление кандидатов на должность Губернатора области планировалось завершить не позднее 30 дней до дня мероприятия, то есть срок выдвижения кандидатов был сокращен до 10 дней. Это противоречило ч.2 ст. 19 Федерального закона «Об

основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации», в соответствии с положениями которого период выдвижения кандидатов при выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации не может быть менее 30 дней.

Однако, не менее значимым было и то, что на момент вступления Областного Закона в силу, между органами государственной власти Тюменской области, Ямало-Ненецкого и Ханты-Мансийского автономных округов не было достигнуто компромисса по поводу проведения выборов на всей территории Тюменской области, что частично не соответствовало мнению Конституционного Суда Российской Федерации, указанному в его определении (от июля 1996 года) в части скорейшего устранения имеющихся разногласий в конституционно-правовой сфере.

В октябре 1996 года главами двух ветвей государственной власти каждого из указанных полноправных субъектов Федерации было подписано Соглашение «О механизме реализации Указа Президента Российской Федерации «О выборах Главы исполнительной власти Тюменской области». Главным и важнейшим итогом подписанного Соглашения «О совместном проведении выборов Губернатора Тюменской области» можно считать урегулирование конфликта, возникшего между Главами органов законодательной и исполнительной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов. Тем не менее, недоработанность ряда положений Соглашения, а также отсутствие в его тексте четкого утверждения правовой базы выборов (выдвинутые предложения уполномоченными Тюменской области о проведении выборов Губернатора области на основе областного Закона «О выборах Губернатора Тюменской области» и о возможности использования окружными избирательными комиссиями делегированных избирательной комиссией Тюменской области полномочий для проведения выборов Губернатора области на территории автономных округов), сказались в дальнейшем на полноте и правильности его исполнения[7].

Наиболее последовательными оказались действия руководства Тюменской области и Ханты-Мансийского автономного округа. Благодаря согласованности их действий, выборы Губернатора Тюменской области состоялись в утвержденные Соглашением сроки. В ходе выборов Областной Думе приходилось исправлять пробелы в избирательном праве области. Всего в период проведения избирательной кампании, было принято пять областных законов, которые урегулировали данные общественные отношения.

Иному пути реализации заключенного Соглашения следовала Государственная Дума Ямало-Ненецкого автономного округа, приняв ряд собственных законодательных актов «О соглашении между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа, Ямало-Ненецкого автономного округа о порядке и условиях проведения выборов депутатов Тюменской областной Думы». Данный документ не учитывал ряд отдельных пунктов ранее подписанного Соглашения. Так, например, в ст. 2 Закона при обозначении нормативного фундамента организации и проведения выборов указан не полный список регионального законодательства по выборам

депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти Тюменской области, а среди документов, координирующих проведение выборов, не указаны ни Соглашение, ни Закон Тюменской области «О выборах депутатов Тюменской областной Думы», хотя именно согласно данным нормативным актам, согласно ч.1 ст.1 Соглашения, Ямало-Ненецкий автономный округ участвует в выборах депутатов Тюменской областной Думы.

На данный момент взаимоотношения Тюменской области, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов структурно поменялись: достигнуто политическое согласие, реализован фактор доверия автономных округов к областному избирательному законодательству. На данный момент на территории региона применяется Избирательный Кодекс (Закон) Тюменской области, на основе которого действует Межрегиональный избирательный координационный совет (МИКС).

Данный документ имеет важное политическое и организационное значение, так как,

во-первых, приведены в единую систему ранее разрозненные нормы и положения о выборах по всей области, включая автономные округа и муниципальные образования;

во-вторых, сформулированы стандартные для разноуровневых избирательных комиссий нормы и указания.

Межрегиональный Совет состоит из членов Тюменской Областной Думы, законодательных органов Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов. На основе демократических принципов и установок избирается руководитель и секретарь Совета. К основным направлениям деятельности данного органа можно отнести следующее:

- координацию деятельности органов законодательной и исполнительной власти в предвыборных мероприятиях;
- контроль за соблюдением законодательства как федерального, так и законодательства субъекта РФ;
- контроль за соблюдением финансовой дисциплины; проведение экспертиз и исследований политической ситуации в трех субъектах Федерации;
- оказание консультационных услуг кандидатам и гражданам по поводу проведения и организации процесса выборов;
- активную работу со СМИ;
- агитацию;
- встречи избирателями, а также проведение массовых мероприятий, касающихся данного вопроса; организация контрпропаганды.

