

Научный журнал «Менеджер». 2026. № 2(116). С. 149-160.
Scientific Journal "Manager". 2026;(2/116):149-160.

Теории, концепции и модели государственного и муниципального управления

Научная статья

УДК 342.8

JEL: K16, M38, H73

EDN: PIJMLD

БАК 5.2.7. Государственное

и муниципальное управление

СИСТЕМА ОРГАНИЗАЦИИ ВЫБОРОВ В ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ: ПРОТИВОРЕЧИЯ И ПРОБЛЕМЫ

Валерия Валерьевна Рыжова

Пермский национальный исследовательский университет, Пермь, Пермский край, Россия,
leraaa2006@yandex.ru, <https://orcid.org/0009-0003-1182-032X>

Аннотация. Проблема. В статье рассматриваются противоречия, возникающие в системе организации выборов в Российской Федерации, как проявление проблем координации между институтами публичной власти. Представляется важным показать, что избирательный процесс выходит за рамки деятельности исключительно избирательных комиссий и формируется в результате взаимодействия широкого круга акторов – органов законодательной и исполнительной власти, контрольно-надзорных структур, силовых ведомств и организаций инфраструктурного обеспечения. Неоднозначность заключается в том, что данные институты действуют в рамках различных функциональных логик, нормативных режимов и управленческих приоритетов, что порождает устойчивые институциональные противоречия. **Методология.** Исследование построено в рамках институционального и процессно-системного анализа с целью получения детального представления о текущем состоянии системы организации и проведения выборов. Основу для исследования составили источники, представленные нормативными правовыми актами, регулирующими деятельность государственных органов, задействованных в организации и проведении выборов на территории Российской Федерации, а также справочными материалами, научными публикациями. **Результаты исследования.** В статье предлагается типология противоречий, возникающих на этапах назначения выборов, материально-технического и кадрового обеспечения, информационного сопровождения, финансового контроля, цифровизации избирательных процедур и обеспечения безопасности. Отдельное внимание уделяется роли таких органов, как избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, Роскомнадзор, Росфинмониторинг, Центральный банк, органы исполнительной власти субъектов Федерации и муниципальные образования. Делается вывод о том, что отсутствие единого координационного контура усиливает фрагментацию ответственности и снижает управляемость избирательного процесса, что требует переосмысления существующих механизмов межведомственного взаимодействия. **Практическое применение.** Разработанная типология открывает перспективы для дальнейших исследований, направленных на эмпирическую проверку выявленных типов противоречий, а также на анализ практик их институционального сглаживания в различных субъектах Российской Федерации.

Ключевые слова: организация выборов, координация публичной власти, институциональные противоречия, избирательные комиссии, межведомственное взаимодействие, цифровизация выборов, электоральная инфраструктура

Для цитирования: Рыжова В. В. Система организации выборов в органы государственной власти: противоречия и проблемы // Научный журнал «Менеджер». 2026. № 2(116). С. 149-160. EDN: PIJMLD.



© Рыжова В.В., 2026

Original article

THE SYSTEM OF ORGANIZING ELECTIONS TO STATE POWER BODIES: CONTRADICTIONS AND PROBLEMS

Valeriia V. Ryzhova

Perm National Research University, Perm, Perm Krai, Russia,
leraaa2006@yandex.ru, <https://orcid.org/0009-0003-1182-032X>

Abstract. Problem. The article examines the contradictions arising in the system of organizing elections in the Russian Federation, as a manifestation of coordination problems between public authorities. It is considered important to show that the electoral process extends beyond the activities of electoral commissions alone and is formed as a result of the interaction of a wide range of actors – legislative and executive authorities, control and supervisory bodies, law enforcement agencies, and infrastructure support organizations. The ambiguity lies in the fact that these institutions operate within different functional logics, regulatory regimes, and management priorities, which generates persistent institutional contradictions. **Methodology.** The research is built within the framework of institutional and process-system analysis to gain a detailed understanding of the current state of the election organization and conduct system. The basis for the research was formed by sources presented in normative legal acts regulating the activities of state bodies involved in the organization and conduct of elections in the Russian Federation, as well as reference materials and scientific publications. **Research Results.** The article proposes a typology of contradictions arising at the stages of election appointment, material and technical, and personnel support, information dissemination, financial control, digitalization of electoral procedures, and security assurance. Special attention is paid to the role of bodies such as the electoral commissions of the subjects of the Russian Federation, Roskomnadzor, Rosfinmonitoring, the Central Bank, executive authorities of the subjects of the Federation, and municipalities. It is concluded that the absence of a unified coordination framework intensifies the fragmentation of responsibility and reduces the manageability of the electoral process, which requires a rethinking of existing interagency interaction mechanisms. **Practical Application.** The developed typology opens up prospects for further research aimed at empirically verifying the identified types of contradictions, as well as analyzing the practices of their institutional smoothing in various subjects of the Russian Federation.

Keywords: election organization, public authority coordination, institutional contradictions, election commissions, interagency cooperation, election digitalization, electoral infrastructure

For citation: Ryzhova, V. V. (2026). The system of organizing elections to state power bodies: contradictions and problems. *Scientific Journal "Manager"*, 2(116), 149–160. (In Russian). EDN: PIJMLD.

Введение

Политическая система как любой действующий институт должна находиться в состоянии динамической стабильности, то есть быть устойчивой к внешним и внутренним дестабилизирующим воздействиям и одновременно обеспечивать собственный прогресс и обновление. Существенную роль в этом плане играет избирательная система, обеспечивающая постоянное взаимодействие общества и государства.

