

Государственно-управленческое проектирование развития партийной и избирательной систем в Российской Федерации

Шалашова О. Н.

Территориальная избирательная комиссия № 3, Санкт-Петербург, Российская Федерация; 9520530@mail.ru

РЕФЕРАТ

Цель статьи — обоснование ключевых элементов государственно-управленческого проектирования развития партийной и избирательной систем, а именно, законодательных, финансовых и коммуникационных технологий. В работе доказывается, что качественное, управляемое, изменение в молодой демократии должно быть спроектировано на государственном уровне, поскольку партийная и избирательная системы подвержены не только стихийному развитию, но и могут быть целенаправленно развиты исходя из целей и задач государственного управления. Ключевым исследовательским вопросом данной работы является выявление факторов, которые способны препятствовать процессам развития и институционализации партийной и избирательной систем в Российской Федерации. *Теоретическую базу* исследования составили исследования Д. П. Куинтала, Дж. Сартори, Р. Таагепера, М. С. Шугарт, К. Бенуа и Э. Ласло. Применение политологических теорий позволило доказать актуальность изучения партийной системы в качестве важной части политической сферы, а также продемонстрировать значимость выделенных элементов проектирования. Основанный на теоретическом анализе обзор практики работы избирательного и партийного институтов в Российской Федерации дал возможность понять, в чем заключаются особенности государственного проектирования в данной области. На основе теоретического анализа сделан ряд *выводов* об обоснованности определенных мер государственного воздействия на партийную и избирательную системы. Государственно-управленческое проектирование за последние полвека приобрело особое значение с точки зрения развития политической системы в целом и избирательной системы в частности. В стратегическом плане государственно-управленческое проектирование развития партийной и избирательной системы должно быть основано на работе с молодежью как проективным объектом государственного управления. К основным факторам, которые потенциально способны негативно образом отразиться на развитии и институционализации партийной и избирательной систем, относятся следующие: (1) отсутствие системного подхода при внесении изменений в законодательство; (2) отсутствие комплексной системы обратной связи с электоратом, ведущие к устойчивому абсентизму, и способные навредить самой системе государственно-управленческого проектирования партийной и избирательной систем; (3) нерешенная проблема контент-менеджмента в кампаниях политических партий, вследствие чего большинство кампаний основано на продвижении известных всем лидеров, что плохо согласуется с запросом молодежи на новых политических акторов; (4) проблемы с развитием независимых средств массовой информации в России.

Ключевые слова: избирательная система, партийная система, государственно-управленческое проектирование, политические партии, выборная система в России

Для цитирования: Шалашова О. Н. Государственно-управленческое проектирование развития партийной и избирательной систем в Российской Федерации // *Управленческое консультирование*. 2020. № 5. С. 29–41.

Public Engineering of Party and Electoral Systems Development in the Russian Federation

Olga N. Shalashova

Territorial election commission No 3, Saint-Petersburg, Russian Federation; 9520530@mail.ru

АБСТРАКТ

The purpose of this article is to substantiate the key elements of public administration design of party and electoral systems development, namely, legislative, financial and communication

technologies. The paper proves that qualitative, manageable, change in young democracy must inevitably be designed at the state level. Party and electoral systems are not only subject to spontaneous development, but can also be purposefully developed based on the goals and objectives of public administration. The key research issue in this paper is to identify factors that can hinder the processes of development and institutionalization of party and electoral systems in the Russian Federation. Theoretical basis of the study was formed by D. P. Quintal, G. Sartori, R. Taagepera, M. S. Shugart, K. Benoit and E. Laszlo. The application of political theories helped to prove the relevance of studying the party system as an important part of the political sphere, as well as to demonstrate the importance of the selected public engineering elements. The review of the practice of electoral and party institutes in the Russian Federation, based on theoretical analysis, helped to understand what are the features of state public engineering in this area. On the basis of the theoretical analysis, a number of conclusions were made about the validity of certain measures of state influence on the party and electoral systems. The public engineering for last half a century has gained special value from the point of view of development of political system as a whole and electoral system in particular. In the strategic plan, the public engineering of the development of the party and electoral system should be based on working with young people as a projective object of public management. The main factors that potentially have a negative impact on the development and institutionalization of party and electoral systems include the following: (1) the absence of a systematic approach to changes in legislation; (2) the absence of a comprehensive system of feedback from the electorate, which leads to sustainable absenteeism and may harm the very system of public engineering of party and electoral systems; (3) the unresolved problem of content management in the campaigns of political parties, as a result of which most campaigns are based on the promotion of leaders known to all, which is poorly aligned with the demand of young people for new political actors; (4) the lack of a comprehensive system of feedback from the electorate.

Keywords: electoral system, party system, public engineering, political parties, electoral system in Russia

For citing: Shalashova O. N. Public Engineering of Party and Electoral Systems Development in the Russian Federation // Administrative Consulting. 2020. No. 5. P. 29–41.

Введение

Роль политических партий в политической жизни за последние полвека значительно увеличилась. Неоспорим факт обоюдной связи развития партийной системы и избирательной, а некоторые ученые даже выявляют связь между наличием в стране сильной партии и экономической стабильностью [17, с. 309]. В связи с этим, крайне важно, чтобы действия органов государственного управления в рамках процесса проектирования развития этих систем были бы согласованными [16, с. 364].

