

Избирательная комиссия Вологодской области

**ПОЛИТИЧЕСКАЯ
ЖИЗНЬ РЕГИОНА**

**глазами ученых и
организаторов выборов**



Выпуск 6

**Вологда
2005**

Издание осуществлено при финансовой поддержке
Российского центра обучения избирательным технологиям
при Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации

Ответственный редактор – кандидат политических наук
Л. И. Антонова, председатель
Избирательной комиссии Вологодской области



**Политическая жизнь региона глазами
ученых и организаторов выборов. Вып. 6 /**
Отв. ред. Л. И. Антонова; Избирательная комиссия Вологод-
ской области. – Вологда: «Древности Севера», 2005. – 96 с.

© Избирательная комиссия Вологодской области, 2005
© Коллектив авторов, 2005
© Издательство «Древности Севера», 2005

ISBN 5-93061-017-7



ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО



Уважаемые читатели!

Перед вами очередной выпуск сборника «Политическая жизнь региона глазами ученых и организаторов выборов». Время требует внесения корректив как в законодательную избирательную базу, так и в работу избирательных комиссий. Анализ прошедших избирательных кампаний и опыт проведения выборов и референдумов в нашей области и других субъектах Федерации необходим для совершенствования работы организаторов выборов и помогает определить эффективность происходящих изменений.

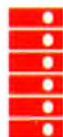
Авторы статей попытались проанализировать практику проведения выборов и представляют вам свое видение избирательных процессов в нашем регионе, а также оценку социальной стабильности в области. В сборнике представлена статья, обобщающая первый опыт осуществляемой в стране масштабной реформы местного самоуправления на примере проведения выборов в органы местного самоуправления в Вологодской области.

Считаем, что издание может быть интересно широкому кругу читателей – от организаторов выборов до избирателей. Надеемся, что наш сборник поможет вам лучше увидеть работу организаторов выборов по проведению избирательных кампаний в нашей области.

*Л. И. Антонова,
председатель Избирательной комиссии
Вологодской области*



Л. И. Антонова,
председатель Избирательной комиссии
Вологодской области,
кандидат политических наук



Организационно-правовой аспект формирования органов местного самоуправления в регионе

Многообразный исторический опыт развитых демократий свидетельствует, что оптимальная современная политическая система в том виде, в котором она сегодня существует, не могла сложиться без воздействия мощного института, который принято называть местным самоуправлением. В своих поисках наиболее эффективных средств, инструментов управления (самоуправления) общественными процессами, системы с различными

историческими, социальными, политическими условиями неизбежно и неоднократно обращались именно к возможностям местного самоуправления, решая при этом задачи оптимального соотношения разделения функций, прав и обязанностей, горизонтальных и вертикальных властных отношений. Среди употребляемых формальных показателей степени демократичности, прогрессивности, «продвинутости», развитости той или иной политической системы, степень развития институтов местного самоуправления занимает одно из основных мест; она (эта степень) служит формальным основанием для вовлечения той или иной страны в престижные международные организации, советы, союзы, оказания или неоказания ей помощи и поддержки. Как весьма динамично развивающаяся система местное самоуправление не может не вызывать интереса своими новациями: не случайно споры и дискуссии вокруг вроде бы устоявшегося на Западе института продолжают волновать как практических политиков, менеджеров, муниципальных деятелей, так и самые широкие слои населения. Процессы общей трансформации политической, социальной, экономической системы России закономерным образом сопровождались развитием сначала идеи, а затем и практики местного самоуправления в стране. Не случайно основные этапы реформы местного самоуправления в России столь значительно совпадают с динамикой и последовательностью более общих процессов. В литературе неоднократно указывалось, что реформа местного самоуправления в России выходит далеко за рамки пусть весьма важного, но

относительно локального процесса, института, она, по сути, является преобразованием всей системы властных отношений в стране, а ее социальные и экономические последствия могут послужить мощнейшим источником изменений и в этих сферах. Может быть, как ни одна другая трансформация, данная реформа показывает расклад политических сил и влияний (как фундаментальных, так и конъюнктурных, локальных); отношение к реформе, ее этапам, формам, механизмам весьма показательно характеризует реальные позиции тех или иных политических авторов. Имеющаяся научная, правотворческая, методическая, практическая литература по теме исследования, проводимые конференции, дискуссии, симпозиумы (локальные, региональные, федеральные, международные) наглядно свидетельствуют об огромном интересе к многоаспектным весьма острым проблемам реформы.¹

Проблема становления системы местного самоуправления многопланова. Она включает как собственно политические, так и экономические, управленческие,

¹ См., например: Герасименко Г.А. Земское управление в России. М. 1990; Учреждение государственного управления в России: опыт формирования и эволюции. Нижний Новгород, 1994; Бородкин Ф.М. Ценности населения и возможности местного самоуправления // Социс. 1997. №1. С. 98–110; Гельман В. Федеральная политика и местное самоуправление // Власть. 1997. №9. С. 73–80; Гильченко Л.В. Становление самоуправления в России // Городское управление. 1996. №1. С. 3–11; Чернышов М. Основные направления реализации закона о местном самоуправлении // Городское управление. 1996. №4. С. 21–29.

юридические, социальные, культурологические и другие составляющие. Более того, выделение с полной определенностью одного из этих аспектов является научной абстракцией, степень их взаимосвязанности, взаимозависимости такова, что на практике сделать это практически невозможно. Тем не менее, такой методологический, рационализирующий прием как выделение и анализ одного из элементов взаимосвязанной системы в данном случае выглядит оправданным, поскольку приносит как теоретические, так и практические результаты. Именно таким элементом является формирование муниципальных органов власти, то есть выборы.

Весьма многочисленна литература как по отдельным аспектам развития самоуправления в России в настоящее время (экономическим, юридическим, социологическим, организационным)¹, так и по общим вопросам

¹ См., например: Абрамов В.Ф. Местное самоуправление: идея и опыт // Социс. 1997. №1. С. 120–126; Бондарев Н.С., Зинченко С.Н. Городской Совет и администрация: проблемы разграничения положений в сфере муниципальной собственности // Государство и право. 1993. №3; Овчинников И. Финансовая основа местного самоуправления // Хозяйство и право. 1996. №4. С. 81–95; Постовой Н.В. Экономическая основа местного самоуправления // Советское государство и право. 1990. №11; Пронина Л.И. Законодательная основа местных финансов // Финансы. 1998. №1; Савранская О.Л. Правовые основы местного самоуправления // Социс. 1997. №1. С. 111–119; Умнова И. и др. Проблемы взаимоотношений органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления: практика реализации законодательной основы // Городское управление. 1997. №3. С. 18–26. Саква Р. Российский регионализм, выработка политического курса и государственное развитие. М.: Изд-во Московского общественного научного фонда, 1999.

этого процесса¹. Основные проблемы становления местного самоуправления носят не правовой, не экономический, не организационный, а именно политический характер; суть их – в необходимости изменения субъекта управления и перераспределения властных полномочий. Аргументацией данного тезиса является конкретный опыт формирования различных и многообразных моделей местного самоуправления, реализованных в тех или иных конкретных условиях. Само собой разумеется, безупречно юридически оформленный.

В малой по общему объему работе мы не имеем возможности анализировать основные принципы построения системы местного самоуправления, к которым принято относить ориентацию на местные территориальные сообщества; разграничение полномочий между органами самоуправления разных территориальных уровней; разделение представительной и исполнительной власти на всех уровнях; наделение представительной власти местных органов распорядительными и контрольными функциями, самостоятельность и независимость в реше-

¹ Выделим следующие работы: Иванова В.Н. Местное самоуправление: технологии социально-экономического роста. СПб.: СПбГУ, 1999; Когут А.Е. Система местного самоуправления. Основы разработки и применения в городах России. СПб., 1995; Местное самоуправление: проблемы методологии и организации / Под ред. В.Я. Ельмеева, В.Н. Ивановой. СПб., 1997; Основы местной социально-экономической политики: рекомендации по разработке и практической реализации / Под ред. А.Е. Когута. СПб., 1995.

нии всех вопросов местной жизни в пределах установленной компетентности, приоритетность общественности органов самоуправления перед местным населением, избравшим их; применение непосредственной демократии.

Существуют две точки зрения на традиции местного самоуправления в России. В одном случае утверждается, что оно имело глубокие корни, выросло из традиционных многовековых форм самоорганизации, в другом – отвергается наличие сколько-нибудь серьезного опыта самоуправления в том виде, в котором оно существовало на Западе. Все исследователи солидарны в большом значении земств в развитии самоуправления, а также в том, что с 1917 года развитие этой формы было на долгие годы приостановлено. Необходимо отметить, что еще в XIX веке заявили о себе две особенности протекания реформы местного самоуправления: во-первых, ее явная сопряженность с трансформацией всей системы государственной власти, во-вторых, два возможных варианта реформы – «сверху» и «снизу».

Новым ключевым моментом реформы местного самоуправления явилось принятие в конце 1993 года новой Конституции Российской Федерации. В качестве важнейшей политической особенности реформы местного самоуправления в России может быть указана независимость органов местного самоуправления от государства. Данная норма, несмотря на то что она появилась достаточно случайно, по сути дела, определила и определяет сам характер протекания процесса реформы. Характер-

но, что развитие местного самоуправления в России было инициировано «сверху».

В официальных документах определяются два основных этапа реформы: 1994–1996 и 1997–1998 гг., затем следует ее дальнейшее развитие. Необходимо отметить уже достаточно выраженное запаздывание реализации этапов: первый этап был полностью выполнен к концу 1998 года, по прогнозам зарубежных экспертов, на реализацию второго потребуется не менее десяти лет.

Основными задачами первого этапа являлись разработка и принятие основных федеральных и региональных законов, регулирующих отношения в сфере местного самоуправления, создание государственных и общественных структур, способных оказывать реальную помощь проходящей реформе, формирование в регионах муниципальных представительных и исполнительных органов, в целом создание институциональных рамок функционирования местного самоуправления в России. Оценки степени и сроков реализации задач первого этапа в отечественной литературе различны.

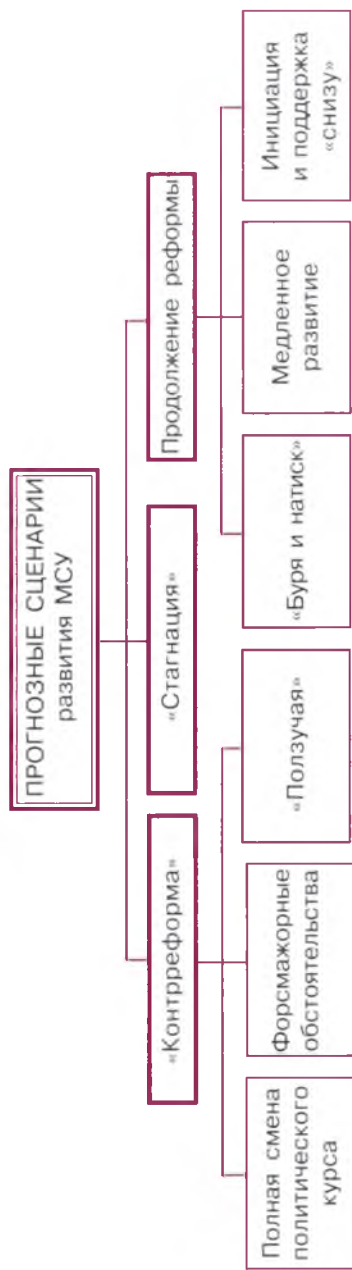
Главной особенностью и сущностным содержанием второго этапа является перенос активности в реализации реформы с федерального уровня на регионы. При этом роль Центра на втором этапе сводится, в основном, к контролю над ситуацией и организационно-методическому содействию реформе. Таким образом, замысел второго этапа – дополнить реформу «сверху»

инициативой и поддержкой «снизу». Очевидное воздействие на темпы протекания реформы оказало вступление России в Совет Европы в феврале 1998 года.

К основным социально-политическим особенностям хода реформы в России, кроме уже упоминавшегося негосударственного характера, по нашему мнению, относятся: коренное изменение традиции решения всех основных вопросов в Центре; весьма разнообразное, даже противоположное понимание идей местного самоуправления на разных уровнях власти; тот факт, что местное самоуправление в России является порождением федеральной власти, подспудное стремление на разных уровнях власти «огосударствить» местное самоуправление, создать так называемую «общественно-государственную» его модель; двойная ответственность двух уровней власти (федерального и регионального) за выполнение законодательства о местном самоуправлении; множественность ожиданий и перенасыщенность обязанностей органов местного самоуправления при отсутствии реальных рычагов и механизмов управления; отсутствие «общественного договора» по сути реформы; сложность социально-экономических и политических условий, в которых протекает реформа; различия в условиях и традициях регионов, неравномерность их экономического развития и т.д.

Пять лет назад нами были представлены прогнозные сценарии реформы местного самоуправления в России (см. прилагаемую ниже таблицу 1).

Таблица 1
Прогнозные сценарии развития местного самоуправления в Российской Федерации



Составлено по: Антонова Л.И. Политические аспекты местного самоуправления. Автореф. дисс. на соиск. степени кандидата политич. наук. – СПб., 2001. – С. 14–15.