Избирательная система в России развивалась на протяжении 30 лет и продолжает претерпевать некоторые изменения, учитывая реальные вызовы современной политической ситуации. Избирательная система демонстрирует стабильность электорального процесса, однако она не идеальна и имеет ряд проблем, которые необходимо решить.

На уровне правового регулирования выборы – это процедура, имеющая чёткие стадии и распределение полномочий. Учебники и комментарии по избирательному праву последовательно фиксируют роль законодательных органов в назначении выборов, избирательных комиссий – в их организации и проведении, судов – в разрешении споров.



© Ryzhova, V.V., 2026

Вместо формального набора норм реальный избирательный процесс складывается из сочетания законодательных предписаний и практических действий множества органов, что проявляется в «пробелах правового регулирования и проблемных вопросах... в ходе текущего совершенствования избирательного законодательства, организации учёта избирателей, процедур выдвижения и регистрации кандидатов, финансирования кампаний и реализации новаций» (с учётом практик межведомственного взаимодействия [1, с. 89]). Это наблюдение представляется важным, но в большинстве случаев оно остаётся фоновым, не становясь предметом специального анализа.

Переход к рассмотрению организации выборов как межинституционального процесса требует, по сути, отказа от привычного для избирательного права представления о них как о совокупности юридически оформленных процедур. Такое представление удобно для нормативного анализа, но оно плохо объясняет, каким образом выборы фактически «собираются» в управленческом смысле. Уже на этапе предварительного анализа становится заметно, что значительная часть решений, влияющих на ход и условия голосования, принимается вне формального контура избирательных комиссий.

В этом смысле обращение к понятию института оказывается методологически неоднозначным. С одной стороны, институциональный подход широко используется в исследованиях публичной власти и управления, где институты трактуются как устойчивые комплексы норм, ролей и практик. С другой – в избирательной тематике он чаще применяется фрагментарно, например, при анализе партийной системы или электорального поведения. Попытка распространить его на организацию выборов сталкивается с тем, что здесь пересекаются институты, изначально не ориентированные на электоральные задачи как на основные.

В толковых словарях значение слова «выборы» определяется как избрание голосованием депутатов и должностных лиц. В современной политологической и правоведческой литературе термином «выборы» обозначается процедура формирования представительного органа власти или наделения полномочиями должностного лица, осуществляемая посредством голосования при условии, что на каждое депутатское место или определённую должность могут претендовать два или более кандидата [2].

В научной литературе взаимодействие избирательных комиссий с органами государственной власти и местного самоуправления по решению вопросов избирательного процесса далеко не всегда выделяется в качестве самостоятельной категории [3; 4]. В то же время государственное управление всё чаще описывается не как строго иерархический процесс, а как совокупность сетевых взаимодействий между многочисленными институциональными акторами, где взаимосвязи определяются обменом информацией, ресурсами и совместным решением публичных задач [5; 6; 7] и др. Вышеназванный подход подтверждается тем, что «в системе государственного управления формируются сетевые альянсы, характеризующиеся универсальными конфигурациями и механизмами координации между различными типами акторов» [8, с. 16]. Это наблюдение представляется продуктивным, однако в контексте организации и подготовки проведения выборов оно оставляет открытым вопрос границ ответственности между такими институтами и каким образом они согласуются в условиях сжатых сроков и повышенной публичной значимости.

В соответствии с законодательством избирательная комиссия – коллегиальный орган, формируемый в порядке и сроки, которые установлены статьёй 2 Федерального закона № 67-ФЗ¹, организующий и обеспечивающий подготовку и проведение выборов, однако избирательная комиссия не располагает ни собственными помещениями, ни инфраструктурой безопасности, ни полномочиями финансового контроля для реализации своих полномочий. Согласно п. 16 ст. 20 указанного ФЗ, эти ресурсы предоставляются другими органами – исполнительной властью субъекта, муниципалитетами, правоохранительными структурами, финансовыми регуляторами. При этом каждое из таких ведомств действует на основании собственного законодательства и подотчётно разным центрам принятия решений, и порядок оказания содействия избирательным комиссиям не прописан в нормативных документах соответствующих ведомств. В результате, как отмечают исследователи, возникает ситуация,

¹ Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями). URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/18173>.

в которой координация осуществляется скорее через административные договорённости, чем через чётко прописанные институциональные механизмы [4, с. 14].

Попытки описать эту конфигурацию через категорию межведомственного взаимодействия сталкиваются с методологическим ограничением. В управленческих исследованиях межведомственное взаимодействие, как правило, предполагает наличие общей цели и согласованных процедур её достижения. Однако в случае выборов общая цель – обеспечение избирательных прав граждан путём проведения голосования – носит производный характер для большинства участников процесса. Так, для Роскомнадзора приоритетом остаётся деятельность по контролю и надзору в сфере средств массовой информации²; для Росфинмониторинга – выявление нелегальных финансовых операций³; для МВД и Росгвардии – обеспечение жизни, здоровья, прав и свобод граждан РФ, обеспечение общественного порядка⁴, поддержании безопасного проведения избирательного процесса [9, с. 121]. Как показывает практика, правоохранительные органы и избирательные комиссии осуществляют совместную работу, тем самым образуя некие правоотношения, выраженные в таких формах, как взаимодействие и содействие. Если для взаимодействия характерна реализация мер по обеспечению коллегиальных органов условиями для исполнения задач избирательного процесса, то для содействия характерно осуществление непосредственных полномочий органов правопорядка, наблюдаемых на этапах подготовки, проведения и завершения избирательного процесса. Таким образом, электоральная составляющая здесь встроена в более широкий функциональный контекст.