Государственно-управленческое проектирование представляет собой довольно распространенный способ для достижения целей в различных сферах развития общества. Избирательная система не является исключением. Всенародные выборы являются институтом демократического государства. Сегодня во многих странах — и особенно в странах с молодой демократией — уделяется особое внимание разработке политики по развитию избирательной системы. В наиболее общем виде государственно-управленческое проектирование партийной и избирательной систем включает в себя комплекс мер по содействию гражданам в осуществлении их избирательных прав, совершенствованию законодательства, развитию многопартийности и налаживанию коммуникаций политических лидеров с электоратом.

Несмотря на то, что движение к политическому плюрализму началось еще во времена Советского Союза, официальной датой установления многопартийности в России принято считать 1990 г. [1, с. 229]. Именно в этом году было отменено положение в Конституции СССР о том, что Коммунистическая партия обладала в го-

сударстве особым статусом и являлась руководящей. На сегодняшний день согласно официальным данным Министерства юстиции Российской Федерации, в России зарегистрировано пятьдесят политических партий, допускаемых к выборам¹. Это говорит о том, что принцип плюрализма в стране официально закреплен, следовательно, одной из целей государственно-управленческого проектирования развития партийной системы в стране должно стать поддержание этого принципа. Вместе с тем партийная система наиболее устойчива при развитой демократии [25, с. 831]. Это говорит о том, что равный доступ к избирательным правам всех участников процесса выборов представляет собой основу для развития института выборов, ведь речь идет не только о правах избирателей, но и о правах политических акторов на равный доступ к выборам, СМИ и иным средствам поддержки государства [15, с. 65].

В данной работе будут рассмотрены следующие элементы государственно-управленческого проектирования развития партийной и избирательной системы: законодательство, финансы, коммуникации. Ключевым исследовательским вопросом данной работы является выявление факторов, которые способны препятствовать процессам развития и институционализации партийной и избирательной систем в Российской Федерации. Применение политологических теорий позволит доказать актуальность изучения партийной системы в качестве важной части политической сферы, а также продемонстрирует значимость выделенных элементов проектирования. Анализ практики работы избирательного и партийного институтов в Российской Федерации предоставит возможность понять, в чем заключаются особенности государственного проектирования в данной области. Выводы в рамках данной работы будут относиться как указанным элементам, так и к системе государственно-управленческого проектирования в целом.

Теоретические основы анализа

Партийная и избирательная системы как элементы функционирования демократического общества на протяжении долгого времени представляли интерес не только государственных деятелей и граждан, но и академического сообщества. Тем не менее, вопрос специфических особенностей взаимодействия партийной и избирательной систем более подробно начал изучаться с середины XX в., когда Д. П. Куинталом и его коллегами были заложены основы для исследования избирательной партийной системы как отдельного элемента политической жизни [20, с. 752]. Ряд исследователей, среди которых Дж. Сартори, полагают, что благодаря эффективному электоральному проектированию поведение потенциальных избирателей может в значительной степени быть скорректировано [22, с. 262]. Теория Сартори о подверженности поведения электората моделированию была дополнена выводами Р. Таагепера и М. С. Шугарта о том, что выборы представляют собой наиболее легко манипулируемый институт, особенно в условиях молодой демократии [24, с. 234]. Избирательная и партийная системы, по мнению Таагепера и Шугарта, должны формироваться в результате борьбы и дебатов в условиях реального плюрализма. При этом, как отмечает К. Бенуа, между партийной и избирательной системами существует сильная обоюдная связь [16, с. 364]. Избирательные институты формируют партийные системы, однако при этом сами эти институты развиваются в результате партийного соперничества, что вновь подтверждает тезис Таагепера и Шугарта.

¹ Список зарегистрированных политических партий по состоянию на 28 января 2020 года [Электронный ресурс]. URL: <https://minjust.ru/ru/nko/gosreg/partii/spisok?language=en> (дата обращения: 11.02.2020).

Российские исследователи также развивают мысль о проективности партийной и избирательной систем. Так, согласно позиции эксперта в области российской политики и избирательной системы С. С. Сулакшина, цикл развития политической системы в РФ в 2010 г. достиг того этапа, когда была необходима интервенция государственных управленцев. Именно в этот период была возможность для осуществления качественной формации политической системы [11, с. 100]. Подобная точка зрения обоснована тем, что данному этапу предшествовал кризис в политической системе, а кризис предоставляет две возможности: либо система начнет качественно изменяться, либо она будет пребывать в состоянии стагнации. Качественное, управляемое, изменение неизбежно должно быть спроектировано на государственном уровне. Таким образом, партийная и избирательная системы подвержены не только стихийному развитию, но и могут быть целенаправленно развиты исходя из целей и задач государственного управления. Другими словами, партийная и избирательная системы являются объектами государственно-управленческого проектирования.

Развиваясь, система не дает себе умереть. Воздействие большего числа акторов позволяет системе качественно развиваться. Проектное управление как раз и подразумевает вовлечение в процесс множества элементов и субъектов. Закономерности природы в равной степени верны и для политической системы в целом [19, с. 76], однако стоит учитывать тот факт, что эффективное государственно-управленческое проектирование относится к позитивному фактору «ускорения» наступления следующего этапа развития.