Разумеется, эти модели всего лишь некая политологическая абстракция. Но время показало, что продолжение реформы МСУ было инициировано «сверху» Федеральным законом № 131 «Об общих принципах местного самоуправления РФ» (далее – ФЗ-131), а поддержка и осуществление реформы должны были организовываться государственной законодательной, исполнительной и избирательной властями региона.

Таблица 2
Алгоритм организации исполнения ФЗ-131



Рассмотрим практику организации исполнения ФЗ-131 и особенности этого процесса на примере Вологодской области. Нами был принят алгоритм организации, приведенный в таблице 2.

Итак, первое: безупречное юридическое исполнение. Первый его этап – осмысление Федерального закона № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

Основное распределение функций по проведению выборов в органы местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований в 2005 году охарактеризовано нами ниже в таблице 3.

Система организации выборов органов местного самоуправления во вновь образованных муниципальных образованиях описана нами в табличной форме (см. таблицу 4). Согласно пункту 1 статьи 84 ФЗ-131 выборы органов местного самоуправления, образованных до 8 октября 2003 года (за исключением случаев изменения границ, повлекшего увеличение численности избирателей муниципального образования более чем на 10 процентов, либо преобразования, либо продления или сокращения сроков полномочий ОМС), проводятся в порядке и сроки, установленные уставами муниципальных образований.

Порядок проведения референдума по вопросу о структуре органов местного самоуправления представлен в таблице 5.

Основное распределение функций по проведению вновь образованных муниципальных

Этап	Исполнитель	Документ
Подготовка нормативной базы	Органы государственной власти субъекта Российской Федерации	Законы области
Назначение выборов	Органы государственной власти субъекта Российской Федерации	Закон области
Подготовка и проведение выборов	Избирательные комиссии	Решения (постановления) соответствующих избирательных комиссий
Финансирование	Органы государственной власти субъекта Российской Федерации	Закон области «Об областном бюджете на 2005 год»
Установление результатов	Территориальные избирательные комиссии, на которые возложены полномочия избирательных комиссий муниципальных образований	Протокол о результатах выборов, постановление об установлении общих результатов выборов

Таблица 3

выборов в органы местного самоуправления
образований в 2005 году

Срок	Норма закона
До 31 марта 2005 года	Абзацы первый и второй пункта 2 части 1 статьи 85 ФЗ-131
До 31 марта 2005 года (в случае отсутствия инициативы жителей о проведении местного референдума). Рекомендуемый ЦИК России срок – в период с 6 по 15 января 2005 года	Пункт 2 части 1 статьи 85 ФЗ-131
Весь период избирательной кампании	Статья 20, пункты 10, 11 статьи 23, статья 24 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»
В десятидневный срок со дня официального опубликования решения о назначении выборов	Пункт 6 части первой статьи 85 ФЗ-131; пункт 3 статьи 57 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»
Не позднее чем через 10 (по выборам главы муниципального образования) и 12 (по выборам в представительный орган местного самоуправления) дней после дня голосования	Пункт 1 статьи 70 Закона области «О выборах главы муниципального образования в Вологодской области»; пункт 1 статьи 67 Закона области «О выборах депутатов представительного органа местного самоуправления»

Таблица 4

Выборы органов местного самоуправления
во вновь образованных муниципальных образованиях

Кто назначает	Кто организует	Кто финансирует	Кто определяет результаты
Органы государственной власти субъекта Российской Федерации (подпункт 2 пункта 1 статьи 85 ФЗ-131)	Избирательные комиссии (статья 20, пункты 10, 11 статьи 23, статья 24 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»)	Органы государственной власти субъекта Российской Федерации (подпункт 6 пункта 1 статьи 85 ФЗ-131)	ФЗ-131 не определено

Таблица 5

Проведение референдума по вопросу о структуре органов местного самоуправления

Кто назначает	Кто организует	Кто финансирует	Кто определяет результаты
Коллизия – Органы государственной власти субъекта Российской Федерации (абзац второй пункта 5 статьи 34 ФЗ-131); – избирательная комиссия субъекта Российской Федерации (абзац третий пункта 5 статьи 34 ФЗ-131)	Коллизия – Органы государственной власти субъекта Российской Федерации (абзац второй и третий пункта 5 статьи 34 ФЗ-131); – избирательная комиссия субъекта Российской Федерации (абзац третий пункта 5 статьи 34 ФЗ-131)	Органы государственной власти субъекта Российской Федерации (абзац второй и третий пункта 5 статьи 34 ФЗ-131)	Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации (абзац третий пункта 5 статьи 34 ФЗ-131)

Один из важнейших принципов работы на этом этапе – **общее дело**.

Работа на преодоление правовых коллизий была построена так:

- подготовка материалов;
- знакомство с ними юристов Законодательного Собрания, Правительства области, суда, прокуратуры;
- выработка наших предложений;
- проведение проблемного совещания;
- принятие **итогового документа**: законодательного или нормативного акта, решающего эти коллизии.

Таким образом была подготовлена нормативная база. Особенности работы можно считать краткие и жесткие сроки избирательных кампаний, необходимость проведения системной разъяснительной работы для преодоления социальной апатии. Реальный механизм взаимодействия властей различного уровня был создан и успешно проявил себя на практике.

Если применять значение термина «диверсификация» к политическим процессам, то Губернатором области В. Е. Позгалевым была создана именно диверсифицированная рабочая группа под руководством Н.В. Костыгова, первого заместителя Губернатора, состоящая из юристов, экономистов, финансистов, управленцев.

Содержанием работы этой группы было матричное планирование:

- приведение в соответствие с федеральным региональным законодательством;
- организационная подготовка к выборам;
- подготовка методических пособий непосредственно для комиссий («Блокнот члена участковой избирательной комиссии» и др.);
- учеба территориальных и участковых комиссий;
- подготовка медиапланов по просвещению населения;
- мониторинг политических процессов в муниципалитетах;
- анализ заявок на финансирование.

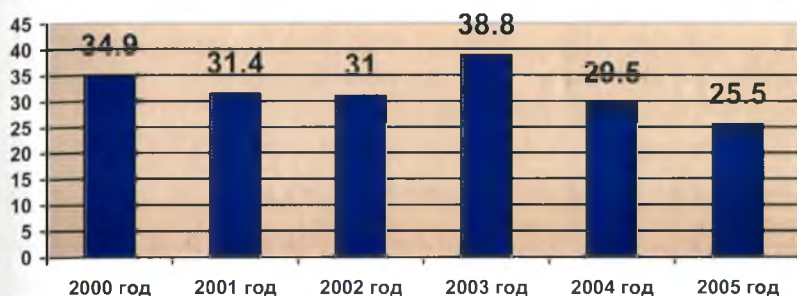
Второй этап – просвещение населения. Реформа проводилась в непростых условиях. О распространенности социальной апатии в регионе свидетельствуют данные социальных исследований Вологодского научно-координационного центра Центрального экономико-математического института Российской Академии наук (далее – ВНКЦ ЦЭМИ РАН) под руководством В.А. Ильина. На утверждение «Я не чувствую себя участником событий, происходящих в стране» положительный ответ был получен от значительного количества опрошиваемых (см. таблицу 6)¹.

Можно говорить о еще одном аспекте проблем – проблеме политического участия. Выше уже говорилось

¹ ГУП ЦСЭИ. Муниципальная реформа: мониторинг изменений. 1 этап. – Вологда, апрель 2005. – С. 5–7.

Таблица 6

Процент респондентов, согласившихся с утверждением
«Я не чувствую себя участником событий,
происходящих в стране»



о социальной апатии. Участие как социальное явление представляет собой важную составляющую деятельности общества. В широком смысле, принимать участие – значит быть причастным к какому-либо делу, вносить в той или иной мере вклад в него. Более конкретным и целенаправленным является политическое участие, которое означает действия, предпринимаемые личностью, группой, социальной общностью, организацией для достижения определенных целей в сфере политики.

Участие предполагает знание. На старте избирательной кампании о проведении муниципальных реформ была наслышана половина опрошенных – 54%, среди респондентов с высшим образованием – 80%. «Знали ли до нашего разговора, что 5 июня 2005 года состоится выборы органов МСУ?» – 52% знали. В ходе апрельского 2005 г. опроса ЦСЭН: «знал» – 84%, «не знал» – 16%. Однако если о факте предстоящего голосования знало

большинство, то назвать выбор людей осознанным в полной мере нельзя. Около половины активных избирателей не знали, кого будут выбирать (см. таблицу 7)¹.

Таблица 7

Знаете ли Вы, какие муниципальные органы городского уровня предстоит избрать 5 июня?

Главу городской (районной) администрации	37
Городской (районный) совет	33
Другое	3
Затруднились с ответом	48

Интересен и ход процесса выдвижения кандидатов, начавшегося 26 марта 2005 года, который не говорит о социальной активности. На 10 апреля 2005 года можно было констатировать готовность к выборам глав в 66 поселениях из 344 (19%), а готовность к выборам депутатов – в 44 поселениях из 344 (13%). При этом к 25 апреля (моменту окончания регистрации) готовность к выборам по количеству кандидатов достигла 100%.

Система ГАС «Выборы» позволяла осуществлять ежедневный мониторинг финансирования и хода избирательной кампании и быстро принимать адекватные меры по корректировке положения (см. таблицы 9–12).

5 июня 2005 года выборы состоялись. Средний процент избирателей, принявших участие в выборах по

¹ ГУП ЦСЭИ. Муниципальная реформа: мониторинг изменений. 1 этап. – Вологда, апрель 2005 г. – С. 5–7.

области, – 43,52%. Разброс составил от 21,22% (г. Грязовец) до 91,07% (МО Верхнетерменгское Верховажского района). Средний процент избирателей, принявших участие в выборах по районам области – от 33,51% (Грязовецкий район) до 66,42% (Нюксенский район).

В результате данного этапа выборов избрано 340 глав и 2977 депутатов (выборы проводились в 344 поселениях, избирались 344 главы и 2980 депутатов). Представительные органы самоуправления избраны в правомочном составе.

Прошедшие выборы всколыхнули широкие слои граждан, пригласив их к участию в самоуправлении. В состав сформированных органов местной власти пришло достаточно много людей, не имевших никакого политического или административного опыта. Как и в середине 90-х годов, наряду с достойными людьми, имеющими большой житейский опыт, опыт общественного и производственного управления, выдвинулись и люди, наивно полагающие, что они таким опытом обладают. Массовое появление «неофитов» в органах управления может быть чревато и негативными последствиями: эйфория от вхождения во власть сменится унынием от неумения решать конкретные задачи населения, помогать в организации жизни своим соседям. И вот здесь появляется вопрос об отзыве неэффективных избранников, если они не желают уходить сами. И урегулирование этой новой формы политического участия граждан – большая проблема. Юридически эта процедура не прописана

в региональных законах достаточно четко. Нормы есть, имеется и постановление Конституционного суда РФ от 2 апреля 2002 года по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Краснодарского края «О порядке отзыва депутата представительного органа МСУ» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа МСУ, выборного должностного лица МСУ в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей Злобина и Хнаева¹.

Постановление КС от 02.04.2002 №7-П позволяет сделать следующие выводы:

– отзыв выборного должностного лица вне связи с его конкретными действиями или бездействием, которые могут быть подтверждены или опровергнуты в судебном порядке, не соответствует Конституции РФ;

– в уставах муниципальных образований должна существовать необходимая нормативная конкретизация (установление числа подлежащих сбору подписей и т.д.);

– отзыв должностного лица МСУ не может быть осуществлен меньшим числом голосов чем то, которым это лицо было избрано.

Что должно быть учтено при разработке этой проблемы и как нельзя делать – сказано, а прописать четкие, ясные и понятные процедуры – задача законодателя.

¹ Законодательные и иные нормативные правовые акты, решения Конституционного суда РФ по вопросам выборов и референдумов в Российской Федерации 2002. – М., 2003. – С. 242.

Вышесказанное позволяет утверждать, что все эти процессы нуждаются в научном исследовании. Практики-управленцы не могут успешно работать только с опорой на интуицию, а должны стратегически планировать социально-экономическое развитие региона, учитывать политические процессы, опираясь при принятии решений на результаты научных исследований.

Требуют новых методологических подходов и исследование количественных показателей вовлечения граждан в различные виды политической деятельности, и степень реакции представительных и исполнительных органов власти на общественное мнение граждан, и степень эффективности подготовки кадров для муниципального управления, и многие другие вопросы.

В соответствии со статьей 24 ФЗ-67 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» избирательная комиссия, организующая подготовку и проведение выборов в органы местного самоуправления, местного референдума, является избирательной комиссией муниципального образования. Исходя из этого, в случае проведения повторных, дополнительных выборов глав муниципального образования, депутатов местного самоуправления, в случае сложения ими своих полномочий, подготовку и проведение выборов должна проводить именно эта избирательная комиссия. При необходимости объединения муниципальных образований, изменения их границ (статьи 12, 13 ФЗ-131) проводится

местный референдум, который организует также именно эта избирательная комиссия. Таким образом, на территории Вологодской области необходимо создать 344 избирательных комиссии муниципальных образований (см. таблицу 8).