При рассмотрении роли избирательных комиссий в процессе организации выборов важно учитывать, что они часто оказываются в положении координаторов действий других органов публичной власти, не обладая при этом властными полномочиями по отношению к ним. Это проявляется, например, в распределении полномочий при формировании комиссий и обеспечении материально-технических условий выборов, где представители исполнительной власти занимают значительное место в составе региональных и территориальных комиссий, а сами избирательные органы вынуждены действовать в условиях зависимости от решений иных институтов и структур, не всегда согласованных между собой⁵. Это точно фиксирует асимметрию статусов, но при этом оставляет без ответа вопрос о том, является ли такая модель устойчивой или она воспроизводится лишь за счёт неформальных управленческих практик.

Отдельное напряжение в межинституциональной конфигурации создаёт цифровизация выборов. Введение дистанционного электронного голосования и расширение использования ГАС «Выборы» усиливают зависимость избирательного процесса от органов, отвечающих за связь, информационные технологии и безопасность. При этом в ряде исследований подчёркивается, что нормативное закрепление полномочий в этой сфере отстаёт от практики [10, с. 107]. Применение новых информационных технологий влечёт за собой нерешённые проблемы правового характера, связанные с необходимостью создания нормативной базы, определяющей права, обязанности, компетенцию вовлечённых лиц... контроль за деятельностью которых проблематичен [11]. В результате цифровая инфраструктура выборов оказывается распределённой между несколькими институтами, каждый из которых интерпретирует риски и приоритеты по-своему.

Противоречие между формально-правовым и институционально-функциональным пониманием организации выборов здесь становится особенно заметным. С одной стороны, законодательство стремится к детализации процедур и сроков. С другой – сама логика межинституционального взаимодействия плохо поддаётся жёсткой регламентации. Представляется, что именно в этом разрыве возникают устойчивые противоречия, которые проявляются не как открытые конфликты, а как рассогласование действий, дублирование функций или размывание ответственности.

² П. 1 гл. 1. Положения о Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций. Утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 16.03.2009 № 228. URL: <http://government.ru/docs/all/67556/>.

³ П. 1 гл. 1 Положения о Федеральной службе по финансовому мониторингу. Утверждено Указом Президента Российской Федерации от 13.06.2012 № 808. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/35481>.

⁴ П. 4 гл. 1 Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации. Утверждено Указом Президента Российской Федерации № 699 от 21.12.2016. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41549>.

⁵ Голос. Доклад о состоянии избиркомов субъектов Федерации и ТИК, участвующих в организации выборов депутатов Госдумы VII созыва // Golosinfo.org. URL: <https://golosinfo.org/articles/102661>.

Соответственно, рассмотрение организации выборов как межинституционального процесса позволяет сместить фокус анализа с отдельных органов на структуру их взаимодействия. Вместе с тем остаётся не до конца прояснённым, в какой мере подобный подход способен объяснить вариативность практик на региональном и муниципальном уровнях и где проходит граница между институциональной необходимостью и управленческой инерцией. Эти вопросы, по-видимому, требуют более детального рассмотрения уже на уровне типологии конкретных противоречий.

Цель и задачи исследования

Цель настоящего исследования заключается в попытке типологизировать основные противоречия, возникающие между институтами публичной власти в процессе подготовки и проведения выборов в органы государственной власти и местного самоуправления Российской Федерации. Такая постановка вопроса предполагает смещение акцента с формально-правового анализа на институциональное взаимодействие, а также признание того, что многие проблемы координации носят структурный, а не ситуативный характер. В каком объёме подобный подход позволяет лучше понять логику организации выборов – вопрос, который остаётся открытым и требует дальнейшего осмысления.

Задачами исследования автор ставит: 1. Выявить субъектный состав и зоны взаимодействия; 2. Проанализировать нормативно-правовую базу на предмет пробелов, дублирования функций и рассогласованности норм, которые провоцируют противоречия; 3. На основе эмпирического материала выявить устойчивые типы противоречий между публичными институтами в электоральном цикле; 4. Проследить, как выявленные типы противоречий влияют на логику организации выборов, и насколько они предопределены конструкцией самой политической системы; 5. Сформулировать гипотезы для дальнейшего осмысления.

Методы исследования

Исследование построено в рамках институционального и процессно-системного анализа с целью получения детального представления о текущем состоянии системы организации и проведения выборов. Основу для исследования составили источники, представленные нормативными правовыми актами, регулирующими деятельность государственных органов, задействованных в организации и проведении выборов на территории Российской Федерации, а также справочными материалами, научными публикациями.

Использование искусственного интеллекта. Автор заявляет, что генеративные модели искусственного интеллекта при подготовке статьи не применялись.

Результаты исследования и их обсуждение

С нашей точки зрения, попытка типологизировать противоречия в системе организации выборов неизбежно сталкивается с методологическим риском избыточной упорядоченности. Реальные противоречия редко существуют в «чистом виде» и, как правило, наслаиваются друг на друга. Тем не менее, аналитическое разделение представляется оправданным хотя бы в том смысле, что позволяет зафиксировать разные основания их возникновения – нормативные, управленческие, технологические и т. д. При этом речь идёт не столько о конфликтах, сколько о структурных несоответствиях, воспроизводимых самой логикой межинституционального взаимодействия.

1. Нормативно-компетенционные противоречия – это вид противоречий, возникающих в системе публичного управления, который связан с несоответствием между нормативным регулированием взаимодействия и объёмом прав и обязанностей конкретного органа (должностного лица). Этот вид противоречий проявляется уже на уровне формального распределения полномочий между органами публичной власти. Избирательное законодательство детализирует функции избирательных комиссий, однако значительная часть обеспечительных полномочий закрепляется в отраслевых актах, не ориентированных на электоральный процесс как таковой. В результате возникает ситуация, в которой правовые основания участия различных органов в организации выборов оказываются фрагментированными.