Исходя из рассмотренных научных теорий, можно сделать вывод о том, что государственно-управленческое проектирование за последние полвека приобрело особое значение с точки зрения развития политической системы в целом и избирательной системы в частности. Исходя из данного утверждения, существует две модели развития партийной и избирательной систем. В первом случае в результате эффективного проектирования они смогут развиваться до качественно нового состояния и, соответственно, вступить в новый цикл политической жизни. Во втором негативное воздействия от некомпетентного управления введет их в состояние стагнации, последствия которой, согласно теории бифуркаций Ласло [19], не являются детерминированными и плохо предсказуемы.

Опираясь на данные теоретические предпосылки, представим методологию государственно-управленческого проектирования партийной и избирательной систем в современной России, выделив основные элементы проективного процесса и определив факторы, способные препятствовать процессам развития и институционализации указанных систем в Российской Федерации.

Методология

Государственно-управленческое проектирование подразумевает прямое воздействие на субъект, за которым следует вовлечение системы обратной связи [11, с. 86]. Так, в качестве инструмента прямого государственного воздействия в контексте развития партийной и избирательной системы могут рассматриваться *нормативно-правовые акты* — например, изменения в законах, регулирующих тип избирательной системы, или пороговые проценты голосов для партий на выборах в Государственную Думу. Важной частью любого типа проектирования, который в данном случае также закрепляется на законодательном уровне, является *финансирование*. Партии могут финансироваться государством, юридическими и частными лицами. Интерес представляет то, как государственные управленцы выстраивают баланс в распределении финансовых ресурсов для политических партий, так

как данный фактор потенциально может являться значительным рычагом для управления партийной системой в целом.

Принцип обратной связи поддерживается *коммуникационными технологиями*, которые должны применяться в рамках проектирования. Коммуникация может организовываться как государственным аппаратом, так и непосредственно политическими партиями. Так как государство регулирует способы передачи информации, которые находятся в распоряжении партий, то и этот вид коммуникации может быть отнесен к процессу государственно-управленческого проектирования [14, с. 11].

Необходимо подчеркнуть, что в любом типе проектирования существуют операционные действия и стратегические. Работа с такой социально-возрастной группой, как молодежь, может быть отнесена к стратегическому уровню государственно-управленческого проектирования. С точки зрения институционализации выборов в любой стране с молодой демократией технологии по работе с данной категорией граждан представляют собой предмет особого интереса, ведь молодежь сама является проективным объектом: от особенностей взаимодействия с данной социальной группой в настоящем зависит развитие социально-экономических и социально-политических институтов в будущем.

Таким образом, на основе изучения научных источников [24, с. 234; 16, с. 364] мы выделили критически важные элементы государственно-управленческого проектирования развития партийной и избирательной систем. Ими являются:

- законодательные инструменты и технологии;
- финансовые инструменты и технологии;
- коммуникационные инструменты и технологии.

Все эти инструменты и технологии проектирования имеют стратегический фокус на работу с молодежью (рис.).

Подобная сегментация анализа позволит более подробно изучить методы, с помощью которых в Российской Федерации сегодня осуществляется воздействие на партийную и избирательную системы.

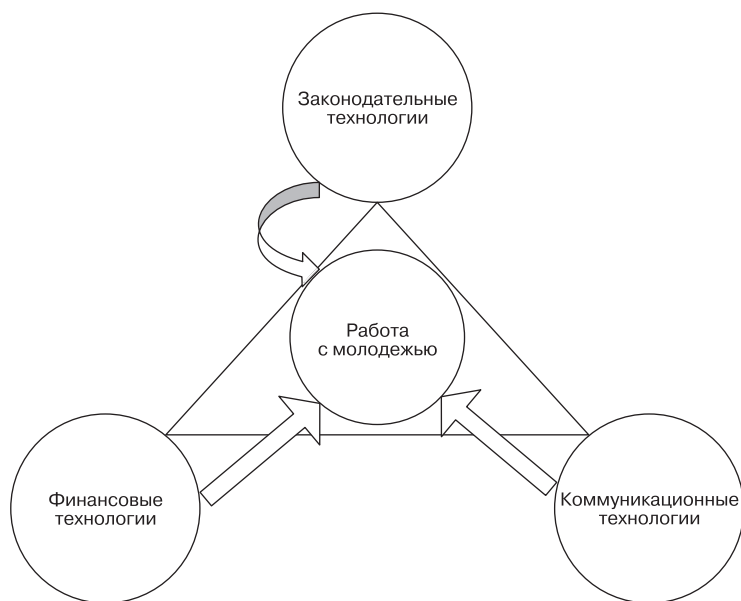


Рис. Элементы государственно-управленческого проектирования
Fig. Elements of state and administrative design