Но мы уже говорили выше, что на данном этапе муниципальные избирательные комиссии создавать было некому. Вместе с тем (пункт 4 статьи 24 ФЗ-67) полномочия избирательной комиссии могут быть возложены на территориальную комиссию муниципального района, что и было закреплено законом области. Затраты на содержание муниципальных комиссий в период выборов составили бы 28 млн. рублей, тогда как затраты на содержание освобожденного сотрудника (1 работник) и обеспечение деятельности территориальных комиссий — лишь 13 млн. рублей на год. При этом мы имеем возможность постоянно обучать освобожденных сотрудников.

Полагаем целесообразным возложить полномочия муниципальных избирательных комиссий на территориальные избирательные комиссии, законодательно придать статус юридического лица территориальным избирательным комиссиям.

Таблица 8

Количество муниципальных образований
в зависимости от численности избирателей

Численность муниципального образования	Количество муниципальных образований и членов комиссии в них
до 1 тысячи человек включительно	$233 \times 5 \text{ чел.} = 1\,165 \text{ чел.}$
от 1 тыс. человек до 3 тыс. человек включительно	$79 \times 7 \text{ чел.} = 553 \text{ чел.}$
от 3 тыс. человек до 5 тыс. человек включительно	$14 \times 9 \text{ чел.} = 126 \text{ чел.}$
от 5 тыс. человек до 25 тыс. человек включительно	$18 \times 11 \text{ чел.} = 198 \text{ чел.}$
свыше 25 тыс. человек	$2 \times 11 \text{ чел.} = 22 \text{ чел.}$

Таблица 9

Количество муниципальных образований
в Вологодской области

№ п/п	Муниципальные районы, городские округа	Количество поселений		
		Всего	Городских	Сельских
1.	Город Вологда	-	-	-
2.	Город Череповец	-	-	-
3.	Бабаевский район	19	1	18
4.	Бабушкинский район	11	0	11
5.	Белозерский район	12	1	11
6.	Вашкинский район	12	0	12
7.	Великоустюгский район	23	3	20
8.	Верховажский район	14	0	14
9.	Вожегодский район	15	1	14
10.	Вологодский район	23	0	23
11.	Вытегорский район	16	1	15
12.	Грязовецкий район	11	2	9
13.	Кадуйский район	9	2	7
14.	Кирилловский район	10	1	9
15.	Кичменгско-Городецкий район	13	0	13
16.	Междуреченский район	8	0	8
17.	Никольский район	15	1	14
18.	Нюксенский район	9	0	9
19.	Сокольский район	13	2	11
20.	Сямженский район	8	0	8
21.	Тарногский район	9	0	9
22.	Тотемский район	9	1	8
23.	Усть-Кубенский район	11	0	11
24.	Устюженский район	15	2	13
25.	Харовский район	12	1	11
26.	Чагодощенский район	9	2	7
27.	Череповецкий район	21	0	21
28.	Шекснинский район	17	2	15
ИТОГО	28	344	23	231
Всего в Вологодской области 372 муниципальных образования				

Таблица 10
 Сведения об избирательных округах по выборам депутатов представительных органов
 местного самоуправления в муниципальных образованиях
 по состоянию на 15 апреля 2005 года

№ п/п	Наименование муниципального района	Общее число депутатских мандатов в поселениях	Общее число избирательных округов в поселениях										Число избира- тельных участков				
			с нижеуказанным числом депутатских мандатов														
			Всего	1	2	3	4	5	6	7	8	9		10	Свыше 10		
1.	Блаваевский район	153	33	0	12	1	3	4	0	12	1						35
2.	Блаушкинский район	101	21	0	0	3	6	8	0	4	0						26
3.	Белозерский район	98	32	0	10	15	4	2	0	1	0						35
4.	Вашкинский район	90	19	0	5	1	3	4	0	5	1						19
5.	Великоустюгский район	213	40	0	2	7	7	10	0	10	4						59
6.	Верховажский район	113	24	0	2	7	4	4	0	6	1						28
7.	Вожегодский район	116	24	0	1	7	4	3	1	8	0						30
8.	Вологодский район	215	40	0	5	10	3	5	2	8	7						40
9.	Вытегорский район	144	36	0	5	11	10	3	3	4	0						48
10.	Грязовецкий район	111	25	0	2	10	1	8	1	1	1						38
11.	Кадуйский район	80	21	0	9	0	6	2	0	4	0						22
12.	Кирилловский район	101	25	0	2	9	5	6	1	2	0						32
13.	Кичменгско-Городецкий район	115	31	0	7	9	7	5	0	3	0						32
14.	Междуреченский район	62	9	0	0	0	0	2	0	6	1						11
15.	Никольский район	134	37	0	7	8	14	8	0	0	0						47
16.	Нюксенский район	75	22	0	8	8	1	2	0	3	0						27
17.	Сокольский район	113	39	20	3	2	2	7	0	4	1						50
18.	Сямженский район	71	18	0	0	7	6	4	1	0	0						24
19.	Тарногский район	82	22	0	5	5	7	3	0	2	0						27
20.	Тотемский район	86	30	0	17	6	4	0	3	0	0						34
21.	Усть-Кубенский район	80	12	0	0	0	0	2	0	10	0						15
22.	Устюженский район	126	25	0	4	4	10	2	2	6	1						32
23.	Харовский район	98	22	0	4	5	2	5	0	6	0						26
24.	Чагодощенский район	72	23	10	5	0	1	0	1	6	0						23
25.	Череповицкий район	192	38	0	3	6	7	14	1	2	5						54
26.	Шекснинский район	139	24	0	1	5	2	2	0	12	2						27
Итого		2980	692	30	115	146	119	115	16	125	26						841

Таблица 11
 Готовность к выборам на 25 апреля 2005 года по Вологодской области

Готовность к выборам глав	344	из 344	100.00%			
Готовность к выборам депутатов	344	из 344	100.00%			
Полная готовность	344	из 344	100.00%			
Документы: обработано до	70455	предстоит обработать до	564			
Количество в целом по области						
Депутаты						
Минимально необходимо на глав	Зарегистрировано на глав	количество мандатов	количество округов	минимально необходимо	выдвинуто кандидатов	зарегистрировано на депутатов
688	919	2980	692	3672	4513	4403
950						

Таблица 12

Выборы глав и депутатов представительных органов
во вновь образованных муниципальных образованиях 5 июня 2005 года.
Выдвижение и регистрация кандидатов

	Депутаты					зарегистри- ровано кандидатов в депутаты
	Выдвинуто кандидатов на должность глав	Зарегистри- ровано кандидатов на должность глав	количество мандатов	количество округов	минимально необходимо	
Минимально необходимо глав	688	919	2980	692	3672	4403
	950	919	2980	692	3672	4403

Библиография

Абрамов В. Ф. Местное самоуправление: идея и опыт // СОЦИС. – 1997. – №1. – С. 120–126.

Айвазян М. С., Леванский В. А., Лысенко В. И., Новикова Т. В. Обновление избирательного законодательства в России // Государство и право. – 1993. – №8.

Большаков С. В. Правовая культура участников избирательного процесса // Выборы в механизме народо-властия в Российской Федерации. – Екатеринбург, 2000. – С. 67–77.

Васильев В. И. Местное самоуправление и государственная власть // Вестник государственной службы. – 1993. – № 11. – С. 14–20.

Веденеев Ю. А. Избирательная власть: исторический контекст, политико-правовая сущность и механизм осуществления // Бюллетень Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. – 1995. – № 2.

Веденеев Ю. А., Князев С. Д. Избирательные правоотношения: понятие, политико-правовое содержание и структура // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. – 1998. – № 2.

Веденеев Ю. А., Лысенко В. И. Избирательный процесс в Российской Федерации: политико-правовые и технологические аспекты // Государство и право. – 1997. – № 8.

Вешняков А. А. Конвенция о стандартах свободных, справедливых, подлинных и периодически проводимых

выборов: (Проект) // Вешняков А. А. Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации. – М., 1997.

Гильченко Л. В. Задачи федеральных органов власти в развитии реформы местного самоуправления // Городское управление. – 1997. – № 4. – С. 14–16.

Грибанова Г. И. Местное самоуправление в демократическом государстве: Общие принципы и подходы: Научный доклад. – Сыктывкар, 1994. – С. 13.

Дергаева Л. И. Становление местного самоуправления в Вологодской области // Местное самоуправление в Вологодской области (проблемы, поиск, решения). Сборник материалов по проблемам становления местного самоуправления в Вологодской области. – Вологда, 1996. – С. 9–17.

Европейская хартия о местном самоуправлении // Социс. – 1997. – С. 90–98.

Кирпичников В. А. Роль ассоциаций и других объединений местных властей в повышении эффективности местного самоуправления // Вестник межпарламентской ассоциации. – СПб., 1994.

Когут А. Е. Система местного самоуправления. Основы разработки и применения в городах России. – СПб., 1995.

Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года. – М., 1995.

Материалы «круглого стола» «Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации». Часть 2. – Вологда, 1998.

Местное самоуправление: проблемы и решения. Материалы международного симпозиума. – М., 1995.

О декларации прав и свобод человека и гражданина: Постановление Верховного Совета РСФСР от 22 ноября 1991 г.

Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления: Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ (с изменениями от 22 июня 1998 г.).

Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.

Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 19 сент. 1997 г. № 124-ФЗ (с изменениями от 30 марта 1999 г.).

Патралов А. В., Асташов В. Н. Итоговый отчет о результатах социологического исследования на тему: «Самоуправление. Каким ему быть?» (опрос населения Шекснинского района): Вологодский центр социально-экономических исследований. – Вологда, 1994.

Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств от 29 октября 1994 года «О принципах местного самоуправления в государствах-участниках Содружества»; Декларация «О принципах местного самоуправления в государствах-участниках Содружества» // Информационный Бюллетень Межпарламентской ассамблеи государств-участников СНГ. – 1995. – № 6.

Указ Президента РФ № 167 от 01.10.93 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законов РФ. – 1993. – № 41. – ст. 3924.

Федоров А. Г. Организационно-правовое обеспечение территориального общественного самоуправления в Российской Федерации: Авторефер. дисс. – СПб., 2000, – 22 с.

Широков А. Н. Классификация органов местного самоуправления // Городское управление. – 1996. – № 3. – С. 29–32.

Юркова С. Сменяемость и преемственность при формировании органов местного самоуправления // Городское управление. – 1997. – № 2. – С. 19–20.



А. В. Патралов,
директор ГУП «Центр социально-экономических
исследований», кандидат исторических наук



**Социальное самочувствие вологжан
и его влияние на отношение к властям
и исход социально-экономических
преобразований**

Анализ такого феномена как социальное самочувствие, на наш взгляд, представляется чрезвычайно важным и актуальным в сегодняшних условиях, поскольку именно уровень социального самочувствия может выступать показателем результативности проводимых реформ. Социальное самочувствие – обобщенная характеристика,

достаточно сложно поддающаяся измерению социологическими методами. Особая трудность состоит в том, что данный феномен в первую очередь носит эмоциональный, а не рациональный характер.

Изначально, в обыденном сознании, понятие «самочувствие человека» трактуется, с одной стороны, как характеристика его физического состояния или, другими словами, уровня его здоровья (на вопрос «как ты себя чувствуешь?», человек обычно отвечает «хорошо», если он здоров, и «плохо», если болен). Но, с другой стороны, данный вопрос часто выступает аналогом вопроса «а как у тебя дела?», и ответ характеризует состояние физических и душевных сил человека в целом, делая акцент скорее на нравственном состоянии человека.

Сейчас мы не будем останавливаться на психологических и социально-психологических подходах к изучению социального самочувствия, рассмотрим подробнее лишь социологические.

Наше изучение социального самочувствия осуществлялось в рамках социологического мониторинга, проводимого Центром социально-экономических исследований в Вологодской области с 1997 года и по настоящее время. Социальное самочувствие мы рассматривали как интегральный показатель адаптированности населения к реформам, как некий результат, показатель успешности протекания процесса адаптации. Для нас было важно зафиксировать социальное самочувствие в его целостности, как обобщенную результирующую характеристику

процесса адаптации людей к сегодняшней жизни.

