

УДК 342.51

**К вопросу о механизмах корректировки жителями муниципалитетов
результатов волеизъявления на местных выборах в современных
информационных реалиях**

Соловьев Сергей Геннадьевич
заведующий кафедрой

«Социально-гуманитарные и правовые дисциплины»,
профессор кафедры «Теория государства и права, конституционное и
административное право»

ФГАОУ ВО «Южно-Уральский государственный университет»
(национальный исследовательский университет)

доктор юридических наук, профессор,
председатель Общественной палаты Миасского городского округа

454080, г. Челябинск, просп. Ленина, 76

E-mail: solovevsg@susu.ru,

контактный телефон – 8 (3513) 55-33-20

Предмет. *Статья посвящена анализу проблемных правовых вопросов, связанных с перспективами совершенствования механизмов корректировки жителями муниципалитетов результатов волеизъявления на местных выборах в современных информационных реалиях.*

Цели и задачи. *Проанализировать основные проблемные аспекты избранной темы и предложить перспективные направления совершенствования содержания анализируемых правовых конструкций в условиях формирования информационного общества в России.*

Методология. *В работе использованы диалектический, логический, исторический, формально-юридический методы научного познания с применением эталонного, ценностного, системного и функционального подходов.*

Результаты. *В работе проведен анализ ключевых проблемных правовых вопросов теории и практики функционирования механизмов корректировки жителями муниципалитетов результатов волеизъявления на местных выборах в современных информационных реалиях.*

Выводы. *В целях адаптации российского законодательства под стремительно изменяющиеся обстоятельства в указанной сфере в исследовании предложен комплекс правовых мер, направленных на совершенствование содержания анализируемых правовых конструкций.*

Статья выполнена при поддержке Правительства РФ (Постановление №211 от 16.03.2013 г.), соглашение №02.A03.21.0011.

Ключевые слова: *местное самоуправление, механизмы корректировки волеизъявления, отзыв муниципального депутата, отзыв голоса избирателя.*

On the issue of mechanisms for adjusting the results of will expression in local elections by residents of municipalities in modern information realities

Sergey G. Solovev,

Head of the Department «Social and Humanitarian and Legal disciplines»,
Professor of the Department "Theory of State and Law, Constitutional and
Administrative Law"

FSAEI of HE "South Ural State University"
(National Research University)

Doctor of Juridical Science, Professor,
Chairman of the Public Chamber in Miass

***Subject.** The article is devoted to the analysis of problematic legal issues related to the prospects for improving the mechanisms for adjusting the results of municipal residents will in local elections in modern information realities.*

***Goals and objectives.** To analyze the main problematic aspects of the chosen topic and suggest promising ways to improve the content of the analyzed legal structures in the context of the formation of the information society in Russia.*

***Methodology.** The paper uses dialectical, logical, historical, formal and legal methods of scientific knowledge using reference, value, system and functional approaches.*

***Results.** The paper analyzes the key problematic legal issues of the theory and practice of functioning of mechanisms for adjusting the results of municipal residents expression of will in local elections in modern information realities.*

***Conclusions.** In order to adapt Russian legislation to rapidly changing circumstances in this area, the study suggests a set of legal measures aimed at improving the content of the analyzed legal structures.*

The paper was written with the support of the Government of the Russian Federation (Decree No. 211 dated 16.03.2013 g), agreement No. 02.A03.21.0011.

***Keywords:** local self-government, mechanisms for correcting the expression of will, recall of a municipal deputy, recall of a voter's vote.*

*Демократия — это прежде всего
процедура.*

Английское изречение

Концепция развития российского местного самоуправления, заложенная в действующую Конституцию Российской Федерации, предполагает приоритет форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления перед муниципальными формами представительной демократии. Однако, наработанная многолетняя практика развития российского местного самоуправления демонстрирует прямо

противоположную ситуацию¹. В большинстве случаев местное самоуправление осуществляют преимущественно муниципальные органы и должностные лица.