Анализ элементов государственно-управленческого проектирования

Одним из важнейших элементов в государственно-управленческом проектировании развития партийной и избирательной систем является нормотворчество. Для того чтобы сделать выводы о работе органов государственной власти в данном направлении, необходимо установить, как менялись нормы, регулирующие работу указанных систем. Основополагающим федеральным законом, регулирующим сферу выборов, является закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Помимо данного федерального закона также существуют отдельные правовые акты со спецификацией по типу выборов, например, президентских или в Государственную Думу РФ. С помощью внесения изменений и дополнений в данные нормативно-правовые акты государственные управленцы, в том числе, способны осуществлять проектирование развития избирательной системы. То же самое актуально и для системы выборов. В 2001 г. был ратифицирован Федеральный закон «О политических партиях», в котором были установлены основы деятельности данного института. Крупнейшие изменения, оказавшие серьезное влияние на институт выборов в России, касались системы их проведения. С 2007 по 2011 гг. все 450 депутатов Государственной Думы РФ избирались по единому избирательному округу. Выборы проводились в рамках пропорциональной системы с процентным барьером в 7%. На выборах 2016 г. в закон о выборах в ГД РФ были внесены следующие изменения: половина депутатов избиралась по одномандатным мажоритарным округам, в вторая — по единому избирательному округу, процентный барьер при этом был снижен до 5%¹. Установление мажоритарной системы правительством может рассматриваться как шаг к повышению динамичности партийной и избирательной системы, а после того, как, по мнению государственных управленцев, нужный эффект был достигнут, было осуществлено возвращение к смешанной системе выборов [10, с. 36].

Нередко новые направления государственного проектирования развития систем партий и выборов в стране направлены на молодой электорат, который нельзя назвать заинтересованным в политической жизни государства. Согласно исследованиям, проведенным в интернет-пространстве, их активность фиксировалась лишь в двух случаях: во-первых, при проведении выборов, во-вторых, в случае определенных масштабных политических событий в стране [9, с. 71]. Наряду с этим эмпирически подтверждено, что более высокая явка избирателей положительно коррелирует с лучшими показателями оппозиции. Это позволяет некоторым исследователям считать, что люди, которые, скорее всего, воздержатся от голосования на выборах в государстве с «гибридным» режимом, являются сторонниками оппозиции [18, с. 224]. В проективном плане это означает, что, несмотря на то, что инкумбенту и политической элите может быть выгоден политический абсентизм, любая власть должна осознавать тот факт, что именно в молодежи заключен наибольший потенциал и что крайне важно налаживать коммуникацию с этой социальной группой. Даже опуская мотивацию социальной направленности, и сконцентрировавшись на меркантильных интересах, политические партии пытаются взаимодействовать с молодым электоратом для того, чтобы партия могла стабильно развиваться и в будущем. В связи с этим в рамках государственно-управленческого проектирования специалисты ищут новые методы, которые позволят достигнуть вышеупомянутых целей. Одним из этих методов является внедрение относительно новой

¹ Закон Российской Федерации «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 22.02.2014 № 20 // Собр. законодательства Российской Федерации. 2014 г. № 8. Ст. 740.

для Российской Федерации практики проведения праймериз [12, с. 104]. Праймериз представляют собой потенциально эффективный инструмент по повышению сознательности граждан и не только молодых в отношении института выборов. Для партий же это еще один способ для продвижения и привлечения нового электората.

Крайне значимым блоком законодательства в сфере выборов и партийной деятельности также является часть в отношении финансовой составляющей. Федеральным законом «О политических партиях» установлен порядок финансирования данного института. Данный закон в значительной степени повлиял на дальнейший вектор развития партийной системы в принципе. Установление четких норм, способных препятствовать коррупции в рамках партийной системы, также способствовало ее институционализации [26, с. 1089]. Как и во многих странах, где процесс институционализации партий и выборов был начат относительно недавно, в Российской Федерации не раз менялся порядок финансирования партий. Сегодня финансирование политических партий можно разделить на категории: внутреннее финансирование, которое включает в себя членские взносы, пожертвования, и внешнее финансирование — государственные и частные средства. По мнению экспертов, тот уровень пожертвований, который установлен законом для частных лиц и компаний сегодня, не в полной мере обоснован [7, с. 81]. Ограничения в финансировании политических партий скорее воздействуют на частных лиц, нежели на коммерческие компании. Помимо этого существует некоторый дисбаланс в государственном финансировании. Наибольшая доля в финансировании четырех крупнейших политических партий, а именно «Единая Россия», «КПРФ», «Справедливая Россия» и «ЛДПР» все же принадлежит государству¹. В то же время партия «Парнас» осуществляет свою деятельность за счет средств коммерческих компаний или физических лиц, а партия «Яблоко» за счет средств некоммерческих организаций, фондов и так далее. Безусловно, объем финансирования партии за счет бюджетных средств во многом зависит от того, какое количество голосов ею было получено на выборах. Несмотря на это, когда разница в государственном финансировании партий с противоположными политическими взглядами достигает больших значений, то в рамках государственно-управленческого проектирования, возможно, имеет смысл провести дополнительный анализ уровня представительности партий, обратив особое внимание, насколько популярными являются миноритарные партии у молодежи. Подобный анализ необходим в любой стране, не только в молодой демократии, так как он позволяет понять, не нуждается ли система финансирования партий в корректировках.