Для этого были выделены несколько характеристик, дающие, на наш взгляд, возможность выявить социальное самочувствие населения. К таким показателям мы отнесли:

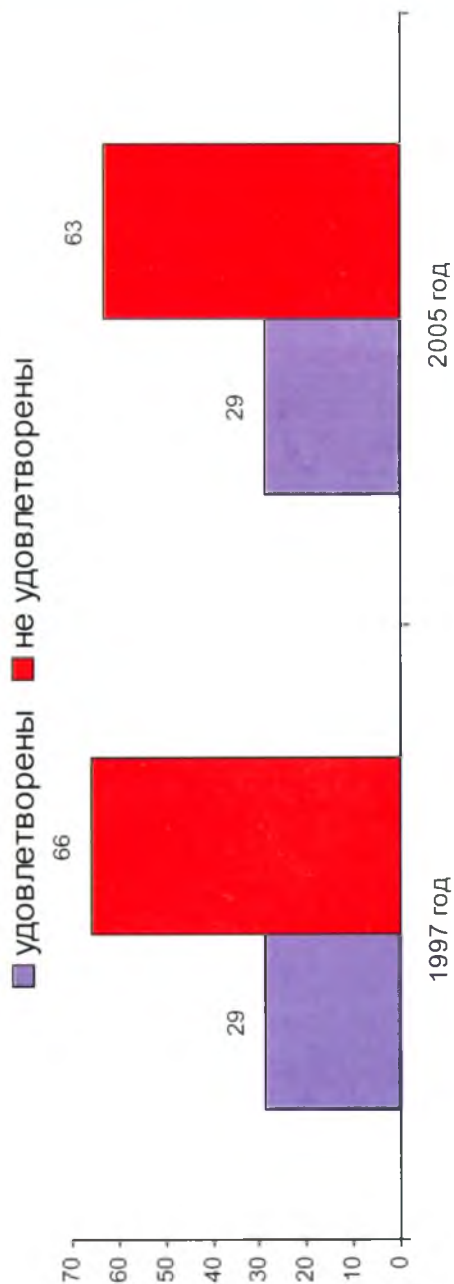
- 1) удовлетворенность населения своей жизнью в целом;
- 2) оценку человеком своего сегодняшнего положения в новых условиях;
- 3) восприятие респондентом своего будущего.

Сравним уровень социального самочувствия респондентов и субъективную самооценку материальной обеспеченности (показатель успешности процесса адаптации). В данном случае мы не берем во внимание реальный доход респондента, так как, на наш взгляд, самочувствие как внутренняя характеристика зависит именно от субъективного восприятия человеком уровня своего материального положения, а не от реального размера дохода. В ходе анализа нам важно было выявить, хватает ли респонденту получаемых денег, чтобы быть довольным своей жизнью, или нет.

В результате мы наблюдаем определенную тенденцию: зависимость уровня самочувствия от самооценки собственной материальной обеспеченности. Люди, считающие себя почти полностью или более-менее обеспеченными, отличаются, в большинстве случаев, «очень хорошим» и «скорее хорошим» социальным

Диаграмма 1

Удовлетворены ли Вы уровнем жизни своей семьи?



самочувствием, в то время как респонденты, относящие себя к малообеспеченным и бедствующим, – «скорее плохим», «очень плохим» и посредственным самочувствием. Но для более точной характеристики социального самочувствия вологжан необходимо не просто выяснить их мнение относительно уровня собственного благосостояния, но и установить степень их удовлетворенности этим уровнем (диаграмма 1).

Из этих данных видно, что почти две трети вологжан находят уровень своего благосостояния низким или неудовлетворительным.

Упомянутое соотнесение представления об уровне своего благосостояния с удовлетворенностью им позволяет выделить среди вологжан несколько групп по этому критерию «благополучности»(диаграмма 2):

- «благополучные» (среднеобеспеченные или богатые, удовлетворенные своим уровнем жизни) составили 28% жителей города;

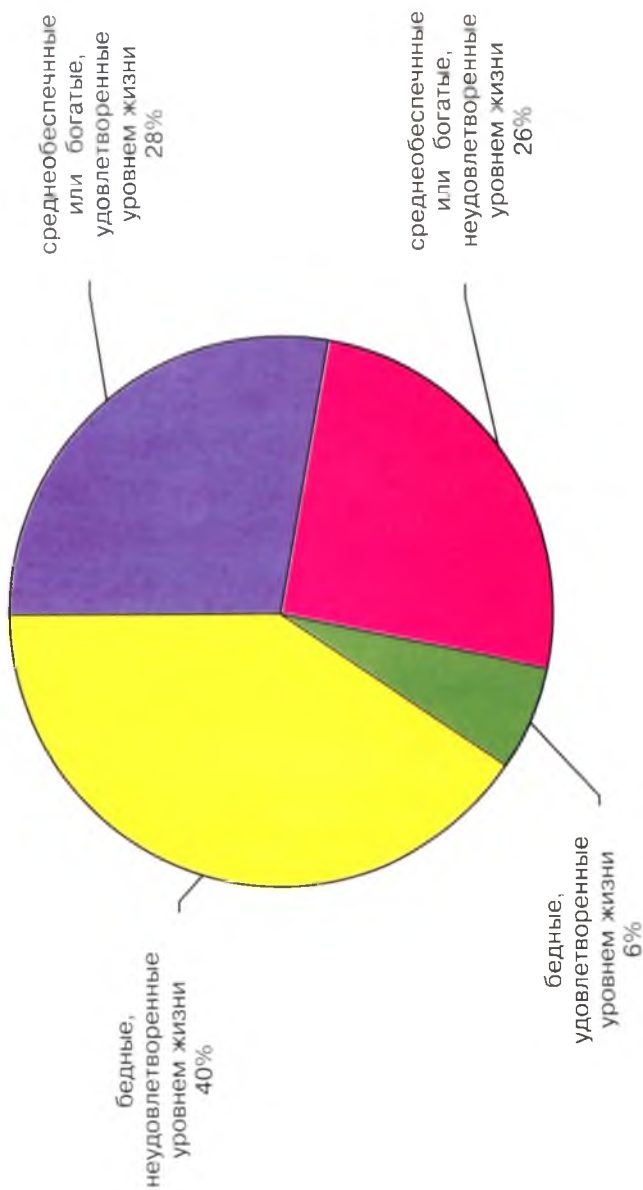
- «относительно благополучные» (неудовлетворенные своим уровнем жизни люди, тем не менее отнесшие себя к категории среднеобеспеченных или богатых, а также те бедные, которые удовлетворены своим материальным достатком) – 32% вологжан;

- «неблагополучные» (неудовлетворенные своим уровнем жизни, бедные) – 40%.

Обратившись к таблице, отражающей распределение представителей различных социальных групп по критерию

Соотнесение уровня жизни вологжан со степенью их удовлетворенности благосостоянием

Диаграмма 2



«благополучности», мы видим, что почти половина работников бюджетной сферы, пенсионеров и безработных могут характеризоваться как «неблагополучные». Трудящиеся на производстве, а также в сфере торговли и услуг в плане «благополучности» разбились на три почти равные группы. Самыми же «благополучными» в собственных глазах являются оптимистично настроенные представители учащейся молодежи (таблица 1).

Важным показателем при характеристике социального самочувствия вологжан является оценка ими динамики уровня жизни. Так, в 1996 г. только треть горожан воспринимала свое материальное положение как стабильное, а оставшиеся две трети характеризовали свой уровень жизни как изменяющийся, причем половина вологжан отмечали отрицательную динамику этих изменений и лишь 12% говорили о повышении своего жизненного уровня. Сегодня же о таком повышении говорят уже 20% опрошенных, а тенденцию к понижению своего жизненного уровня отметили лишь 18% жителей Вологды. И более половины вологжан отмечает стабильность этого уровня (таблица 2).

Таким образом, в восприятии вологжанами динамики своего уровня жизни налицо положительные тенденции, в первую очередь выраженные в почти трехкратном уменьшении числа оценок, по которым уровень жизни ухудшается. И если в 1996 г. 62% отмечали какое-либо изменение в уровне жизни (50% говорили об ухудшении), то в 2005 г. 59% не видят существенных изменений. Судя

Таблица 1

Распределение представителей различных социальных групп по критерию «благополучности»

	пенсионеры	работники бюджетной сферы	работники производства	работники торговли и сферы обслуживания	учащиеся или студенты	безработные (домохозяйки)
Благополучные	27	22	32	35	44	22
Относительно благополучные	26	28	34	31	33	30
Неблагополучные	47	50	34	35	22	48

Таблица 2

Как изменяется уровень жизни Вашей семьи в этом году по сравнению с прошлым годом?

	1996 г	2005 г.
Повышается	12	20
Существенных изменений не происходит	32	59
Понижается	50	18
Затрудняюсь ответить	6	3

по тому, что 63 % вологжан недовольны уровнем своего благосостояния, то их положение может быть охарактеризовано как «стабильно неудовлетворительное».

Показатель удовлетворенности жителей Вологодской области уровнем жизни их семей за последние два года проявляет положительную динамику (таблица 3).

Сопоставление этого показателя с общероссийским индикатором оказалось в пользу Вологодчины (диаграмма 3).

Более высокий процент недовольных уровнем жизни семей зафиксирован в областном центре – 58%. В районах и Череповце ситуация более спокойная (диаграмма 4).

Жители крупнейших центров Вологодчины заявляли о снижении уровня жизни в полтора раза чаще, чем обитатели сельских районов (таблица 4).

Описанные выше распределения ответов, скорее всего, являются реакцией определенных слоев населения на замену натуральных льгот денежными выплатами. В большей степени она коснулась пенсионеров, с одной стороны, и горожан – с другой. Поэтому в этих группах респондентов чаще встречались негативные оценки как своего материального положения, так и его динамики.

Переход вологжан на 100-процентную оплату коммунальных платежей с 1 января 2006 года привел к снижению показателей социального самочувствия. Незначительное улучшение качества услуг ЖКХ на фоне

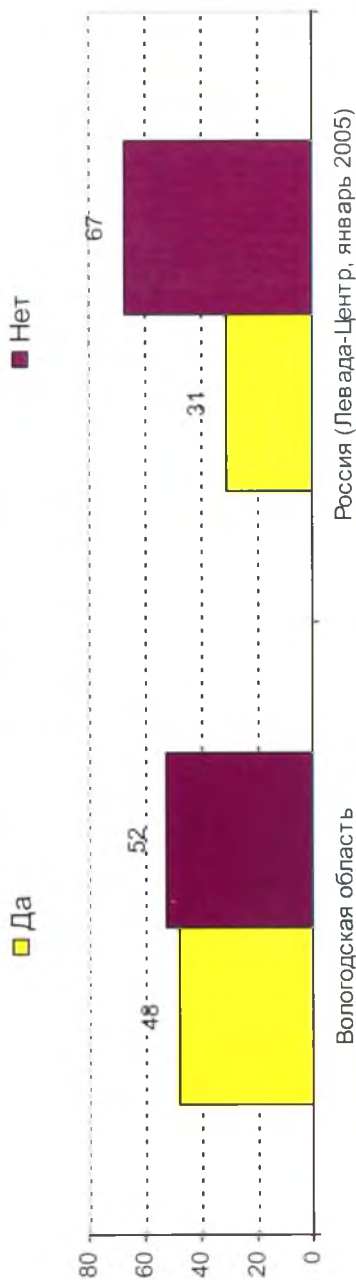
Таблица 3

Довольны ли Вы уровнем жизни своей семьи?

	Февраль 2003 .	Март 2005 г.
Да	34	48
Нет	59	52
Затрудняюсь ответить	7	0,5

Диаграмма 3

Довольны ли Вы уровнем жизни своей семьи?



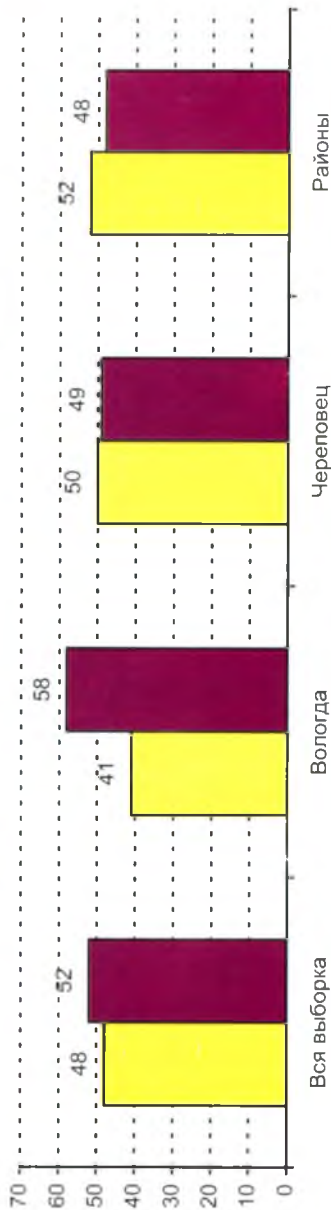
Как изменяется уровень жизни Вашей семьи в 2005 году по сравнению с предыдущим годом?

	Все опрошенные	Вологда	Череповец	Районы
Повышается	15	16	15	14
Существенных изменения не происходит	57	54	54	61
Понижается	21	24	23	16
Затрудняюсь ответить	7	6	8	9

Диаграмма 7

Довольны ли Вы уровнем жизни своей семьи?

■ да
■ нет



существенного для большинства вологжан роста платежей вызвало ряд негативных эмоций и пессимистический настрой в ожиданиях горожан.