Во многом, подобное положение обусловлено тем, что приоритетное использование форм непосредственной демократии для решения вопросов местного значения было затруднено в силу не оперативности данных процедур, а также в связи с большими организационными и финансовыми затратами при их проведении. Однако, в настоящее время развитие информационных технологий значительно убыстряет, упрощает и удешевляет использование форм непосредственной демократии и создает условия для личного голосования местных жителей или высказывания ими мнения по абсолютному большинству решаемых вопросов местного значения.

При этом очевидно, что ставшая абсолютно реальной практика постоянных голосований достаточно быстро утомит большинство местных жителей, не обладающих ни требуемой компетенцией, ни желанием и временем для решения многих непринципиальных текущих вопросов местного значения. В связи с этим, можно спрогнозировать, что в долгосрочной перспективе развития информационного общества объективно сохранится необходимость делегирования указанных полномочий местных жителей своим избранным представителям.

Однако, делегирование муниципально-властных полномочий в современных информационных реалиях предполагает вопрос об инновационных формах оценки местными жителями соответствия деятельности избранного представителя их пожеланиям, интересам, и

¹ Васильев В.И. Законодательство о местном самоуправлении: сегодня и завтра // Местное право. №6. 2014. С.; Щепачев В.А. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления как форма общественного контроля // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 2. С. 59.

соответственно, о внедрении интерактивных механизмов оперативной корректировки жителями муниципалитетов результатов своего волеизъявления в отношении избранных представителей. Очевидно, что в условиях сетевого информационного общества сохранение архаичной ситуации, когда избранные представители в своей деятельности не учитывают интересы отдавших за них голос местных жителей, теряют всяческую их поддержку, но при этом продолжительное время продолжают оставаться представителями указанных лиц до проведения новых выборов (ввиду абсолютно нереализуемой процедуры отзыва)², представляет серьезную очень угрозу стабильности функционирования любого муниципально-властного образования.

Все вышеизложенное свидетельствует о насущной необходимости настраивания действующего законодательства под новые информационные реалии путем создания в российском законодательстве передовых правовых конструкций, закрепляющих инновационные механизмы, позволяющие регулярно замерять уровень поддержки местными жителями деятельности своих представителей и обеспечивающие им возможность оперативно корректировать результат своего волеизъявления в отношении соответствующего выборного лица.

Методология исследования

Основываясь на анализе проработанности теоретических основ и накопленного опыта практического применения в современных информационных реалиях правовых конструкций, нормативно регламентирующих механизмы корректировки жителями муниципалитетов результатов своего волеизъявления на местных выборах, в рамках настоящего исследования предпринята попытка (при помощи

² Нудненко Л.А. Тенденции правового регулирования отзыва избирателями выборного представителя местного сообщества // Административное и муниципальное право. 2018. № 6. С. 29.

диалектического, логического, исторического, формально-юридического методов научного познания с применением эталонного, ценностного, системного, функционального и информационного подходов) проанализировать основные проблемные правовые аспекты обозначенной темы и предложить перспективные направления совершенствования анализируемых правовых конструкций в контексте формирования новых информационных реалий в сфере осуществления местного самоуправления.

Механизмы корректировки жителями муниципалитетов результатов своего волеизъявления на местных выборах в современных информационных реалиях: проблемы теории и практики

В нашем понимании, фундаментальной проблемой современной российской системы российской муниципальной представительной демократии является безответственность депутатов перед местными жителями. На практике указанная проблема наглядно проявляется в том, что приобретение депутатского мандата не предполагает наличия реальных правовых механизмов контроля избирателей за соответствием деятельности депутата его предвыборным обещаниям и наказам избирателей³. Указанную ситуацию усугубляет абсолютно не реализуемая процедура отзыва депутатов местного представительного органа, утративших доверие избирателей⁴.

Однако, очевидно, что любой избранный представитель публичной власти на местах, вызывающий результатами своей деятельности постоянное и массовое недовольство жителей, должен быть в разумные сроки отозван. Этого требуют не только частные интересы местных жителей, но и

³ Solovev S.G., Titova E.V. Conceptual aspects of the modern mechanism of local government in Russia // Public Policy and Administration. 2020. Volume 19. Issue 2. P. 236.