В независимости от того, какой режим действует в государстве, коммуникация государственной власти с гражданами представляет собой необходимый элемент для стабильного развития страны. Систему выборов можно назвать наиболее крупным механизмом, благодаря которому граждане способны донести свою точку зрения до власти, однако в ряде случаев существуют искажения, причины которым могут быть различными: действия властей, абсентизм граждан и так далее. Как правило, партии должны играть роль коммуникатора, однако в Российской Федерации данная функция практически утрачена ввиду множества преобразований и факторов, которые негативным образом сказались на доверии со стороны избирателей [3, с. 69]. Так, например, отношение граждан к текущему состоянию политической жизни в стране могло выражаться с помощью варианта «Против всех» в бюллетене, однако сегодня данная графа изъята из избирательной практики.

¹ Информация о результатах проверки сводных финансовых отчетов политических партий о поступлении и расходовании средств [Электронный ресурс]. URL: http://www.cikrf.ru/politparty/finance/svodn_otchet.php (дата обращения: 10.02.2020).

В 2006 г. данная графа была официально изъята из бюллетеней всех уровней выборов, то есть граждане лишились возможности продемонстрировать свое отношение к различным политическим акторам и партиям подобным способом. Даже несмотря на то, что в 2014 г. Парламент Российской Федерации вновь предусмотрел подобную практику для региональных выборов, только шесть из восьмидесяти пяти субъектов РФ изъявили желание воспользоваться этим правом. В рамках государственно-управленческого проектирования данный шаг имеет логическое обоснование. На муниципальных выборах имели место прецеденты, когда жители отдавали больше голосов против всех, нежели за конкретных кандидатов. Это, в свою очередь, влекло признание выборов несостоявшимися, а проведение новых выборов требует дополнительных ресурсов, что является неэффективным с точки зрения расходования бюджетных средств. Отмена возможности голосовать против всех, с одной стороны, отвечает принципам эффективного государственного менеджмента, однако если влечет за собой противоречие между свободой волеизъявления людей и бюджетной политикой. Согласно данным опроса, около сорока двух процентов жителей России полагают, что ни одна из действующих партий не выражает их интересов¹. В то же время значительное число людей было бы за возвращение графы «Против всех»². Кроме того, невозможность отдавать голоса против всех трансформировались в устойчивую тенденцию к абсентизму у представителей молодого поколения³.

Вопрос с графой «Против всех» хоть и представляется важным, однако он относится скорее к стратегическому спектру вопросов, а самым распространенным и применяемым способом, благодаря которому власть может донести свою позицию, являются средства массовой информации. СМИ сегодня также требуется партиям скорее для формирования позитивного имиджа среди граждан, но в этой связи возникает еще один важный вопрос: насколько средства массовой информации независимы: могут ли они транслировать позицию определенной партии, не манипулируя при этом мнением потенциальных избирателей [8, с. 19].

Для того чтобы поддерживать связь в том числе и с молодым электоратом, сегодня партиями используются все современные средства массовой информации. Так партии формируют положительный имидж, в том числе и при поддержке государства. Тем не менее, существует фактор, который потенциально способен оказать негативное влияние на развитие партийной системы. Политические партии в России сегодня зачастую основывают свои кампании по продвижению именно на популярности определенного сильного лидера. Это явление вновь подтверждает тот факт, что на данный момент выборы, пусть даже в представительные органы власти, скорее представляет собой борьбу элит, но никак не механизм для реализации гражданами своего права на волеизъявление в полной мере [13, с. 331]. Наряду с этим тенденции в практике реальных выборов подтверждают данный тезис [21, с. 113].

На основе изменений, вносимых в законодательство, можно предположить, что у государственного аппарата отсутствует единая стратегии по развитию партийной системы в качестве эффективного института политической жизни страны и механизма народовластия [2, с. 128], однако с учетом рассмотренных элементов госу-

¹ 42% of Russians Say No Existing Political Party Represents Their Interests — Poll // The Moscow Times [Электронный ресурс]. URL: <https://www.themoscowtimes.com/2018/10/26/42-percent-russians-say-no-existing-political-party-represents-their-interests-poll-a63321> (дата обращения: 10.02.2020).

² Графа «Против всех» отнимет голоса у единокороссов // Левада-Центр [Электронный ресурс]. URL: <http://www.levada.ru/2014/02/18/grafa-protiv-vseh-otnimet-golosa-u-edinorossov/> (дата обращения: 10.02.2020).

³ Там же.

дарственно-управленческого проектирования развития партийной и избирательной систем можно сформулировать выводы о том, что препятствует этим процессам, а также каким образом проектирование может быть усовершенствовано.

Недостатки в государственно-управленческом проектировании существуют в любом государстве, тем более в молодых демократиях, однако важно отметить, что многие из рассмотренных действий государственных управленцев имели под собой основы. В работе уже отмечалось, что практически каждая государственная интервенция имела как положительный, так и отрицательный эффект на избирательную сферу, это лишь подтверждает сложность и неоднозначность политических процессов. Факторы, которые более подробно будут обсуждаться в следующем разделе статьи, можно объединить в следующие категории:

- законодательные интервенции;
- обратная связь;
- применение современных технологий и СМИ.