По всем точкам опроса респонденты почувствовали снижение оценки уровня жизни (таблица 5). За несколько месяцев на 10% снизилась доля нечувствительных к изменениям уровня благосостояния жителей Вологодчины. Эти люди пополнили ряды вологжан, ощущающих снижение уровня жизни. Доля выявивших повышение уровня семейного благосостояния в целом по области осталась постоянной. Самое оптимистичное распределение ответов (отличное от основной массы ответов) на этот вопрос дали жители Череповца. Так, об улучшении благосостояния заявили 19% опрошенных (против 18%, выбравших вариант «ухудшилось»). Причем распределение оценок уровня семейного благосостояния среди череповчан – оптимистичнее, нежели в областной столице. Причиной этому послужил сам ход жилищно-коммунальной реформы. Переход на 100-процентную оплату услуг в городе металлургов осуществлялся постепенно и в более ранний период, то есть пик недовольств горожан уже прошел и прошел менее болезненно, чем в Вологде.

Полугодовой период, характеризующийся несоответствием достигнутого уровня благосостояния ожиданиям вологжан, принес ухудшение их субъективных оценок. Так, оптимистичный прогноз изменения уровня жизни не оправдался у 3% жителей Вологодчины, при

Таблица 5
Как изменилось материальное положение Вашей семьи за последние месяцы?

	Все опрошенные	Вологда	Череповец	Районы
Скорее улучшилось	15	7	19	18
Осталось без изменений	47	48	45	48
Скорее ухудшилось	26	34	18	27
Затрудняюсь ответить	12	11	18	6

Таблица 6
Как сбылись прогнозы респондентов по изменению их благосостояния?

	Все опрошенные	Вологда	Череповец	Районы
Мы едва сводим концы с концами	7	10	6	6
На продукты денег хватает, но покупка одежды вызывает затруднения	36	36	38	35
Денег хватает на продукты и на одежду	44	39	44	49
Мы можем без труда приобрести вещи длительного пользования	10	8	13	8
Мы можем позволить себе достаточно дорогостоящие вещи	0	0	0	0
Затрудняюсь ответить	3	8	0	2

этом для 16% семей ухудшение благосостояния было неожиданным (таблица 6).

Анализ социального самочувствия вологжан и его влияние на ход реформы ЖКХ проводился нами в разрезе групп населения по их покупательской способности.

По показателю субъективной оценки уровня жизни ответы распределились следующим образом (таблица 7): покупка дорогостоящих вещей остается в мечтах жителей Вологодчины; товары длительного пользования доступны лишь каждому десятому респонденту; каждый второй респондент тратит свой доход на продукты питания и одежду, вместе с тем покупка последней (одежды) стала затруднительной для каждого третьего респондента; а в тяжелом финансовом положении оказался каждый пятнадцатый респондент.

Рассмотрим, как представленные группы населения прогнозируют ситуацию; что ждут они от завтрашнего дня (таблица 8).

Анализ собранной информации выявил следующую тенденцию: чем ниже уровень благосостояния при отрицательном векторе его динамики, тем пессимистичнее ожидания вологжан относительно уровня жизни своей семьи и социально-экономической ситуации по России в целом. Причем чем продолжительнее прогнозируемый период, тем менее предсказуемым для респондентов становится исход проводимых социально-экономических преобразований.

Таблица 7
К какой из следующих групп населения Вы могли бы себя отнести?

	Все опрошенные	Вологда	Череповец	Районы
Мы едва сводим концы с концами	7	10	6	6
На продукты денег хватает, но покупка одежды вызывает затруднения	36	36	38	35
Денег хватает на продукты и на одежду	44	39	44	49
Мы можем без труда приобрести вещи длительного пользования	10	8	13	8
Мы можем позволить себе достаточно дорогостоящие вещи	0	0	0	0
Затрудняюсь ответить	3	8	0	2

Таблица 8

Прогнозирование изменения уровня жизни
различными группами населения

		Мы едва сводим концы с концами, денег не хватает даже на продукты	На продукты денег хватает, покупка одежды вызывает затруднение	Мы можем без труда приобретать вещи длительного пользования	Мы можем позволить себе достаточно дорогие вещи
Изменение материального положения за 6 месяцев	Скорее улучшилось	6	4	18	51
	Осталось без изменений	12	48	55	31
	Скорее ухудшилось	82	39	13	2
	Затрудняюсь ответить		9	14	16
Как изменится положение Вашей семьи в предстоящие 6 месяцев?	Скорее улучшилось	4	5	12	32
	Осталось без изменений	15	42	48	41
	Скорее ухудшилось	63	24	9	
	Затрудняюсь ответить	18	28	31	27
Какими будут для экономики страны следующие 12 месяцев?	Хорошими	1	2	5	14
	Хорошими, но не во всем		10	21	39
	Не хорошими, но и не плохими	20	27	30	24
	Плохими, но не во всем	10	18	9	5
	Плохими	29	12	5	
	Затрудняюсь ответить	40	32	30	18
Какими будут для экономики страны следующие 5 лет?	Хорошими		2	5	23
	Хорошими, но не во всем	2	11	25	31
	Не хорошими, но и не плохими	23	22	19	18
	Плохими, но не во всем	8	15	8	5
	Плохими	25	12	5	2
	Затрудняюсь ответить	42	38	38	21

Еще вчерашний оптимизм и агрессивная реклама потребительского кредитования заставили вологжан покупать и брать в долг. Сегодня общий настрой поменялся строго на противоположный. Пессимизм стал доминировать в оценках вологжан. Принимая на себя долговые обязательства, жители Вологодчины не учли резкий рост коммунальных платежей и общее подорожание жизни. Этим, на наш взгляд, и вызвано ощущение населения, что его благосостояние не растет.

Далее рассмотрим взаимовлияние социального самочувствия, с одной стороны, и оценок деятельности властей различного уровня, с другой.

Динамика рейтинга В. Путина имеет негативную тенденцию (таблица 9). Это проявляется в увеличении доли отрицательных оценок: от 6% в феврале 2003 г. до 16% сегодня. Природа этого явления понятна. Президент ведет активную внутреннюю политику, направленную на углубление реформ. Восприятие населением процесса изменений за последние 20 лет приобрело устойчивую негативную окраску. Реформы в сфере ЖКХ и монетизация льгот вызвали на старте резко отрицательную реакцию, что не могло не отразиться на рейтингах всех институтов власти.

Наиболее лояльным Президенту остается село (таблица 10), что объясняется не только удовлетворением итогами монетизации, но и традиционно более благодушным восприятием селянами высшего регионального и федерального руководства.

Таблица 9
Как Вы в целом можете оценить работу Президента РФ В. Путина?

Вологда	Февраль 2003 г.	Июнь 2004 г.	Март 2005 г.
В основном положительно	76	77	74
В основном отрицательно	6	10	16
Затрудняюсь ответить	18	12	10

Таблица 10
Как Вы оцениваете деятельность Президента РФ В.Путина?

Вся выборка	Вологда	Череповец	Районы
В основном положительно	74	67	86
В основном отрицательно	16	24	7
Затрудняюсь ответить	10	9	7

Несмотря на относительные потери в рейтинге Президента за время реформ, на общероссийском фоне Вологодчина по-прежнему выглядит весьма лояльной (таблица 11). Доля положительных оценок В. Путина у нас выше, а процент отрицательных – вдвое ниже, чем в целом по стране. Подобный феномен объясняется тем, что власти Вологодчины стремились и сумели максимально смягчить негативные социальные последствия преобразований.

Губернаторский рейтинг не претерпел существенных изменений (таблица 12): небольшой прирост наблюдается как в числе положительных отзывов, так и в отрицательных оценках.

Как было замечено в наших прежних исследованиях, существуют различия в оценках деятельности губернатора жителями областного центра, Череповца и села. По традиции, наиболее благожелательно настроены избиратели областной «глубинки» (63%/14%). А вот череповчане оценивают его работу строже, чем селяне или жители Вологды (диаграмма 5). Впрочем, и в Череповце за В. Позгалева – значительное большинство горожан.

Оценки деятельности В. Позгалева, данные вологжанами, также существенно выше оценок, которые ставит большинство россиян своим губернаторам (таблица 13).

Работу областного Правительства жители области оценивают строже. 45% поставили положительную отметку, 23% – отрицательную (таблица 14). При этом существенных различий, зависящих от места жительства респондентов, не обнаружено.

Таблица 11

Как Вы оцениваете деятельность Президента РФ В.Путина?

	Вологодская область (ЦСЭИ, февраль 2005 г.)	Россия (Левада-Центр, февраль 2005 г.)
В основном положительно	74	66
В основном отрицательно	16	32
Затрудняюсь ответить	10	2

Таблица 12

Как Вы оцениваете деятельность Губернатора В.Позгалева?

Областной опрос	февраль 2003 г.	март 2005 г.
В основном положительно	62	64
В основном отрицательно	15	18
Затрудняюсь ответить	22	18

Диаграмма 5
 Как Вы оцениваете деятельность губернатора Вологодской области?

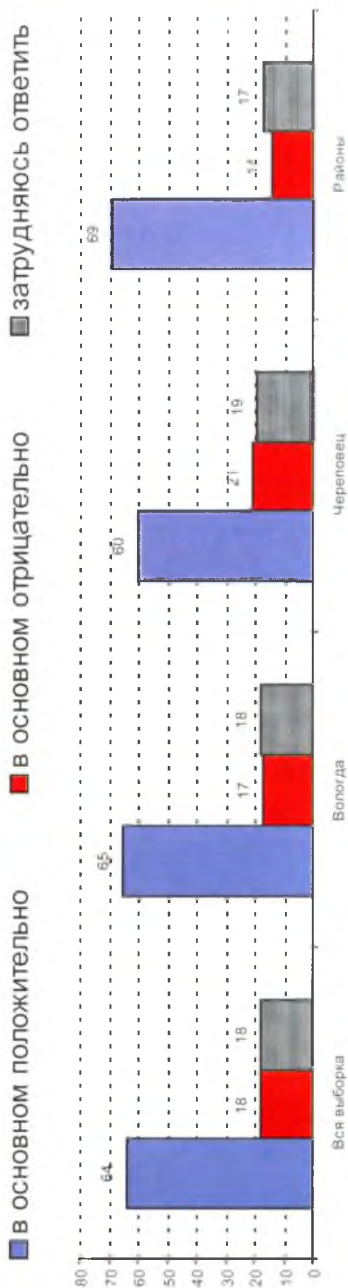


Таблица 13
 Как Вы оцениваете деятельность губернатора своего региона?

	Вологодская область	Россия (февраль 2005 г.)
В основном положительно	64	48
В основном отрицательно	18	47
Затрудняюсь ответить	18	5

Таким образом, социальное самочувствие жителей Вологодской области в целом улучшается. Растет количество жителей, в основном удовлетворенных уровнем жизни своих семей. Однако происходящие реформы привели за последний год к снижению уровня жизни части вологжан. Сильнее всего это снижение затронуло пенсионеров. В восприятии жителей Вологды негативные последствия реформ оказались сегодня сильнее, чем в Череповце или на селе.

В сопоставлении с общероссийскими показателями, социальное самочувствие жителей области выглядит более оптимистично. Они в целом лучше оценивают социально-экономическую ситуацию в нашем регионе. Соответственно, ставят более высокие оценки деятельности и Президента, и Губернатора Вологодской области.

Большинство вологжан удовлетворены итогами работы Губернатора В. Позгалева за последние полгода (таблица 15). Самыми лояльными по традиции являются вологжане старшего возраста, в особенности пенсионеры. Наибольший уровень недовольства демонстрируют безработные. Но даже и в этой группе респондентов доля положительных оценок близка к 50.

55% поддержки в областном центре – много это или мало для Губернатора? Ведь в ходе голосования 7 декабря 2003 г. он набрал 81% голосов избирателей Вологодчины. Однако небольшая ретроспектива позволяет дать более объективную оценку нынешнему рейтингу В. Позгалева (диаграмма 6). Как видно из диаграммы,

Таблица 14
Как Вы оцениваете работу Правительства Вологодской области?

	Область	Вологда	Череповец	Районы
В основном положительно	45	47	46	46
В основном отрицательно	23	23	24	19
Затрудняюсь ответить	32	30	31	35

Таблица 15
Как Вы оцениваете работу Губернатора В. Позгалева за последние полгода?

	Возраст			Образование				Род занятий							
	18-29 лет	30-49 лет	50 лет и старше	начальное, неполное среднее	среднее	среднее специальное	высшее (неполное высшее)	руководители	специалисты с в/о	служащие	рабочие	предприниматели	учащиеся, студенты	пенсионеры	безработные
В основном положительно	49	53	61	59	50	54	58	100	55	51	51	53	53	64	46
В основном отрицательно	18	22	15	20	20	19	16		20	19	22	32	14	14	25
Затрудняюсь ответить	33	25	23	21	29	26	26		25	31	28	16	33	22	28

55–60% являются *нормальным, обычным* рейтингом В. Позгалева в относительно спокойной ситуации *между выборами*. С этой позиции начинался рост рейтинга в ходе избирательных кампаний и 1999 г. и 2003 г. Достигнув пиковых значений в дни голосования, этот рейтинг очень скоро возвращался к «норме», которую и зафиксировало наше исследование.