В научных дискуссиях, посвящённых публичной власти, часто подчёркивается, что практика разграничения и взаимодействия компетенций органов публичной власти не всегда сопровождается ясным нормативным закреплением, что усугубляет зоны пересечения полномочий и вызывает институциональную неопределённость. Так, в анализе взаимодействия исполнительных органов публичной власти фиксируется, что, несмотря на

существующую правовую основу, «существуют проблемы разграничения компетенции органов публичной власти в современной России, требующие уточнения и чёткого закрепления в законодательстве» [12, с. 22-25]. В контексте выборов данная неопределённость приобретает практическое измерение: формально обязательство участия органа определяется в Федеральном законе № 67-ФЗ¹, но далее его пределы и ответственность остаются размытыми.

Особенно наглядно это проявляется в соотношении полномочий избирательных комиссий и органов исполнительной власти субъектов Федерации. Комиссии наделены статусом независимых органов, однако зависимы от решений исполнительной власти в вопросах финансирования, материального обеспечения и кадрового сопровождения. Нормативно эта зависимость оформляется как «содействие», но фактически она формирует асимметричную модель взаимодействия, не всегда прозрачную с точки зрения распределения ответственности.

Так, например, избирательный процесс обеспечивается в некоторых регионах РФ при помощи создания «рабочей группы при губернаторе по вопросам подготовки и проведения выборов». Обычно в такую рабочую группу входят главы всех «заинтересованных» ведомств: ГУ МВД, Росгвардия, ГУ МЧС, главы ОМСУ, руководители краевых подразделений по внутренней политике и так далее.

2. Административно-управленческие противоречия. Если нормативные противоречия задают рамку, то административно-управленческие противоречия проявляются в повседневной практике подготовки и проведения выборов. Здесь речь идёт уже не о формальных полномочиях, а о способах координации действий между органами, находящимися вне иерархического подчинения друг другу.

В исследованиях государственного управления подчёркивается, что российская административная система исторически ориентирована на вертикальные механизмы координации. Однако в избирательном процессе значительная часть взаимодействий носит горизонтальный характер. Избирательные комиссии вынуждены согласовывать действия с органами исполнительной власти, муниципалитетами, контрольно-надзорными структурами, не обладая инструментами прямого административного воздействия. Это создаёт ситуацию, в которой управленческие решения принимаются через переговоры и неформальные договорённости, а не через устойчивые процедуры.

Методологическая сложность здесь заключается в том, что подобные противоречия трудно зафиксировать эмпирически. Они редко находят отражение в официальных документах и чаще проявляются в виде задержек, дублирования функций или перераспределения задач «по факту». В этом смысле административно-управленческие противоречия остаются наименее описанными, несмотря на их системный характер.

Стоит также отметить отсутствие единых практик такого взаимодействия на всём протяжении регионального управления. В одних регионах взаимодействие осуществляется на основе заключения соглашений между избирательными комиссиями и ведомствами, в других – на основании официальных писем и запросов, в третьих – на основании телефонных переговоров и т. д. Отсутствие единого регламента взаимодействия ведёт к потере контроля и ответственности за результат общей деятельности.

Это, например, выражается в координации информирования граждан о дате и месте голосования. Зачастую в условиях ограниченности ресурсов избирательным комиссиям для этого приходится прибегать к безвозмездной социальной рекламе. Учитывая отсутствие чётко прописанных требований к предоставлению эфирного времени на экранах уличной сети или транспорта, информирования по средствам наружной рекламы, рассылок через общедоступные группы в мессенджерах и социальных сетях, владельцами которых являются госорганы и т. д., для достижения цели приходится прибегать к одной из описанных выше технологий. При этом размещение информации о выборах даже в этих случаях не гарантируется.

3. Информационно-регуляторные противоречия (Роскомнадзор, СМИ, интернет). Отдельный пласт противоречий формируется в сфере информационного регулирования. Участие Роскомнадзора в избирательном процессе формально связано с обеспечением соблюдения законодательства о средствах массовой информации и информации в сети Интернет. Однако в период избирательной кампании эти функции неизбежно пересекаются с задачами обеспечения равенства кандидатов и свободы агитации.

В ряде работ, посвящённых регулированию цифровых коммуникаций в электоральной сфере, подчёркивается, что внедрение информационных технологий и их взаимодействие с правовыми нормами сопровождается рядом нормативных сложностей и пробелов, требующих уточнения правового регулирования. Так, при анализе конституционно-правовых вызовов цифровизации избирательного процесса отмечается необходимость адаптации норм для современных информационных условий, когда регулирование взаимодействий в информационной среде становится ключевым элементом обеспечения легитимности и эффективности электоральных процедур [10]. В контексте выборов это приводит к ситуации, когда регуляторные решения, принимаемые исходя из логики информационной безопасности или соблюдения формальных требований, оказывают прямое влияние на ход избирательной кампании, не всегда будучи скоординированными с избирательными комиссиями.

Дальнейшее развитие института электронного голосования должно основываться на конституционной модели выборов, ориентированной на обеспечение публичного доверия, юридической предсказуемости и правовой ответственности. Концептуальный подход к цифровизации выборов требует согласования технологических решений с фундаментальными конституционными принципами, что предполагает не запрет, а нормативную интеграцию инноваций в рамки правового государства [13].