Обсуждение и выводы

Отсутствие комплексного подхода к государственно-управленческому проектированию партийной и избирательной систем приводит к тому, что вместо развития партийного института появился феномен так называемой «мелкопартийности» [5, с. 129]. Для того чтобы нивелировать негативные последствия от интервенций, российским государственным управленцам, занимающимся развитием партийной и избирательной систем, необходимо применять в системе анализа состояния этих систем актуальные показатели, демонстрирующие представительность выборов [6, с. 204]. Примером негативного последствия несоблюдения принципа представительности может служить наблюдаемая сегодня тенденция к абсентизму. При нарушении представительности прагматизм может стать более важным, нежели демократические ценности [23, с. 296]. Возможно, подобная тенденция может быть полезной для краткосрочных целей инкубента и политических элит, однако в долгосрочной перспективе она может стать причиной развития институтов выборов и партий в стране. Это, в свою очередь, только усложнит процесс государственно-управленческого проектирования в будущем, а также снизит уровень доверия со стороны электората к партийному и избирательному институту. Важно отметить, что на данный момент доверие институту партий со стороны граждан в России характеризуется как довольно низкое¹. В то же время в муниципальных округах появляются своего рода «субституты» партийных представительств — это общественные объединения граждан. Эти объединения, в свою очередь, «выдвигают» на выборах независимых кандидатов, которые, по их мнению, лучше способны выразить их интересы, нежели кандидаты от партии [4, с. 41]. Таким образом, вновь возникает противоречие, которое является еще одной серьезной задачей для государственно-управленческого проектирования, а именно, какая из избирательных систем лучше подходит на региональных и муниципальных выборах.

Важным элементом эффективного государственно-управленческого проектирования также является способность качественно осуществлять планирование на основе анализа комплексных эмпирических данных, которые бы включали в себя показатели социально-экономического развития, отношение граждан к определенным

¹ Неконкурентные выборы: имитация демократии снижает доверие к власти [Электронный ресурс]. URL: http://www.ng.ru/kartblansh/2019-04-21/3_7562_kart.html (дата обращения: 12.02.2020).

институтам или общественно значимым вопросам. Отсутствие реакции государства на негативные тенденции в обществе, сопровождаемое отменой определенного коммуникационного механизма между властью и гражданами, не может способствовать ни развитию, ни институционализации выборов и партий, а также будет негативным образом сказываться на практике государственно-управленческого проектирования в целом, ввиду отсутствия сложных прецедентов в масштабах страны.

Сегодня как государственной властью, так и политическими партиями активно используются и традиционные СМИ (печатные издания, теле- и радиовещание), и актуальные среди молодого населения интернет-платформы, однако существует две главные проблемы: уровень свободы СМИ и стратегия продвижения партий. Помимо этого, важно отметить, что применение современных технологий в проектировании чаще всего позитивно влияет на развитие систем, однако в некоторых случаях они не только могут не произвести эффекта, но и усугубить некоторые проблемы. Например, введение электронного голосования или автоматизированных систем вряд ли способно положительно отразиться на избирательной системе в условиях абсентизма. Обезличенный характер технологий может только усугубить существующую тенденцию, особенно пока в стране существует запрос на новых политических акторов¹.

Для повышения эффективности работы партийной и избирательной систем необходимо также налаживать коммуникации с экспертным сообществом, в том числе международным. Например, вовлечение в процесс государственно-управленческого проектирования внешних субъектов позволит сделать его продуманнее и качественнее. Данный вывод согласуется с теориями Ласло о развитии систем [19, с. 68].

Осуществляя проектирование, необходимо понимать не только цели и задачи, но и то, на кого направлен определенный комплекс мер. Понимая, кто представляет собой целевую группу, государственным управленцам не только удастся повысить качество проектов, но и включить в анализ, уже ставший необходимым в западной практике государственного управления, элемент обратной связи.

Подводя итог анализа практики государственно-управленческого проектирования развития партийной и избирательной систем в Российской Федерации, можно выделить ряд факторов, которые потенциально способны негативным образом отразиться на указанных системах. Во-первых, отсутствие системного подхода при внесении изменений в законодательство. Во-вторых, отсутствие комплексной системы обратной связи с электоратом. Проблемы в сфере коммуникации не только могут привести к устойчивому абсентизму, но и способны навредить самой системе государственно-управленческого проектирования на этапе планирования. В-третьих, существует проблема контент-менеджмента в кампаниях политических партий. Несмотря на то что сегодня партии работают над поддержанием связи с молодым электоратом, большинство кампаний основано на продвижении известных всем лидеров [13, с. 331], что плохо согласуется с запросом на новых политических акторов. Иначе говоря, сегодня партиям помимо разработки программ, необходимо также заниматься контент-менеджментом для повышения популярности среди молодого электората. Наконец, объединяет все коммуникационные составляющие проектирования то, что ни один из них не сможет улучшиться без свободы СМИ. Наличие независимых СМИ можно назвать важнейшим условием для развития партийной и избирательной систем.

¹ «Есть запрос на новые политические силы». Кремль собирает предложения по изменению законов перед выборами в Госдуму [Электронный ресурс]. URL: <https://www.bfm.ru/news/426112> (дата обращения: 13.02.2020).