⁴ Докторова А.Т. Ответственность органов публичной власти перед населением // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. N 4. С.37.

публичные интересы как муниципалитета, так и всего государства. Любое публично-властное образование объективно заинтересовано в обеспечении доверия граждан к его деятельности, реализуемой посредством субъектов, представляющих его властную систему во взаимодействии с населением, так как даже самая жесткая вертикаль власти не может обладать устойчивостью без многоуровневых горизонтальных общественных связей⁵. В эпоху формирования нового типа интерактивной межмуниципальной коммуникации и развития современных технологий «цветных переворотов», становится очевидным, что любую властную систему муниципалитета, оторванную от населения, с неизбежностью ждет замена.

Однако, как показывает муниципальная практика, действующий механизм ответственности народных избранников перед местным населением значительно отстал от интересов и потребностей современного общества и даже введение реально действующей процедуры отзыва депутатов вряд ли сможет стать панацеей для решения данной проблемы. В новых информационных реалиях на первый план выдвигается задача выработки новых механизмов, позволяющих оперативно учитывать изменения в настроениях местных жителей и обеспечивающих им возможности для оперативной корректировки результатов своего волеизъявления в отношении своих выборных представителей.

⁵ Fitzgerald J., Wolak J. The Roots of Trust in Local Government in Western Europe. *International Political Science Review / Revue Internationale De Science Politique*. Vol. 37. 2016. N 1. P. 139; Mallan K. Gateways to digital participation: The rhetorical function of local government websites. In Foth M., Mallan K., Hughes H., Dezuanni M. (Eds.) *Digital participation through social living labs: Valuing local knowledge, enhancing engagement*. Chandos Publishing, United Kingdom. 2018. P. 345.

Потенциал технологических компонентов существующих информационных сетей позволяет уйти от безответственности муниципальных депутатов, создав новые правовые механизмы для восстановления доверия местных жителей к своим представителям с сохранением стабильности функционирования существующих публично-властных систем муниципальных образований. В качестве подобных правовых средств можно выделить следующие правовые механизмы корректировки волеизъявления местных жителей в отношении своих выборных муниципальных представителей:

1) *Правовой механизм, позволяющий жителю муниципалитета отозвать поданный голос в период проведения голосования.*

Указанный правовой механизм является производным от правового института электронного голосования посредством сети Интернет и развивает его возможности. Суть его заключается в том, что избиратель в период голосования может повторно проголосовать и предыдущий результат голосования будет удален. Данный механизм обеспечит возможность исправления ошибки избирателя в результате волнения, невнимательности, а также позволит ему изменить результаты голосования, произведенного в результате оказанного на него давления в различных видах (угрозы, обман, подкуп ...).

Следует обратить внимание и на тот факт, что введение данного правового механизма, наряду с новыми возможностями, создаст проблему, связанную с тем, что подобную возможность желательно будет обеспечить и для избирателей, голосующих в традиционной очной форме. С подобной ситуацией еще в 2005 году столкнулась Эстония. Однако, Конституционная коллегия Верховного Суда Эстонии пришла к выводу, что в подобной ситуации принцип равенства избирателей не нарушается, так как всем избирателям предоставлено право голосования посредством сети Интернет,

и, следовательно, они могут изменить свой выбор при голосовании в электронном формате⁶.

2) Правовой механизм, позволяющий жителю муниципалитета отозвать поданный голос после подведения итогов голосования.

Современные реалии в сфере осуществления местного самоуправления жителями муниципалитетов таковы, что нередко представители населения после избрания начинают осуществлять деятельность не соответствующую интересам избирателей и закономерно теряют их доверие. Естественно, у жителей возникает желание отозвать голос, поданный за подобного избранника. Однако, в настоящее время правового механизма отзыва делегированного голоса у жителей муниципалитетов нормативно не предусмотрено.