Неоднозначность заключается в том, что ни Роскомнадзор, ни избирательные комиссии не обладают «полной» картиной информационных процессов. Комиссии отвечают за равные условия агитации, но не контролируют технические аспекты распространения информации; регулятор, напротив, контролирует каналы, но не несёт ответственности за электоральные последствия своих решений. Поэтому избирательные комиссии идут по пути контроля нарушений агитации в Интернете исключительно на основании жалоб, но не проводя постоянный мониторинг (отсутствуют такие возможности и полномочия). Роскомнадзор, напротив, осуществляет мониторинг незаконной агитации в Интернете по ключевым фразам, в случае обнаружения – обращается в избирательную комиссию, организующую выборы (самостоятельная квалификация нарушения Роскомнадзором невозможна). Комиссия, при принятии решения о незаконной агитации, требует удалить её у владельца ресурса или страницы в социальной сети, и только в случае невыполнения – обращается в Роскомнадзор с требованием блокировки данной информации.

4. Финансово-контрольные противоречия (Росфинмониторинг, Банк России). Финансовый контроль в избирательном процессе представляет собой ещё один пример пересечения институциональных логик. Избирательные фонды кандидатов и специальные счета для проведения выборов находятся в зоне внимания как избирательных комиссий, так и финансовых регуляторов. При этом Росфинмониторинг и Банк России действуют в рамках задач противодействия легализации доходов и обеспечения стабильности финансовой системы.

В сфере финансового контроля электоральных процессов важны не только формальные требования, но и понимание рисков, связанных с финансированием политических кампаний и прозрачностью процедур. Международные исследования подчёркивают, что регулирование финансовых аспектов выбора остаётся сложной задачей, в которой нормативные механизмы часто ориентированы на ограничение очевидных рисков, однако это не всегда учитывает специфические особенности избирательных процедур и политической конкуренции⁶. Это создаёт противоречие между требованием оперативности избирательного процесса и логикой финансового комплаенса, предполагающей тщательную проверку операций. В результате избирательные комиссии оказываются в положении посредников между кандидатами и финансовыми институтами, не обладая возможностью влиять на регуляторные решения.

Например, по-прежнему сохраняются инциденты, при которых в случае банкротства кандидата или открытых исполнительных производств в отношении него, Сбербанк отказывает кандидату в открытии специального избирательного счёта или блокирует его, списывая с него средства с чет погашения задолженности. Это запрещено избирательным

⁶ OECD. Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture // OECD Publishing. URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2016/02/financing-democracy_g1g620b1.pdf.

законодательством, но при этом в фискально-финансовом законодательстве отсутствуют исключения из указанных банковских требований. Поэтому подобные случаи приходится урегулировать избирательным комиссиям в индивидуальном порядке.

5. Инфраструктурные противоречия (помещения, техника, доступность). Наиболее «материальные» противоречия связаны с инфраструктурным обеспечением выборов. Помещения для голосования, техническое оснащение участков, обеспечение доступности для маломобильных групп предоставляются органами исполнительной власти и муниципалитетами. Формально эти вопросы относятся к сфере организационного содействия, однако на практике именно они во многом определяют условия реализации избирательных прав.

Инфраструктурные решения принимаются исходя из возможностей конкретной территории, бюджетных ограничений и приоритетов местной администрации. Избирательные комиссии здесь выступают скорее как пользователи предоставляемых ресурсов, чем как субъекты, формирующие требования. Это создаёт противоречие между едиными стандартами организации выборов и территориальной дифференциацией условий их проведения.

Например, существуют требования к оснащению избирательных участков копировально-множительной техникой и автоматизированными рабочими местами (компьютерами с периферийным оборудованием). Но на закупку необходимого оборудования, которое бы использовалось исключительно при проведении выборов, не выделяются бюджетные средства, так как это будет «неэффективным использованием средств». Поэтому их приходится изыскивать главам органов местного самоуправления, руководителям бюджетных учреждений. И в результате минимальные требования к оснащению автоматизированных рабочих мест не всегда выполняются.

6. Цифровые и технологические противоречия (ДЭГ, ГАС «Выборы»). Цифровизация выборов усиливает уже существующие противоречия и одновременно порождает новые. Введение дистанционного электронного голосования перераспределяет роли между участниками процесса, усиливая значение органов, отвечающих за цифровую инфраструктуру и безопасность. При этом нормативное закрепление этих ролей остаётся фрагментарным.

В ряде публикаций, посвящённых цифровизации электоральных процедур, подчёркивается, что технологические инновации в цифровом голосовании и коммуникациях развиваются опережающими темпами по сравнению с механизмами институционального и нормативного их сопровождения. Это приводит к тому, что правовые и административные институты вынуждены адаптироваться под уже внедрённые цифровые решения, а не формировать адекватные механизмы на опережение, что создаёт дополнительные риски для эффективности и легитимности электоральных процедур [14]. Это приводит к ситуации, в которой ответственность за сбои или риски распределяется между несколькими органами, ни один из которых не обладает полнотой контроля. В результате цифровые решения становятся источником не только инноваций, но и дополнительных зон неопределённости. Некоторые авторы в исследованиях также обосновывают необходимость разработки нормативных документов и законодательных актов, регулирующих данный процесс [15, с. 111; 16, с. 119; 17, с. 125; 18, с. 69].

Например, с 2012 года в России было внедрено видеонаблюдение за выборами. Которое до 2021 года было доступно для просмотра всех желающих на специальном портале. Однако видео с данного ресурса стали использоваться для создания фейков, а также проведения незаконных процедур контроля за голосованием. Вследствие этого видеонаблюдение стало доступно только для участников избирательного процесса (избирательных комиссий, кандидатов, политических партий, Общественных палат и Уполномоченных по правам человека), а также в специально организуемых Центрах общественного наблюдения за голосованием. Это до сих пор является предметом критики со стороны ряда политических сил и используется в качестве попыток аргументировать снижение легитимности выборов.