Литература

1. Абзалбеков Б. С. Особенности становления партийной системы современной России: политологический обзор // Вестник Омского университета. Серия «Исторические науки». 2017. № 4. С. 228–234.
2. Аминова Г. Г. Партии-спойлеры как угроза развитию политической конкуренции // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2015. № 2 (40). С. 127–132.
3. Бойко С. И. Концепция политических бифуркаций и проектирование устойчивых социальных коммуникаций // Вестник РГГУ. Сер.: Политология. История. Международные отношения. 2014. № 1 (123). С. 66–75.
4. Варлен М. В. Особенности правового регулирования участия политических партий в региональных и муниципальных выборах в России и зарубежных странах // Lex Russica. 2016. № 3 (112). С. 35–44.
5. Грачев М. Н., Ирхин Ю. В, Борисов Н. А., Бойко С. И. и др. Политическое проектирование в пространстве социальных коммуникаций: теории и технологии. Материалы «Круглого стола» сотрудников и аспирантов российского государственного гуманитарного университета и российского университета дружбы народов // Вестник РУДН. Сер.: Политология. 2013. № 3.
6. Иванова М. В. Измерение выборов при электоральном авторитаризме: индекс диспропорциональности для российских выборов // ПОЛИТЭКС. 2015. № 4. С. 198–207.
7. Какителашвили М. М. Проблемы государственного и частного финансирования политических партий в государствах-участниках СНГ // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2018. № 4. С. 70–90.
8. Савина Е. В. Политико-коммуникационные технологии взаимодействия политических партий и граждан // Известия ТулГУ. Гуманитарные науки. 2018. № 3. С. 18–22.
9. Сковиков А. К., Скутина С. Г., Фалина А. С. Политические партии и российская молодежь: диалог на современном этапе // PolitBook. 2018. № 4. С. 64–73.
10. Стромов В. Ю. От смешанной избирательной системы к пропорциональной и вновь к смешанной: анализ правовых основ думских выборов // Pro Nunc. 2016. № 1 (16). С. 31–42.
11. Сулакшин С. С. Политическая и партийная система России и государственное управление // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2010. № 1. С. 85–103.
12. Цюник Д. А. Праймериз в России — возможность вернуть интерес молодежи к участию в политическом процессе // PolitBook. 2016. № 2. С. 95–106.
13. Чижов Д. В. Формирование имиджа российских политических партий в сети Интернет // Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены. 2016. № 1. С. 313–338.
14. Шамахов В. А., Балашов А. И. Новая общественно-политическая нормальность и уроки модернизации постсоветской системы государственного управления // Управленческое консультирование. 2016. № 12(96). С. 6–15.
15. Vækken H. Selections before elections: Double standards in implementing election registration procedures in Russia?, Communist and Post-Communist Studies. N. 48. Is. 1. 2015. P. 61–70.
16. Benoit K. Electoral laws as political consequences: Explaining the origins and change of electoral institutions // Annual review of political science. Palo Alto. Vol. 10. 2007. P. 363–390.
17. Bizzarro F., Gerring J, Knutsen CH, et al. Party Strength and Economic Growth. World Politics, Vol. 70. N 2, 2018. P. 275–320.
18. Frantz E. Voter turnout and opposition performance in competitive authoritarian elections, Electoral Studies. Vol. 54. 2018. P. 218–225.
19. Laszlo E. The Age of Bifurcation: Understanding the Changing World. Philadelphia : Gordon & Breach, 1991.
20. Quintal D. P. The Theory of Electoral Systems. Western Political Quarterly. N 23 (4). 1970. P. 752–761.
21. Ross C. Federalism and Political Asymmetry: Regional Elections and Political Parties. Federalism and Democratization. Manchester University Press, Manchester; New York, 2002. P. 92–121.
22. Sartori G. Political development and political engineering // Public policy. Cambridge : Harvard univ. press, 1968. Vol. 17. P. 261–298.
23. Stoner K. Introduction: Russia in Retrospect and in Prospect. Comparative Politics. Vol. 50. N 3. 2018. P. 295–303.
24. Taagepera R., Shugart M. S. Seats and votes: The effects and determinants of electoral systems. New Haven : Yale univ. press, 1989.

25. Weber T., Franklin M. N. A Behavioral Theory of Electoral Structure. *Polit Behav.* 2018. N 40. P. 831–856.
26. Wilson K. Party finance in Russia: Has the 2001 Law “On Political Parties” made a difference? *Europe-Asia Studies.* Vol. 59. N 7. 2007. P. 1089–1113.