До развития современных информационных технологий указанная архаичная ситуация была понятной и объяснялась чисто организационными проблемами, связанными с невозможностью проведения часто повторяющихся голосований. Однако, современное состояние информационной сферы позволяет без особых проблем реализовать указанный механизм, предполагающий фиксацию данных избирателей, результатов их голосования через систему электронного голосования и наделение их правом отзыва голоса, поданного за избранного депутата.

Следует указать, что на сегодня в техническом смысле подобный механизм довольно просто реализовать без существенных затрат, так как в Интернете в различных социальных сервисах широко используются все необходимые технологические компоненты. Как указывают в своих трудах Л.М. Волков, Ф.Г. Крашенинников, Т.Л. Ровинская технологически

⁶ Национальная Избирательная Комиссия Эстонии. Обзор системы электронного голосования. URL: http://mexnap.info/articles.php?article_id=291 (дата обращения: 15.09.2020).

механизм отзыва голоса вполне может быть аналогом механизма проставления «лайков» в социальных сетях⁷.

Очевидно, реализация указанного механизма позволит увеличить устойчивость публично-властной системы муниципалитета, так как устойчивость любой системы объективно повышается при увеличении частоты замеров ее состояния. Помимо этого, в систему местного самоуправления будет введен постоянно обновляемый реальный показатель доверия населения к представителям муниципальной власти, объективно отражающий мнение населения и гарантирующий муниципально-властную систему от нежелательных потрясений. Предлагаемый механизм мониторинга позволит перейти от единичных внутривыборных измерений уровня поддержки населением своих представителей в системе муниципальной власти (1 раз в несколько лет) к постоянному онлайн наблюдению и измерению, что обеспечит вовлеченность в осуществление местного самоуправления (как формы публичной власти) значительно большего числа местных жителей и будет способствовать формированию новых механизмов консолидированного взаимодействия населения и местной власти (важно подчеркнуть важность данного аспекта именно для социальной сферы в отличие от сферы бизнеса, сориентированной на конкретный результат).

3) Правовой механизм, позволяющий населению избирательного округа муниципалитета оперативно (с использованием возможностей электронного голосования) отозвать депутата, утратившего доверие избирателей.

Очевидно, что внедрение механизмов, позволяющих избирателям отозвать голос, поданный за своего выборного представителя в системе

⁷ Волков Л.М., Крашенинников Ф.Г. Облачная демократия. М, 2013. С. 167; Ровинская Т.Л. Электронная демократия в теории и на практике / Мировая экономика и международные отношения. №12. 2013. С. 87.

муниципальной власти, позволит сделать содержание процесса отзыва депутата более объективным. К тому же, возможности электронного голосования могут значительно ускорить и удешевить данную процедуру. В связи с этим, содержание современной абсолютно нереализуемой российской процедуры отзыва депутата местного представительного органа объективно будет нуждаться в совершенствовании. Однако, указанный отзыв, в нашем понимании, не может проходить автоматически при падении электоральной поддержки кандидата ниже установленного порога. В связи с этим, в нормативном установлении будут нуждаться следующие показатели для инициирования отзыва депутата: порог минимальной электоральной поддержки действующего депутата и максимально допустимый период падения уровня электоральной поддержки депутата ниже установленного порога.

Комплекс правовых мер, направленных на совершенствование механизмов корректировки жителями муниципалитетов результатов своего волеизъявления на местных выборах

Проведенный анализ ключевых аспектов проблем, связанных с функционированием механизмов корректировки жителями муниципалитетов результатов своего волеизъявления на местных выборах в современных информационных реалиях, позволяет предложить комплекс правовых мер, направленных на адаптацию соответствующей системы нормативного регулирования под стремительно изменяющиеся обстоятельства в указанной сфере.