Сопоставление результатов нашего опроса с официальным итогом голосования (таблица 16) служит подтверждением объективности подсчета голосов избирателей в декабре прошлого года и корректности выборки, полученной нами в июне 2004 г.

Мы полагаем, что о деятельности Губернатора вологжане судят в первую очередь на основе своих представлений о социально-экономической ситуации в Вологодской области. В частности, сопоставляя эту ситуацию с положением в других российских регионах (таблица 17), мы видим, что население города в целом, как и представители его многих социально-профессиональных групп, склоняются к оптимистической оценке ситуации в области. Во всяком случае, процент тех, кто ответил «хуже», повсеместно меньше, чем доля выбравших вариант «в Вологодской области ситуация лучше».

Существует прямая зависимость: если респондент положительно оценивает социально-экономическое положение на Вологодчине, то он, скорее всего, положительно оценит и усилия Губернатора, и наоборот (таблица 18).

Диаграмма 6
Как Вы оцениваете работу Губернатора В. Позгалева за последние полгода?

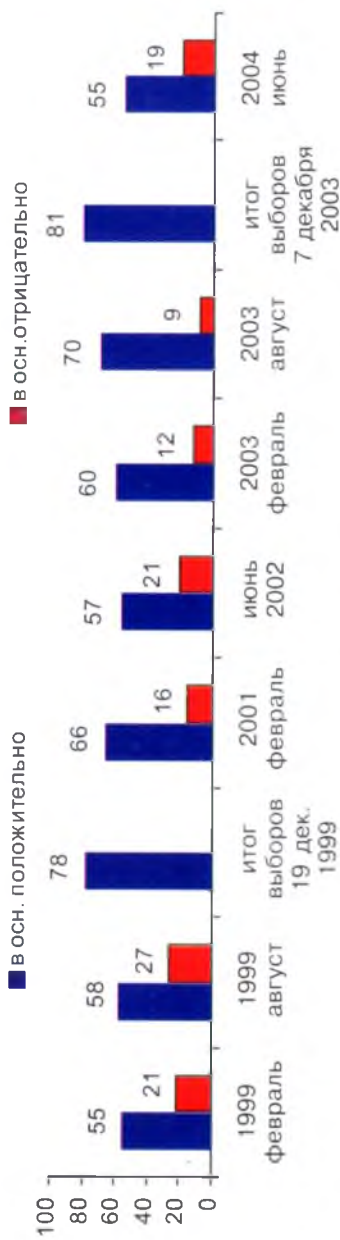


Таблица 16
Вспомните, как Вы проголосовали на выборах Губернатора в декабре 2003 г.?
(ответы проголосовавших избирателей, без учета затруднившихся)

	Опрос	Данные избиркома
В. Позгалева	78	81,23
Другой кандидат	15	8,01
Против всех	7	10,76

Как Вы оцениваете социально-экономическую ситуацию в Вологодской области в сравнении с положением в других регионах России (без учета Москвы и Санкт-Петербурга)?

	Все опро- шен- ные	Возраст			Образование				Род занятий							
		18-29 лет	30-49 лет	50 лет и старше	начальное, неполное среднее	среднее	среднее специальное	высшее (неполное высшее)	руководители	специалисты с в/о	служашие	работные	предприниматели	учащиеся, студенты	пенсионеры	безработные
В Вологодской области она лучше	25	27	24	25	29	20	23	31	50	29	19	24	24	29	23	27
Во всех регионах ситуация одинакова	28	26	28	28	20	23	34	22	33	26	42	30	34	15	27	16
В Вологодской области она хуже	19	17	21	18	17	20	20	16	17	13	13	26	26	22	15	21
Затрудняюсь ответить	29	30	27	30	35	37	22	31		31	27	20	16	33	34	36

Таблица 18

Как Вы оцениваете социально-экономическую ситуацию в Вологодской области в сравнении с положением в других регионах России (без учета Москвы и Санкт-Петербурга)?

	В Вологодской области она лучше	Во всех регионах ситуация одинакова	В Вологодской области она хуже
В основном положительно	74	65	37
В основном отрицательно	10	14	39
Затрудняюсь ответить	15	20	25

В заключение отметим, что в ходе наших исследований среди жителей областной столицы на протяжении последних лет ни один политик, за исключением В. Путина, не получал столь высоких оценок, как В. Позгалев.

Гораздо скромнее вологжане оценивают работу областных законодателей (таблица 19). Во-первых, половина опрошенных затрудняется ее оценить, по причине отсутствия информации либо критериев. Соотношение положительных и отрицательных оценок практически равное (23%:24%). Есть слабая тенденция: чем старше респондент, тем больше вероятность того, что он даст положительную оценку деятельности Законодательного Собрания. Вероятнее всего, тенденция вызвана тем, что люди старшего возраста не хотят перемен, а значит, не настроены искать недостатки у наших законодателей.

Динамика оценок деятельности областных депутатов, полученная в ходе наших исследований, в целом

Таблица 19

Как бы Вы в целом оценили работу Законодательного Собрания
Вологодской области?

	Все опрошенные	18-29 лет	30-49 лет	50 лет и старше
В основном положительно	23	21	23	25
В основном отрицательно	24	23	29	20
Затрудняюсь ответить	53	56	49	55

Таблица 20

Как бы Вы в целом оценили работу
Законодательного Собрания Вологодской области?

	1996 г.	2002 г.	2004 г.
В основном положительно	12	27	23
В основном отрицательно	26	24	24
Затрудняюсь ответить	62	49	53

такова. В течение второй половины 90-х годов наблюдалось как повышение информированности избирателей, так и рост авторитета ЗСО. За последние 2–3 года, несмотря на изменение принципов формирования ЗСО и его состава, существенных изменений общественного мнения в отношении нашего представительного органа не произошло. Хочется добавить – пока не произошло.

Очевидно, что депутатскому корпусу предстоит еще многое сделать, чтобы убедить земляков в полезности своей работы.

Таким образом, уровень социального самочувствия вологжан – одна из важнейших составляющих доверия властям, а значит – индикатор успешности проводимых ими социально-экономических преобразований.



Ю. В. Барулин,
заместитель председателя
Избирательной комиссии
Вологодской области



Защита прав участников избирательного процесса в законодательстве.

О практике рассмотрения избирательных споров в ходе избирательных кампаний 2004–2005 г г .

Закрепив в качестве идеала государственного устройства для нашей страны демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления и провозгласив в качестве основной возможности участия граждан в управлении делами государства право избирать и быть избранными, Конституция Российской Федерации гарантирует государственную защиту

этих прав и свобод. Такая защита может быть обеспечена только в результате целенаправленной деятельности всех ветвей государственной власти, входящих в их состав. Но чтобы эти права не оказались пустой декларацией, в первую очередь должна быть создана правовая база, обеспечивающая возможность их реализации, охраны и защиты.

В общем русле демократических преобразований в нашей стране произошли существенные положительные изменения в деле правового регулирования судебной защиты прав участников избирательного процесса.

Как отмечают исследователи, в годы советской власти судебной защите подлежало лишь право граждан на включение в списки избирателей. Изданное в 1937 году Положение о выборах в Верховный Совет СССР содержало только порядок обжалования неправильностей в списках избирателей. Согласно этому Положению, гражданин мог обратиться в народный суд в случае несогласия с решением исполкома местного Совета депутатов трудящихся, который рассматривал вопрос в досудебном порядке. Многие годы никаких серьезных подвижек в обеспечении судебной защиты избирательных, как, впрочем, и других, прав граждан в советский период не происходило, хотя большинство правовых норм, регламентировавших организацию и осуществление правосудия, отвечали самым высоким требованиям мировых стандартов.

Впервые в советский период истории нашего государства право граждан на судебную защиту своих прав и свобод в случае их нарушения было зафиксировано в Законе СССР от 30 июня 1987 года «О порядке обжалования в суд неправомερных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан», но он предусматривал воз-

возможность обжалования только единоличных действий, а основной объем нарушений составляли действия коллегиальных органов власти. Этот недостаток был впоследствии устранен, но тоталитарный политический режим предопределял такое направление правоприменительной, в том числе и судебной, практики, что эти нововведения остались незаметными и редко применялись на практике.

Новые возможности для судебной защиты, в том числе и избирательных прав граждан, открылись только после закрепления самостоятельности судебной власти на основе принципа разделения властей, впервые обозначенного в Декларации о государственном суверенитете РСФСР, несомненно являющейся, по мнению С. А. Авакьяна, актом конституционного значения¹.

Серьезное правовое обеспечение институт судебной защиты прав граждан получил в Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой Верховным Советом РСФСР 22 ноября 1991 года и инкорпорированной впоследствии в действовавшую в то время Конституцию Российской Федерации 1978 года в виде новой главы «Права и свободы человека и гражданина». В развитие конституционных положений и принятой к тому времени Концепции судебной реформы в апреле 1993 года был принят Закон Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»², основные положения которого, будучи инкорпорированы в

¹ Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность. – М.: РЮИД, 1977. – С. 98.

² Закон РФ от 27.04.1993 № 4866-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 13.05.1993. № 19. Ст. 685.

Гражданский процессуальный кодекс РСФСР, действуют с некоторыми изменениями и поныне.

Дальнейшее развитие правовых основ судебной защиты избирательных и других прав и свобод граждан связано непосредственно со вступлением в силу действующей Конституции Российской Федерации, изменившей правовую систему страны и значительно повысившей роль судебной власти в политической системе, а главное, определившей приоритетом в деятельности государства человека, его права и свободы.

После вступления в силу Конституции достаточно интенсивно развивалось избирательное законодательство как подотрасль конституционного права, являющегося стержнем всего массива публичного права. Конституционное положение о государственных гарантиях прав и свобод граждан предопределило название и содержание первого в этой сфере Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации», в котором была провозглашена возможность обжалования нарушений избирательных прав в вышестоящие избирательные комиссии в соответствии с уровнем проводимых выборов и в суды, то есть изначально были определены две возможные формы защиты прав граждан.

По мере развития избирательного права были расширены возможности защиты избирательных прав граждан вышестоящими избирательными комиссиями, независимо от уровня проводимых выборов.

Вместе с тем необходимо отметить, что до сих пор в законодательном порядке не решены проблемы процессуального обеспечения деятельности избирательных комиссий при рассмотрении избирательных споров, отсутствует

четкое законодательное регулирование распределения компетенции избирательных комиссий и судов в тех случаях, когда оспариваемый правовой акт либо действие (бездействие) избирательной комиссии или должностного лица обжалованы одновременно в суд и в избирательную комиссию разными субъектами.

Необходимость усиления государственных гарантий использования такой формы защиты избирательных прав, как решение избирательных споров избирательными комиссиями, обусловлена весьма важным ее преимуществом по сравнению с судебной формой защиты – возможностью быстро рассмотреть избирательный спор и получить решение, которое вступает в законную силу, независимо от возможностей его обжалования, что весьма важно в условиях ограниченной по срокам избирательной кампании. Этот фактор нередко бывает определяющим при выборе участниками избирательного процесса формы защиты своих прав.

Самым большим недостатком этой формы защиты избирательных прав граждан является отсутствие у избирательных комиссий тех гарантий независимости при рассмотрении спорных ситуаций, которые есть у судов. Это обусловлено более тесными связями избирательных комиссий с властными структурами и политическими общественными объединениями, принимающими участие в их формировании и оказывающими большое влияние на их деятельность.

Как уже было отмечено выше, действующим законодательством установлены две формы защиты избирательных прав граждан: обращение в вышестоящую избирательную комиссию или обращение в судебные органы.

Практика показывает (по анализу избирательных кампаний в регионе 2004–2005 годов), что избиратели и участники избирательного процесса не отдают явного предпочтения какой-либо из этих форм защиты своих прав. В указанный период в избирательные комиссии различного уровня направлено 36 жалоб, в суды – 34 жалобы.

В Избирательную комиссию Вологодской области поступило 11 жалоб, из них 2 не относятся к ведению избирательных комиссий (о разбойном нападении на зарегистрированного кандидата Б. и о нежелательности избрания на должность главы муниципального образования Кипеловское гражданина Ш.).

Три жалобы поступили на неправомерность действий территориальных избирательных комиссий (далее – ТИК) по регистрации кандидатов. Оснований для отмены решения ТИК не установлено.

Две жалобы поступили на использование кандидатами служебного положения. Решением ТИК кандидат К. предупрежден о недопущении нарушений, в действиях кандидата З. нарушений не установлено.

Четыре жалобы поступили на нарушение порядка и правил ведения предвыборной агитации. Судя по представленным материалам, в действиях зарегистрированных кандидатов и редакций газет нарушения отсутствуют.

В ТИК Вологодской области поступило 25 жалоб.

Одна жалоба – об отмене регистрации кандидата. Оснований для отмены решения ТИК не выявлено.

Одна жалоба поступила по вопросу сбора подписей в поддержку кандидата. Нарушений не установлено.

Три жалобы поступили на нарушение кандидатами

правил финансирования своих избирательных кампаний. По одной из них материал направлен для проверки в РОВД (по результатам проверки в возбуждении дела отказано), по двум – факты не подтвердились.