Об авторе:

Шалашова Ольга Николаевна, председатель Территориальной избирательной комиссии № 3 (Санкт-Петербург, Российская Федерация); 9520530@mail.ru

References

1. Abzalbekov B. S. Peculiarities of the formation of the party system of modern Russia: Political Science Review // Journal of the University of Omsk. Historical Sciences series [Vestnik Omskogo universiteta. Seriya «Istoricheskie nauki»]. 2017. № 4. P. 228–234. (In rus)
2. Aminova G. G. Spoiler Parties as a Threat to the Development of Political Competition // Contours of Global Transformations: Politics, Economy, Law [Kontury global'nykh transformatsii: politika, ekonomika, pravo]. 2015. № 2 (40). P. 127–132. (In rus)
3. Boyko S. I. Concept of Political Bifurcations and Design of Sustainable Social Communications // Journal of the RSHU. Series: Political science. History. International relations [Vestnik RGGU. Ser.: Politologiya. Istoriya. Mezhdunarodnye otnosheniya]. 2014. № 1 (123). P. 66–75. (In rus)
4. Varlen M. V. Peculiarities of legal regulation of participation of political parties in regional and municipal elections in Russia and foreign countries // *Lex Russia.* 2016. № 3 (112). P. 35–44. (In rus)
5. Grachev M. N., Irkhin Yu. V, Borisov N. A., Boyko S. I., Mikhaleva G. M. Political design in the space of social communications: theory and technology. Materials of the Round Table of Employees and Postgraduate Students of the Russian State Humanitarian University and the Russian University of Friendship of Peoples // Journal of RUDN. Series: Political science [Vestnik RUDN. Ser.: Politologiya]. 2013. № 3. (In rus)
6. Ivanova M. V. Measurement of Elections under Electoral Authoritarianism: Index of Imbalance for Russian Elections // *POLITEX.* 2015. № 4. P. 198–207. (In rus)
7. Kakitelashvili M. M. Problems of public and private financing of political parties in the CIS member states // Journal of the Moscow State Regional University. Series: Law [Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo oblastnogo universiteta. Seriya: Yurisprudentsiya]. 2018. № 4. P. 70–90. (In rus)
8. Savina E. V. Political and communication technologies of interaction between political parties and citizens // *News of TuISU. Humanities [Izvestiya TuIGU. Gumanitarnye nauki].* 2018. № 3. P. 18–22. (In rus)
9. Skovikov A. K., Skutina S. G., Falina A. S. Political parties and Russian youth: dialogue at the present stage // *PolitBook.* 2018. № 4. P. 64–73. (In rus)
10. Stromov V. Yu. From mixed electoral system to proportional and again to mixed: analysis of legal foundations of Duma elections // *Pro Nunc.* 2016. № 1 (16). P. 31–42. (In rus)
11. Sulakshin S. S. Political and party system of Russia and public administration // Contours of global transformations: politics, economy, law [Kontury global'nykh transformatsii: politika, ekonomika, pravo]. 2010. № 1. P. 85–103. (In rus)
12. Zynik D. A. Primary in Russia — an opportunity to return the interest of young people to participate in the political process // *PolitBook.* 2016. № 2. P. 95–106. (In rus)
13. Chijov D. V. Shaping the Image of Russian Political Parties on the Internet // *Monitoring Public Opinion: Economic and Social Change [Monitoring obshchestvennogo mneniya: Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny].* 2016. № 1. P. 313–338. (In rus)
14. Shamakhov V. A., Balashov A. I. New social and political normality and lessons of modernization of the post-Soviet system of public administration // *Administrative consulting [Upravlencheskoe konsultirovanie].* 2016. № 12(96). P. 6–15. (In rus)
15. Bækken H. Selections before elections: Double standards in implementing election registration procedures in Russia?, *Communist and Post-Communist Studies.* No. 48. Is. 1. 2015. P. 61–70.
16. Benoit K. Electoral laws as political consequences: Explaining the origins and change of electoral institutions // *Annual review of political science.* Palo Alto. Vol. 10. 2007. P. 363–390.
17. Bizzarro F., Gerring J, Knutsen CH, et al. Party Strength and Economic Growth. *World Politics,* Vol. 70. No. 2, 2018. P. 275–320.

18. Frantz E. Voter turnout and opposition performance in competitive authoritarian elections, *Electoral Studies*. Vol. 54. 2018. P. 218–225.
19. Laszlo E. *The Age of Bifurcation: Understanding the Changing World*. Philadelphia : Gordon & Breach, 1991.
20. Quintal D. P. *The Theory of Electoral Systems*. *Western Political Quarterly*. No. 23 (4). 1970. P. 752–761.
21. Ross C. *Federalism and Political Asymmetry: Regional Elections and Political Parties*. *Federalism and Democratization*. Manchester University Press, Manchester; New York, 2002. P. 92–121.
22. Sartori G. *Political development and political engineering // Public policy*. Cambridge : Harvard univ. press, 1968. Vol. 17. P. 261–298.
23. Stoner K. Introduction: Russia in Retrospect and in Prospect. *Comparative Politics*. Vol. 50. No. 3. 2018. P. 295–303.
24. Taagepera R., Shugart M. S. *Seats and votes: The effects and determinants of electoral systems*. New Haven : Yale univ. press, 1989.
25. Weber T., Franklin M. N. A Behavioral Theory of Electoral Structure. *Polit Behav*. 2018. No. 40. P. 831–856.
26. Wilson K. Party finance in Russia: Has the 2001 Law “On Political Parties” made a difference? *Europe-Asia Studies*. Vol. 59. No. 7. 2007. P. 1089–1113.

About the author:

Olga N. Shalashova, Chairman of the Territorial election commission № 3 (Saint-Petersburg, Russian Federation); 9520530@mail.ru