7. Противоречия в сфере безопасности (МВД, МЧС, Росгвардия, органы безопасности). Сфера обеспечения безопасности выборов демонстрирует, пожалуй, наиболее жёсткое расхождение институциональных логик. Для правоохранительных органов и силовых структур приоритетом остаётся предотвращение угроз общественному порядку и безопасности, тогда как для избирательных комиссий – обеспечение свободного и ненапряжённого характера голосования [19, с. 33].

Взаимодействие в этой сфере формально регламентировано, однако в условиях реальных рисков приоритеты могут смещаться. Усиленные меры безопасности способны объективно влиять на доступность избирательных участков и восприятие выборов гражданами. При этом оценка допустимости таких мер редко становится предметом совместного институционального обсуждения, оставаясь в компетенции силовых структур [20].

Например, в ряде случаев в отдельных муниципалитетах отсутствуют помещения, которые отвечают высоким требованиям, предлагаемым к избирательным участкам со стороны МЧС, однако, соответствуют требованиям по пожарной безопасности к помещениям в их повседневном функционале. МЧС выписывают предписания для устранения нарушений в целях допуска для использования в качестве помещения для голосования. Но на эти работы средства в бюджетах балансодержателя не запланированы и не могут расходоваться (нецелевое использование: помещения для их прямого функционала соответствуют требованиям безопасности). Соответственно, для допуска каждого такого участка к участию в днях голосования комиссиям приходится вести переговоры с МЧС индивидуально, например, обеспечивать дополнительные наряды пожарных расчетов на территории.

В совокупности рассмотренные типы противоречий позволяют говорить о том, что организация выборов формируется как поле пересечения различных управленческих рациональностей. В какой мере эти противоречия поддаются институциональному «сглаживанию», а в какой – являются неизбежным следствием усложнения публичной власти, остаётся вопросом, требующим дальнейшего анализа.

Представляется важным учитывать, что одни и те же типы противоречий по-разному проявляются в зависимости от уровня публичной власти. При формальном единстве нормативной базы управленческие и ресурсные условия на федеральном, региональном и муниципальном уровнях существенно различаются, что влияет на характер и интенсивность институциональных расхождений. В этом контексте аналитически значимым является сопоставление уровней проявления выявленных противоречий (таблица 1).

Таблица 1 – Уровни проявления противоречий в системе организации выборов
Table 1 – The levels of contradictions in the election system

Тип противоречия	Федеральный уровень	Региональный уровень	Муниципальный уровень
Нормативно-компетенционное	Распределение полномочий между федеральными органами и ЦИК России; коллизии между избирательным и отраслевым законодательством	Конкретизация и интерпретация федеральных норм органами субъектов РФ	Применение норм в условиях ограниченной компетенции и ресурсов органов местного самоуправления
Административно-управленческое	Отсутствие единого межведомственного центра координации	Зависимость организации выборов от управленческой модели региона	Персонализированная координация в каждом муниципалитете, высокая роль конкретных должностных лиц
Информационно-регуляторное	Регулирование федеральных СМИ и цифровых платформ	Контроль региональных СМИ и интернет-ресурсов	Отсутствие у муниципалитета возможности воздействия на локальное информационное пространство
Финансово-контрольное	Установление правил финансового контроля и требований комплаенса	Реализация контрольных процедур в рамках региональной финансовой инфраструктуры	Практические сложности открытия и ведения избирательных счетов
Инфраструктурное	Формирование общих стандартов организации избирательных участков	Распределение материально-технических ресурсов между территориями	Фактические условия голосования и доступность участков в каждом муниципалитете

Продолжение таблицы 1

Continuation of table 1

Тип противоречия	Федеральный уровень	Региональный уровень	Муниципальный уровень
Цифровое-технологическое	Разработка и внедрение ДЭГ и ГАС «Выборы»	Адаптация цифровых решений к региональным условиям	Техническая реализация и сопровождение цифровых процедур в каждом муниципалитете
Безопасностное	Определение общих подходов к обеспечению безопасности выборов	Координация силовых и экстренных служб в период кампании	Обеспечение безопасности на конкретных избирательных участках

Сопоставление уровней проявления противоречий позволяет увидеть, что их институциональная природа сохраняется на всех уровнях публичной власти, однако формы и интенсивность существенно различаются. Если на федеральном уровне преобладают нормативные и регуляторные рассогласования, то на региональном и муниципальном уровнях противоречия всё чаще принимают управленческий и ресурсный характер. Это указывает на то, что проблемы координации в системе организации выборов не могут быть сведены исключительно к несовершенству законодательства и в значительной степени обусловлены особенностями распределения функций и ответственности в многоуровневой системе публичной власти.

Выводы

Целью настоящей статьи было выявление и аналитическое осмысление противоречий, возникающих в системе организации выборов как результате взаимодействия разнородных институтов публичной власти. В ходе исследования выборы рассматривались не только как юридически регламентированная процедура, но и как сложный межинституциональный процесс, в котором пересекаются различные управленческие, регуляторные и функциональные логики. Такая постановка задачи позволила сместить фокус анализа с отдельных органов и этапов избирательного процесса на структуру их взаимодействия.