Девятнадцать жалоб поступили на нарушение порядка и правил ведения предвыборной агитации. Из всех случаев:

- по шести – фактов нарушения не установлено;
- по десяти – материалы направлены для проверки в правоохранительные органы (результатов не последовало);
- в одном случае редакции газеты «Уездные новости» вынесено предупреждение;
- в одном случае нарушение устранено на месте силами членов УИК и милиции;
- в одном случае (в Кадуйском районе) материалы направлены мировому судье, виновный привлечен к административной ответственности.

Одна жалоба поступила на нарушения в ходе подсчета голосов. Решением ТИК произведен повторный подсчет голосов на участке, выявленные нарушения устранены, но на результатах выборов они не отразились.

Распределение обращений в суды по муниципальным районам представлено в приведенной ниже таблице.

Причины избирательных правонарушений можно разделить на две группы: объективные и субъективные. Субъективные причины совершения правонарушений непосредственно связаны с личностью правонарушителя, причем это могут быть кандидаты, их доверенные лица, члены избирательных комиссий, работники правоохранительных органов, должностные лица исполнительной власти, работники средств массовой информации, судебные

Таблица

Обращения в суды по муниципальным районам

Муниципальный район	Количество рассмотренных дел	Обжаловано в вышестоящий суд
Бабаевский	5	1
Белозерский	1	-
Вашкинский	1	-
Верховажский	1	-
Вологодский	6	4
Кадуйский	1	-
Кичменгско-Городецкий	1	-
Междуреченский	2	1
Никольский	1	-
Сокольский	15	1
Итого:	34	7

органы. Объективные причины избирательного правонарушения возникают тогда, когда вина предполагаемого субъекта не выявлена. В основном это несовершенство избирательного законодательства. Рассмотрим группы причин более подробно.

Низкая правовая культура участников избирательного процесса

Недостаточное понимание того, что такое право, законность, толкает кандидатов, их доверенных лиц к нарушению закона, когда они, например, намеренно создают конфликтную ситуацию. Отдельные кандидаты и их сторонники стремятся использовать любой повод для создания такой ситуации, чтобы повысить к себе внимание избирателей, прямым или косвенным образом втянуть избирательные комиссии в споры, чтобы в случае избрания использовать этот аргумент для оспаривания результатов выборов. Вот два характерных примера.

Зарегистрированный кандидат Г. и ее представитель Ч. трижды обращались в районный суд по поводу расформирования ТИК, привлечения ее членов к административной ответственности, привлечения членов редакции газеты к административной ответственности за опубликование информационных материалов о ходе избирательной кампании. Во всех случаях суд принял решение отказать в удовлетворении заявленных требований ввиду отсутствия оснований.

Зарегистрированный кандидат С. намеренно допустил неточности в документах, представленных в ТИК для регистрации. Результатом этих недобросовестных действий стали четыре судебных заседания, а итогом – отмена регистрации кандидата.

Все судебные заседания освещались в средствах массовой информации. И хотя заявленные требования не удовлетворены, внимание избирателей к данным кандидатам было привлечено.

Незнание норм избирательного права

Нередки случаи, когда претенденты на выборную должность недооценивают важность внимательного изучения законодательства, регламентирующего избирательные отношения.

Гражданка Б., утратившая статус члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса, обратилась в суд с заявлением о предоставлении ей заверенных копий реестров избирателей, голосовавших вне помещения для голосования, содержащих информацию, позволяющую идентифицировать личность проголосовавших. Судом в удовлетворении заявления отказано.

Кандидаты П. и Ч. представили в ТИК документы для регистрации без сведений о размерах и источниках своих доходов, имуществе, принадлежащем им на праве собственности. Отказ ТИК в регистрации указанным кандидатам стал предметом рассмотрения трех судебных заседаний, в результате которых действия комиссии были признаны законными.

Но сколько времени, нервов потрачено на установление истины! Иногда кажется, что единственной целью в подобных случаях является дезорганизация работы комиссии, проводящей выборы.

Нарушение требований законодательства кандидатами, их уполномоченными и доверенными лицами

Здесь очень велико число нарушений, подавляющая часть которых не доходит до рассмотрения в судебных

инстанциях. Это нарушения, связанные с использованием преимуществ служебного положения, нарушение порядка финансирования избирательной кампании, завуалированный подкуп избирателей и многие другие. Только явные из совершенных правонарушений становятся предметом рассмотрения в судах. Вот примеры.

Зарегистрированный кандидат Д. оплатил изготовление печатных агитационных материалов из личных средств, помимо средств избирательного фонда, за что привлечен судом к административной ответственности в виде штрафа.

Зарегистрированный кандидат Б. изготовил и распространил печатные агитационные материалы без представления их экземпляров в ТИК, за что привлечен мировым судьей к административной ответственности в виде штрафа.

Знали кандидаты о совершаемых нарушениях? Думаю, что да. Если не кандидаты, то их юристы не могли не знать о прямом нарушении избирательного законодательства. Расчет один – не заметят, пропустят, не окажется времени и сил разобраться.

Непрофессионализм членов избирательной комиссии, несоблюдение ими норм законодательства

Проблема проявляется, в частности, в незнании и неумении применить на практике нужную норму действующего избирательного законодательства. Существующий порядок формирования избирательных комиссий побуждает политические партии, общественные организации, участвующие или планирующие участвовать в выборах, включить в состав комиссий максимальное число своих членов или сторонников в расчете на поддержку ими «своих» кандидатов. При этом организационные способности,

опыт участия в избирательных кампаниях, знание законодательства, принципиальность порой приносятся в жертву массовости охвата и возможности отрапортовать «наверх» о количестве членов партии, включенных в состав избирательных комиссий.

Результатом деятельности сформированных таким образом комиссий становится отмена принимаемых ими решений судами. Так, судом Бабаевского района отменено решение ТИК об отказе в регистрации кандидата И.; судом Вашкинского района отменено решение ТИК об отказе в регистрации кандидата З.; судом Вологодского района отменено решение ТИК о регистрации кандидата С.; судом Междуреченского района отменено решение ТИК о регистрации кандидата Е.; судом Сокольского района отменено решение ТИК о регистрации кандидата К.; судом Сокольского района отменено решение ТИК о регистрации кандидата Л.

Безусловно, это подрывает авторитет избирательных комиссий, да и всей избирательной системы в целом, а как результат – подрывает доверие к чистоте и законности выборов органов власти.

Несоблюдение норм избирательного законодательства правоохранительными органами

Как указывалось выше, из десяти представлений ТИК, направленных органам внутренних дел о нарушениях порядка и правил ведения предвыборной агитации, ни по одному никаких мер принято не было. Предметом же представлений были распространение незаконно изготовленных печатных агитационных материалов; газет-двойников, содержащих так называемый «черный PR»; материалов, якобы выпущенных одним из кандидатов,

содержащих агитацию, возбуждающую социальную, национальную, религиозную ненависть и вражду. Безусловно, такого рода материалы отрицательно влияли на ход избирательной кампании. Например, прокуратурой Бабаевского района дважды принималось решение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном КоАП РФ, которые отменялись судом. Комментарий к данному разделу, как говорится, излишен.

Несоблюдение норм избирательного законодательства судебными органами

Суды призваны выступать в роли нейтрального арбитра в разрешении избирательных споров. Компетентность при рассмотрении исковых заявлений, неотвратимость наказания должны стать фактором, препятствующим совершению правонарушения.

Но постановление суда может породить новый спор и вызвать новое разбирательство в вышестоящих инстанциях, что займет немало времени. Так, Вологодским районным судом рассматривалось дело об обжаловании решения ТИК об отказе в регистрации кандидата П. Решением суда постановлено: признать решение ТИК об отказе П. в регистрации незаконным; обязать ТИК рассмотреть кандидатуру П. в качестве кандидата. Какое решение могла принять ТИК в отношении данного кандидата, если установленный законом срок регистрации уже закончился? Если не выполнить решение суда – комиссия должна быть расформирована; выполнить решение суда – значит принять незаконное решение. Остался третий путь – обжаловать решение районного суда в областном суде. Решением последнего дело возвращено на повторное рассмотрение в первую инстанцию.

В том же районном суде по аналогичным обстоятельствам рассматривалось дело по заявлению кандидата Ч. Вынесенное решение было еще более категоричным: признать решение ТИК об отказе Ч. в регистрации незаконным; обязать ТИК незамедлительно рассмотреть вопрос о регистрации Ч. в качестве кандидата. Возникает ситуация, аналогичная первой. Областной суд по кассационной жалобе принимает решение, отменяющее решение районного суда и постановляющее новое, которым жалоба Ч. оставляется без удовлетворения.

На рассмотрение дел ушло более двух недель. Но ведь могла возникнуть ситуация, когда заявление кандидата было бы удовлетворено. А избирательная кампания к тому времени практически закончилась.

Вероятно, необходимо прийти к выводу, что избирательные споры – особая отрасль права, которой должны заниматься если не специальные суды, то специальные судьи. Специальные – не в смысле занимающиеся только избирательными спорами, но специализирующиеся на рассмотрении таких дел.

Предпринятый краткий обзор правонарушений в области избирательных отношений показывает, что работа над их устранением должна проводиться комплексно, совместными усилиями многих властных и общественных институтов: законодательных и правоохранительных органов, судов, избирательных комиссий при активном участии общественности и средств массовой информации.



Д. Л. Осипов,
секретарь Избирательной
комиссии Вологодской области



Система избирательных комиссий в Вологодской области и проблемы совершенствования их деятельности

Действующим законодательством, в том числе Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее по тексту – Федеральный закон «Об основных гарантиях...»), организация и обеспечение подготовки и проведения выборов возложена на избирательные комиссии.

Пунктами 22–24 статьи 2, главой IV Федерального закона «Об основных гарантиях...» определены виды избирательных комиссий, их статус и основные полномочия, а также что следует понимать под вышестоящей, нижестоящей избирательной комиссией и избирательной комиссией, организующей выборы. Правовые нормы указанного Федерального закона позволяют достаточно гибко выстраивать эти комиссии в различные системы в соответствии с административно-территориальной организацией конкретного субъекта Российской Федерации.

В ходе реформирования местного самоуправления в Вологодской области количество муниципальных образований увеличилось с 28 до 372, а число избираемых непосредственно населением глав и депутатов представительных органов муниципальных образований – с 525 до 3849 человек. Кроме этого, действующим законодательством установлена обязательность проведения повторных, дополнительных выборов в случае досрочного прекращения полномочий.

Более чем семикратное увеличение числа избираемых лиц местного самоуправления, а также отказ от ротации как принципа формирования Законодательного Собрания области подталкивает к использованию предоставленных федеральным законодателем возможностей для корректировки системы избирательных комиссий в области, организации работы ее частей. Это необходимо для выполнения возложенных на комиссию п.3 статьи 20 Федерального закона «Об основных гарантиях...» функций по обеспечению реализации и защиты избирательных прав и права на участие в референдуме граждан, осуществления проведения выборов и референдумов.

Для исследования системы избирательных комиссий в Вологодской области как в одном из субъектов Российской Федерации важно рассмотреть особенности статуса комиссий различных видов и их роль в проведении выборов федерального, областного и местного уровней.

Избирательная комиссия Вологодской области – государственный орган области, организующий подготовку и проведение выборов, референдумов на территории Вологодской области в соответствии с компетенцией, установленной федеральными конституционными законами, федеральными законами, настоящим законом, иными законами области¹. Она действует на постоянной основе и является единственной в настоящее время в области избирательной комиссией, наделенной правами юридического лица.

Данная комиссия как один из субъектов избирательной системы²:

- осуществляет подготовку и проведение выборов Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации на территории Вологодской области;

- организует и обеспечивает проведение выборов депутатов Законодательного Собрания области;

- обладает полномочиями по рассмотрению жалоб на решения и действия (бездействие) избирательной комиссии

¹ Статья 5 Закона Вологодской области от 17 апреля 2003 года № 889-ОЗ «Об Избирательной комиссии Вологодской области».

² Здесь и далее по тексту рассматриваются только полномочия, отражающие место соответствующих комиссий в избирательной системе.

муниципального района, городского округа или ее должностного лица, нарушающие избирательные права граждан и право граждан на участие в референдуме;

– осуществляет иные определенные законодательством полномочия.

Важной структурной составляющей аппарата Избирательной комиссии области является информационный центр, работники которого осуществляют ведение Регистра избирателей Вологодской области, обеспечивают использование государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» в ходе избирательных кампаний, решают другие задачи в рамках регионального и местных фрагментов ГАС «Выборы», в том числе в городских округах и муниципальных районах.

Избирательная комиссия области, по нашему мнению, обладает кадровыми, материально-техническими, интеллектуальными и иными ресурсами для реализации возложенных на нее законодательством функций.

Территориальные избирательные комиссии сформированы в декабре 2002 года в количестве 28 комиссий (2 – в городах Вологде и Череповце и 26 – в муниципальных районах области). Срок их полномочий составляет четыре года.