По состоянию на текущий период, «матрешечный» тип региона создает некоторые проблемы для политических организаций – несмотря на то, что разрозненность в отношениях субъектов улажена, организациям все же трудно объединить представителей включенных в состав области субъектов. Самостоятельность избирательной системы региона, его сложность и устроенность делает проблематичным и влияние федеральных органов на ход процесса, что исключает возможность их давления на выборы. Систему выборов депутатов шестого созыва, проведенных в 2016 году, не коснулись никакие изменения. Половина

депутатов избиралась по одномандатным округам, половина по единому округу от партий.

Таким образом, Избирательный Кодекс стал результатом длительного поиска взаимопонимания и сотрудничества в сложноустроенном субъекте Федерации. Однако такие усилия не могут обеспечить достойный результат в полной мере, ведь без решения на федеральном уровне таких вопросов, как: стабильность, системность, полнота федерального избирательного права; отказ от модели «матрёшечного» федерализма, которая реализуется в Законе «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов власти субъектов РФ» в новой редакции, невозможно обеспечить возможность каждого субъекта Российской Федерации реализовывать конституционный принцип федерализма в своих избирательных системах.

Литература:

1. *Василик М.А. Политология: учебник/ М.А. Василик. - М.: Гардарики, 2003. - С.261/*

2. *Заметина Т. В. Федерализм в системе конституционного строя России: моногр. / под ред. В. Т. Кабышева. - М.: Изд-во ДМК Пресс, 2010. – С. 304.*

3. *Избирательное право и процесс в Российской Федерации. Учебное пособие/ А.А Свистунов, И.А. Алексеев, Д.С. Белявский, М.С. Трофимов, М.И. Цапко. – М.: Проспект, 2017. – 216 с.*

4. *Избирательные системы и технологии/ Е. Малкин, Е. Сучков, А. Мамитов, В. Петров. – М.: Русская панорама, 2016. – 224 с.*

5. *Избирательный закон (кодекс) Тюменской области: закон Тюменской области от 3 июня 2003 года N39/ Парламентская газета «Тюменские известия». – 2003. – N 115.*

6. *Мамонов В.В. Развитие российского избирательного права/ В.В. Мамонов// Ленинградский юридический журнал. – 2014. – 2(36). - С. 94 – 105.*

7. *Процесс становления региональных избирательных систем/ Isfic.info [Электронный ресурс]. – URL: <http://isfic.info/konst/kokot115.htm>.*

8. *Скифская А.Л. Технологии политического участия: политико-правовые аспекты организации выборов в Тюменской области// Вестник Московского Университета. Серия 18 Социология и политология. – 2006. – N 2. – С.114-124.*

9. *Скрипкина Ж.Б. Избирательные системы и технологии/ Ж.Б. Скрипкина. – М.: Вузовский учебник, 2005. – С.17.*

References:

1. *Vasilik M.A. Political Science: Textbook / M.A. Vasilik. - Moscow: Gardariki, 2003. - P.261.*

2. *Zametina T. V. Federalism in the system of the constitutional system of Russia: monogr. / Ed. V.T. Kabysheva. - Moscow: Publishing house of the DMK Press, 2010. - P. 304.*

3. *The election law and process in the Russian Federation. Textbook / A.A. Svistunov, I.A. Alekseev, D.S. Belyavsky, M.S. Trofimov, M.I. It's capricious. - Moscow: Prospekt, 2017. - 216 p.*

4. *Electoral systems and technologies / E. Malkin, E. Suchkov, A. Mamitov, V. Petrov. - Moscow: Russian panorama, 2016. - 224 p.*
5. *The Electoral Law (Code) of the Tyumen Region: Law of the Tyumen Region of June 3, 2003 N39 / Parliamentary Newspaper "Tyumen News." - 2003. - N 115.*
6. *Mamonov V.V. Development of Russian electoral law / V.V. Mamonov // Leningrad Law Journal. - 2014. - 2 (36). - pp. 94 - 105.*
7. *The process of formation of regional electoral systems / Isfic.info [Electronic resource]. - URL: <http://isfic.info/konst/kokot115.htm>.*
8. *Scythian AL Technologies of political participation: political and legal aspects of organization of elections in the Tyumen region // Bulletin of the Moscow University. Series 18 Sociology and Political Science. - 2006. - N 2. - P.114-124.*
9. *Skripkina Zh.B. Electoral systems and technologies / Zh.B. Skripkina. - M.: University textbook, 2005. - P.17*