Проведённый анализ показал, что ключевые противоречия в системе организации выборов носят устойчивый и воспроизводимый характер. Они проявляются на нормативно-компетенционном уровне, в административно-управленческой практике, в сфере информационного регулирования, финансового контроля, инфраструктурного обеспечения, цифровых технологий и обеспечения безопасности. Важно подчеркнуть, что данные противоречия не сводятся к отдельным сбоям или ошибкам исполнения. Напротив, они обусловлены институциональной фрагментацией публичной власти и различием целей, приоритетов и режимов деятельности вовлечённых органов.

Разработанная в статье типология позволила систематизировать эти противоречия и показать, что большинство из них возникает в зонах пересечения полномочий, где отсутствуют устойчивые механизмы координации и чёткое распределение ответственности. Сопоставление уровней их проявления продемонстрировало, что при формальном единстве правового регулирования характер противоречий существенно варьируется в зависимости от федерального, регионального и муниципального контекстов. Это указывает на ограниченность универсальных управленческих решений и подчёркивает значение институциональной среды конкретной территории.

Полученные выводы позволяют сделать более общий вывод о том, что эффективность организации выборов в значительной степени определяется не только качеством избирательного законодательства, но и способностью системы публичной власти к согласованию разнородных институциональных логик. В этом смысле избирательные комиссии оказываются в положении координаторов, обладающих высокой степенью ответственности при относительно ограниченных возможностях воздействия на иных участников процесса.

Вместе с тем представленное исследование имеет определённые ограничения. Оно сосредоточено преимущественно на институциональном и теоретико-аналитическом уровне и не включает детальный анализ конкретных электоральных кампаний. Это, однако, открывает перспективы для дальнейших исследований, направленных на эмпирическую проверку выявленных типов противоречий, а также на анализ практик их институционального сглаживания в различных субъектах Российской Федерации.

В целом представляется, что рассмотрение организации выборов через призму межинституциональных противоречий позволяет глубже понять внутреннюю логику функционирования избирательной системы и наметить направления её дальнейшего теоретического и практического осмысления.

Список источников / References

1. Ларичев В. П., Грудцына Л. Ю. Актуальные проблемы российского избирательного законодательства // Образование и право. 2024. № 2. С. 88-93. [Larichev, V. P., & Grudtsyna, L. Yu. (2024). Actual problems of the Russian electoral legislation. *Education and Law*, 2, 88–93. (In Russian)] <https://doi.org/10.24412/2076-1503-2024-2-95-88-93>.
2. Веремеев А. В. Понятие выборов и их функции. Основные определения, характеризующие институт выборов // Научные стремления. 2013. № 8. С. 9-13. [Veremeev, A. V. (2013). The concept of elections and their functions. The main definitions characterizing the institution of elections. *Scientific Aspirations*, 8, 9–13. (In Russian)] EDN: UBLAFH.
3. Сурменев С. А. Взаимодействие избирательных комиссий с органами государственной власти, местного самоуправления и институтами гражданского общества в современной России // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2013. № 3(36). С. 107-111. [Surmenev, S. A. (2013). Interaction of election commissions with state authorities, local governments and institutions of civil society in modern Russia. *Bulletin of the Volga Academy of Public Administration*, 3(36), 107–111. (In Russian)] EDN: QYXQAZ.
4. Котельников А. Д. Взаимодействие избирательных комиссий с иными органами публичной власти: новеллы законодательства // Сибирский юридический вестник. 2024. № 1(104). С. 8-15. [Kotelnikov, A. D. (2024). Interaction of election commissions with other public authorities: novelties of legislation. *Siberian Law Bulletin*, 1(104), 8–15. (In Russian)] <https://doi.org/10.26516/2071-8136.2024.1.8>.
5. Сморгунув Л. В. Сетевой подход к политике и управлению // Полис. Политические исследования. 2001. № 3. С. 103-112. [Smorgunov, L. V. (2001). Network approach to politics and management. *Polis. Political Research*, 3, 103–112. (In Russian)] EDN: ESCTXB.
6. Беспалова О. В., Костюченко Т. В. Сетевой подход к государственному управлению // Юристъ-Правоведъ. 2012. № 3(52). С. 15-19. [Bespalova, O. V., & Kostyuchenko, T. V. (2012). A network approach to public administration. *Jurist-Pravoved*, 3(52), 15–19. (In Russian)] EDN: QCDSAF.
7. Дикаева Л. Х. Эволюция и современные концепции моделей государственного управления в условиях институциональных преобразований // Экономика и управление: проблемы, решения. 2025. Т. 8, № 11(164). С. 20-25. [Dikaeva, L. H. (2025). Evolution and modern concepts of public administration models in the context of institutional transformations. *Economics and Management: Problems, Solutions*, 8(11-164), 20–25. (In Russian)] <https://doi.org/10.36871/ek.up.p.r.2025.11.08.003>.
8. Михайлова О. В. Сети в современном государственном управлении: конфигурации и механизмы координации // Политическая наука. 2021. № 4. С. 14-30. [Mikhailova, O. V. (2021). Networks in modern public administration: configurations and coordination mechanisms. *Political Science*, 4, 14–30. (In Russian)] <https://doi.org/10.31249/poln/2021.04.01>.
9. Росенко М. И., Круглова А. Роль правоохранительных органов в ходе организации избирательного процесса // Право и государство: теория и практика. 2023. № 3(219). С. 119-121. [Rosenko, M. I., & Kruglova, A. (2023). The role of law enforcement agencies in the organization of the electoral process. *Law and the State: Theory and Practice*, 3(219), 119–121. (In Russian)] http://doi.org/10.47643/1815-1337_2023_3_119.
10. Колюшин Е. И. Правовые проблемы электронизации (цифровизации) выборов // Вестник университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 9(61). С. 103-113. [Kolyushin, E. I. (2019). Legal problems of electronic (digital) elections. *Bulletin of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*, 9(61), 103–113. (In Russian)] <https://doi.org/10.17803/2311-5998.2019.61.9.103-113>.
11. Баранов Н. А. От недоверия – к легитимации: трудный путь цифровых электоральных технологий на примере России // Вестник РУДН. Серия: Политология. 2022. Т. 24, № 3. С. 433-446. [Baranov, N. A. (2022). From distrust to legitimation: the difficult path of digital electoral technologies on the example of Russia. *Bulletin of the RUDN University. Series: Political Science*, 24(3), 433–446. (In Russian)] <https://doi.org/10.22363/2313-1438-2022-24-3-433-446>.
12. Бобров К. М. Взаимодействие органов публичной власти и проблемы разграничения их компетенции в современной России (на примере органов исполнительной власти) // Юридический мир. 2024. № 12. С. 22-25. [Bobrov, K. M. (2024). Interaction of public authorities