Каждая территориальная избирательная комиссия (далее – ТИК):

– осуществляет подготовку и проведение выборов Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, депутатов Законодательного Собрания области на соответствующей территории;

- обладает полномочиями по рассмотрению жалоб на решения или действия (бездействие) избирательной комиссии муниципального района, городского округа или ее должностного лица, нарушающие избирательные права граждан и право граждан на участие в референдуме;
- осуществляет иные определенные законодательством полномочия.

Все члены ТИК работают в территориальных комиссиях на непостоянной основе, то есть совмещают этот вид деятельности с основной работой.

При этом на 27 из 28 территориальных комиссий постановлениями Избирательной комиссии области, принятыми на основании обращений соответствующих представительных органов местного самоуправления, возложены полномочия **избирательных комиссий муниципальных образований** (далее – ИКМО), то есть обязанности по организации и проведению выборов в органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов.

В Великоустюгском районе создана отдельная избирательная комиссия муниципального образования. Ситуацию, при которой на одной и той же территории одновременно существуют две избирательные комиссии, трудно признать логичной, организационно и финансово обоснованной. Аналогичная точка зрения отражена в Письме Председателя ЦИК России А. А. Вешнякова от 14 июня 2005 года № 01-23/1668, где указывается на необходимость исключения дублирования функций ТИК и ИКМО по организации и проведению выборов на одной и той же территории и возложения полномочий избирательных комиссий муниципальных районов, а также избирательных комиссий поселений на соответствующие ТИК.

Законом Вологодской области от 28 декабря 2004 года № 1193-ОЗ «О возложении полномочий избирательных комиссий муниципальных образований и порядке утверждения схемы избирательных округов при проведении выборов в органы местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований» полномочия ИКМО по организации подготовки и проведения выборов в органы местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований на территории соответствующих муниципальных районов возложены также на территориальные избирательные комиссии.

Однако это не исключает возможности формирования дополнительных 344 избирательных комиссий поселений при проведении последующих основных выборов в органы местного самоуправления в каждом из городских и сельских поселений, что вынудит ввести в составы этих комиссий новых членов комиссий с правом решающего голоса числом от 1720 до 3784 человек. Скорее всего, это будут неоправданные финансовые, организационные и кадровые затраты.

Таким образом, сегмент избирательной системы уровня ТИК – ИКМО требует первоочередного внимания и совместной воли по принятию законодательных и организационных мер со стороны органов государственной власти области, Избирательной комиссии области, органов местного самоуправления.

Практика формирования **окружных избирательных комиссий** (далее – ОИК) в настоящее время сходит на нет: на федеральном уровне, да и при выборах в органы местного самоуправления законодатель уже отказался от их применения, а их функции выполняют соответственно

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации (прием документов о выдвижении списков кандидатов, их регистрации и т.д.) и территориальные избирательные комиссии (в Великоустюгском районе – избирательная комиссия муниципального района).

ОИК пока еще входят в систему комиссий при проведении выборов депутатов Законодательного Собрания области, хотя и по ним в настоящее время идет активное обсуждение: высказываются серьезные аргументы в пользу возложения их полномочий на Избирательную комиссию области или на ТИК.

Среди этих аргументов можно выделить следующие основные:

1) избирательная кампания по округам организуется государственным органом с правом юридического лица, работающим на постоянной основе, а не временными окружными комиссиями;

2) выборы проводит комиссия, имеющая многолетний опыт проведения федеральных, региональных и местных избирательных кампаний;

3) минимизируется вероятность неточностей, ошибок при взаимодействии с кандидатами и политическими партиями, их доверенными лицами и полномочными представителями, иными участниками избирательного процесса, что прямо влияет на количество судебных разбирательств и отмену решений комиссий – фактов, формирующих недоверие населения к выборам и власти вообще;

4) в судах интересы избирательных комиссий представляет Избирательная комиссия области либо ТИК, а не члены временных ОИК;

5) отпадает необходимость формирования ОИК по всей области (в количестве от 153 до 204 человек), их систематического консультирования и контроля за компетентностью и легитимностью действий и решений ОИК;

6) органам государственной власти и местного самоуправления нет необходимости обеспечивать на безвозмездной основе 17 ОИК охраняемыми помещениями, средствами связи, транспортными средствами, техническим оборудованием;

7) Избирательная комиссия области, ТИК обладают ресурсами ГАС «Выборы», техническим оснащением и опытом для взаимодействия с органами внутренних дел, органами Федеральной налоговой службы, иными государственными органами и органами местного самоуправления;

8) значительная экономия средств областного бюджета за счет отсутствия расходов на деятельность 17 ОИК, в состав каждой из которых должно входить от 9 до 12 человек (оплата труда членов комиссий, их обучение, телефонная и почтовая связь, транспорт, приобретение необходимого оборудования и т.д.).

Главный минус исключения ОИК из системы комиссий заключается в увеличении нагрузки на соответствующую комиссию, так как необходимо дополнительно осуществлять проверку подписных листов, сведений о доходах и имуществе кандидатов, иных сведений (точные наименования места работы и должности, избирательных объединений и статуса кандидатов в них, образования, адреса места жительства и т.д.), изготавливать информационные материалы и осуществлять иные избирательные действия не только по кандидатам в областных списках, но и по кандидатам-одномандатникам, что влечет за собой дополни-

тельные финансовые расходы, том числе и на привлечение в период избирательной кампании членов комиссии, не работающих на постоянной (штатной) основе, и граждан по гражданско-правовым договорам. Однако эти расходы существенно меньше указанных выше расходов на деятельность ОИК.

Участковые избирательные комиссии (далее – УИК) формируются при проведении конкретных выборов для обеспечения процесса голосования избирателей, участников референдума и подсчета голосов избирателей, участников референдума¹. Срок полномочий УИК – около двух месяцев. Являясь временными комиссиями, они входят в систему избирательных комиссий на выборах всех уровней. Например, на выборах Президента России 14 марта 2004 года в области действовало 1088 УИК, в составе которых работали почти девять тысяч человек.

С учетом вышеуказанного система избирательных комиссий на территории Вологодской области при проведении выборов разных видов различна. Ее можно представить в виде ряда схем: в период избирательной кампании по выборам Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (схема 1), депутатов Законодательного Собрания области (схема 2), глав муниципальных образований и депутатов представительных органов муниципальных образований (схемы 3, 4).

Изучив действующую на территории области систему избирательных комиссий и используя установленные

¹ Статья 27 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Схема 1

Система избирательных комиссий на территории
Вологодской области при проведении
федеральных выборов

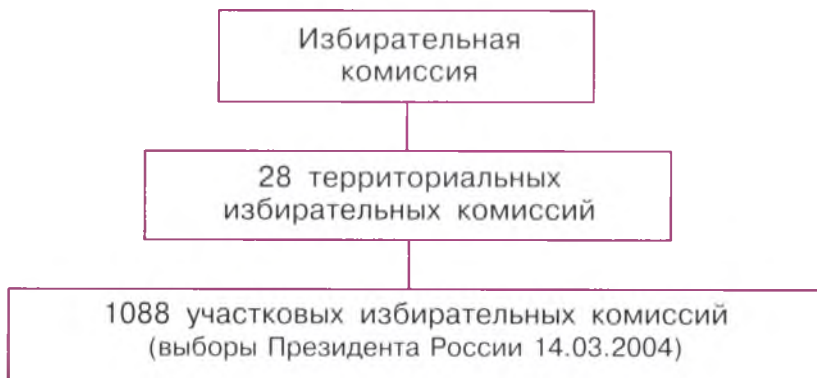


Схема 2

Система избирательных комиссий на территории
Вологодской области при проведении выборов
депутатов Законодательного Собрания области



Схема 3

Система избирательных комиссий при проведении выборов глав муниципальных образований и депутатов представительных органов муниципальных образований (за исключением выборов главы Великоустюгского муниципального района и депутатов Великоустюгской Думы)

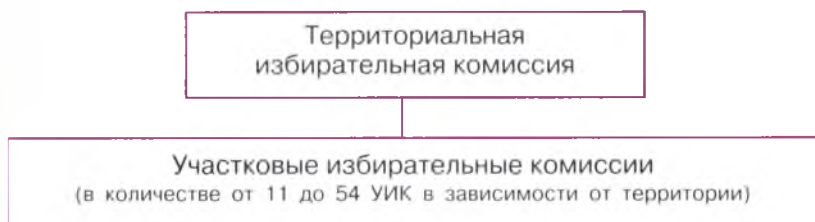
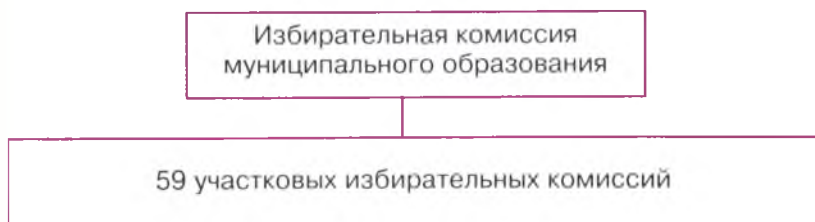


Схема 4

Система избирательных комиссий при проведении выборов главы Великоустюгского муниципального района и депутатов Великоустюгской Думы



Федеральным законом «Об основных гарантиях...» возможности для оптимизации системы избирательных комиссий в Вологодской области, представляется целесообразным:

1) исключить окружные избирательные комиссии из системы комиссий на выборах депутатов Законодательного Собрания Вологодской области, возложив их полномочия на Избирательную комиссию области либо на территориальные избирательные комиссии;

2) не формировать «дублирующих» избирательных комиссий муниципальных образований в 26 муниципальных районах, 2 городских округах, а также 344 избирательных комиссии муниципальных образований в городских и сельских поселениях и исполнять их полномочия силами действующих 28 территориальных комиссий; в пользу этого говорят и положительные результаты проведенных 5 июня 2005 года выборов в поселениях;

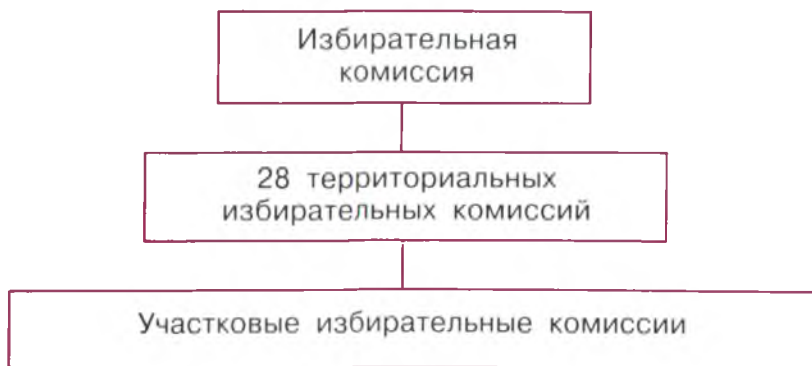
3) законом области наделить территориальные избирательные комиссии правом юридического лица, поскольку в связи с проводимой муниципальной реформой многократно увеличивается количество выборных органов местного самоуправления (например, в муниципальном районе населением избираются глава муниципального района, депутаты представительного органа муниципального района, главы и депутаты представительных органов городских и сельских поселений; при этом число избираемых лиц только на уровне поселений в одном муниципальном районе колеблется от 70 до 238 человек).

Действующим законодательством установлена обязательность проведения повторных, дополнительных выборов, а при таком количестве выборных лиц в органах местного самоуправления выборы, скорее всего, будут носить

перманентный характер. Обеспечение легитимного наделяния полномочиями указанных лиц силами членов ТИК, все из которых совмещают деятельность в комиссии с основной работой, представляется весьма проблематичным. Оптимальным вариантом может быть замещение должности председателя ТИК на постоянной (штатной) основе, что позволит не только полноценно осуществлять функции ТИК по проведению выборов всех уровней и исполнять полномочия ОИК, но и реализовывать мероприятия по правовому обучению избирателей, профессиональной подготовке членов комиссий и других организаторов выборов, обеспечивать сохранность избирательной документации и технологического оборудования избирательных комиссий.

Схема 5

Предлагаемая единая для всех уровней выборов
система избирательных комиссий
на территории
Вологодской области



После реализации этих предложений предполагается формирование в области единой для всех уровней выборов системы избирательных комиссий (см. приведенную выше схему 5), которая:

а) понятна избирателям, кандидатам, политическим партиям и иным участникам избирательного процесса;

б) включает в себя не 5 (как в настоящее время), а только 3 вида избирательных комиссий, что дает возможность осуществлять кадровое планирование и профессиональную подготовку их составов;

в) позволяет сократить расходование бюджетных средств на подготовку и проведение выборов.

СОДЕРЖАНИЕ

Вступительное слово 5

Л. И Антонова

Организационно-правовой аспект формирования органов местного самоуправления в регионе 7

А. В. Патралов

Социальное самочувствие вологжан и его влияние на отношение к властям и исход социально-экономических преобразований 38

Ю.В. Барулин

Защита прав участников избирательного процесса в законодательстве. О практике рассмотрения избирательных споров в ходе избирательных кампаний 2004–2005 гг. 67

Д. Л. Осипов

Система избирательных комиссий в Вологодской области и проблемы совершенствования их деятельности 81