Во-первых, в связи с тем, что объективно система электронного голосования открывает большие возможности для совершенствования существующих технологий осуществления муниципального народовластия, однако, при этом в настоящий момент отсутствуют возможности для повсеместного внедрения данной системы в механизмы непосредственного осуществления населением местного самоуправления, есть смысл в

разработке отдельного Федерального закона «Об электронном голосовании в Российской Федерации», предполагающего:

- 1) нормативное закрепление обязательности проведения электронного голосования (в дополнение к стационарному) при реализации форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления;
- 2) закрепление нормативных основ для создания и функционирования «Личного кабинета избирателя», содержащего конфиденциальную информацию о всех произведенных избирателем голосованиях, которая может сохраняться либо удаляться по желанию избирателя после подведения итогов соответствующих избирательных процедур;
- 3) нормативное закрепление права избирателя на изменение своего волеизъявления при электронном голосовании (отзыв голоса, делегирование голоса другому кандидату) до завершения процедуры голосования;
- 4) нормативное закрепление права избирателя при электронном голосовании на изменение своего волеизъявления в отношении победившего кандидата (отзыв голоса) после завершения процедуры голосования и действия мандата победившего кандидата;
- 5) нормативное закрепление права избирателя при электронном голосовании на проверку результатов своего волеизъявления в «Личном кабинете избирателя».

Во-вторых, в целях модернизации, удешевления и убыстрения существующей трудно реализуемой российской процедуры отзыва депутата местного представительного органа назрела необходимость в совершенствовании основных ее составляющих, закрепленных в ст. 24 ФЗ от 06.10.2003г. №131-ФЗ, путем внесения изменений, предусматривающих:

- 1) возможность отзыва депутата местного представительного органа путем параллельного использования очной и электронной форм голосования;
- 2) возможность инициирования отзыва депутата местного представительного органа в случае падения его электоральной поддержки

ниже уровня 20% избирателей в течение периода продолжительностью не менее одного года, фиксируемой на основании сводных данных, формируемых из «Личных кабинетов избирателей».

Подводя итог проведенному исследованию, хотелось бы особо подчеркнуть мысль о том, что использование достижений научно-технического прогресса в сфере Интернет-технологий является залогом развития как государства в целом, так и отдельных его демократических институтов, связанных с механизмами корректировки жителями муниципалитетов результатов своего волеизъявления на местных выборах, в частности. Проанализированные механизмы, позволяющие развить институты прямой демократии на новых технологических платформах, объективно нуждаются в развитии и совершенствовании, что предполагает (прежде всего, в целях составления прогноза развития долгосрочных тенденций в анализируемой сфере) необходимость проведения дальнейших научных исследований в обозначенном направлении.

Список литературы

1. Васильев В.И. Законодательство о местном самоуправлении: сегодня и завтра // Местное право. 2014. №6. С. 1-8.
2. Волков Л.М., Крашенинников Ф.Г. Облачная демократия. М, 2013. 240 с.
3. Докторова А.Т. Ответственность органов публичной власти перед населением // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 4. С. 36 - 38.
4. Национальная Избирательная Комиссия Эстонии. Обзор системы электронного голосования. URL: http://mexnar.info/articles.php?article_id=291 (дата обращения: 15.09.2020).
5. Нудненко Л.А. Тенденции правового регулирования отзыва избирателями выборного представителя местного сообщества // Административное и муниципальное право. 2018. № 6. С. 25-33.

6. Ровинская Т.Л. Электронная демократия в теории и на практике / *Мировая экономика и международные отношения*. 2013. №12. С. 84-96.
7. Щепачев В.А. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления как форма общественного контроля // *Конституционное и муниципальное право*. 2017. № 2. С. 56-62.
8. Fitzgerald J., Wolak J. The Roots of Trust in Local Government in Western Europe. *International Political Science Review / Revue Internationale De Science Politique*. Vol. 37. 2016. N 1. P. 130–146.
9. Mallan K. Gateways to digital participation: The rhetorical function of local government websites. In Foth M., Mallan K., Hughes H., Dezuanni M. (Eds.) *Digital participation through social living labs: Valuing local knowledge, enhancing engagement*. Chandos Publishing, United Kingdom. 2018. P. 333–349.
10. Solovev S.G., Titova E.V. Conceptual aspects of the modern mechanism of local government in Russia // *Public Policy and Administration*. 2020. Volume 19. Issue 2. P. 231–24.