and problems of differentiation of their competence in modern Russia (on the example of executive authorities). *Legal World*, 12, 22–25. (In Russian)] <https://doi.org/10.18572/1811-1475-2024-12-22-25>.

13. Петрова С. В. Конституционно-правовые вызовы цифровизации избирательного процесса: дистанционное электронное голосование в фокусе права // Северо-Кавказский юридический вестник Северо-Кавказский юридический вестник. 2025. № 2. С. 59–68. [Petrova, S. V. (2025). Constitutional and legal challenges of digitalization of the electoral process: remote electronic voting in the focus of law. *North Caucasus Legal Bulletin*, 2, 59–68. (In Russian)] EDN: DJCDQG.

14. Цалиев А. М., Лолаева А. С. Цифровизация избирательного процесса: глобальные тренды и российская практика // Государственное и муниципальное управление. Учёные записки. 2025. № 2. С. 222–229. [Tsaliev, A. M., & Lolaeva, A. S. (2025). Digitalization of the electoral process: global trends and Russian practice. *State and Municipal Administration. Scientific Notes*, 2, 222–229. (In Russian)] EDN: VPYSYF.

15. Кулешова Н. Н., Трыканова С. А. Актуальные тенденции развития цифровизации избирательного процесса в РФ // Интеллектуальный и кадровый потенциал современной науки: Сборник статей международной научно-практической конференции. Петрозаводск, 11 ноября 2020 года. Петрозаводск: Международный центр научного партнерства «Новая Наука» (ИП Ивановская Ирина Игоревна), 2020. С. 106–112. [Kuleshova, N. N., & Trykanova, S. A. (2020). Current trends in the development of digitalization of the electoral process in the Russian Federation. In *Intellectual and Human Potential of Modern Science* (pp. 106–112), Proceedings of the international scientific and practical conference (November, 11, 2020), Petrozavodsk. Petrozavodsk: International Center for Scientific Partnership "New Science" (IE Ivanovskaya Irina Igorevna). (In Russian)] EDN: LEYIZP.

16. Сапрыгин К. В. Принципы избирательного права в контексте развития цифровых технологий // Вопросы российского и международного права. 2024. Том 14, № 9-1. С. 115–127. [Saprygin, K. V. (2024). Principles of electoral law in the context of digital technology development. *Issues of Russian and International Law*, 14(9-1), 115–127. (In Russian)] EDN: SDDVBH.

17. Акчурин А. Р. Цифровизация избирательного процесса – ключевой вектор развития института выборов в России // Гражданин. Выборы. Власть. 2022. № 3(25). С. 120–128. [Akchurin, A. R. (2022). Digitalization of the electoral process is a key vector of the development of the electoral institute in Russia. *Citizen. Elections. Power*, 3(25), 120–128. (In Russian)] EDN: UVLLHN.

18. Алексеев Р. А. Новеллы российского избирательного законодательства в эпоху цифровизации: проблемы и перспективы применения // Северо-Кавказский юридический вестник. 2025. № 2. С. 69–78. [Alekseev, R. A. (2025). Novelty of the Russian electoral legislation in the era of digitalization: problems and prospects of application. *North Caucasus Legal Bulletin*, 2, 69–78. (In Russian)] EDN: ECUVGQ.

19. Харламов С. О., Забавка С. И. Взаимодействие органов внутренних дел с избирательными комиссиями при проведении выборов // Международный журнал конституционного и государственного права. 2018. № 1. С. 31–35. [Kharlamov, S. O., & Zabavka, S. I. (2018). Interaction of internal affairs bodies with election commissions during elections. *International Journal of Constitutional and State Law*, 1, 31–35. (In Russian)] EDN: XQCFBB.

20. Крылов Г. А. Дистанционное электронное голосование как инструмент цифровой демократии в Российской Федерации // Вопросы российской юстиции. 2023. № 27. С. 55–64. [Krylov, G. A. (2023). Remote electronic voting as a tool of digital democracy in the Russian Federation. *Issues of Russian Justice*, 27, 55–64. (In Russian)] EDN: ZKYBWP.

Информация об авторе

В. В. Рыжова – старший преподаватель кафедры иностранных языков и связей с общественностью ПГНИУ.

Information about the author

V. V. Ryzhova – a senior lecturer at the Department of Foreign Languages and Public Relations, PSNU.

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

The author declares no conflicts of interests.

Статья поступила в редакцию 27.02.2026; одобрена после рецензирования 20.04.2026; принята к публикации 09.06.2026.

The article was submitted 02/27/2026; approved after reviewing 04/20/2026; accepted for publication 06/09/2026.