ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ ГОРОДА КРАСНОЯРСКА

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ВЫБОРЫ: ОПЫТ. ПРОБЛЕМЫ. ПЕРСПЕКТИВЫ

Материалы
межрегиональной научно-практической конференции
26-27 октября 2006 года

КРАСНОЯРСК

2007

В октябре 2006 года исполнилось 10 лет Избирательной комиссии города Красноярска.

Этому событию был посвящен ряд юбилейных мероприятий, организованных избирательной комиссией города:

10 октября 2006 года, краеведческий музей - церемония награждения организаторов выборов в органы местного самоуправления города Красноярска и других участников избирательного процесса.

13 октября 2006 года, Дворец спорта им. И. Ярыгина - круглый стол по теме «Роль и значение избирательных комиссий в избирательном процессе в городе Красноярске» в рамках Красноярского городского форума.

17 октября 2006 года, городской Совет - торжественная встреча членов Избирательной комиссии города Красноярска трех составов и организаторов выборов 1996 – 2006 годов.

26 – 27 октября 2006 года, Международный выставочно–деловой центр «Сибирь» - межрегиональная научно-практическая конференция «Муниципальные выборы: Опыт. Проблемы. Перспективы».

Предлагаемый вашему вниманию сборник содержит материалы межрегиональной научно-практической конференции «Муниципальные выборы: Опыт. Проблемы. Перспективы», организованной Избирательной комиссией города Красноярска совместно с Красноярским городским Советом, Администрацией города Красноярска, Красноярским государственным университетом, Красноярским государственным аграрным университетом, НП «Красноярский исследовательский центр», ЗАО «Сибагропромстрой».

В работе конференции приняли участие организаторы муниципальных выборов г.Красноярска, руководители муниципальных избирательных комиссий городов Ачинска, Абакана, Владивостока, Емельяново, Зеленогорска, Иркутска, Новосибирска, Омска, Томска, Челябинска, Шарыпово, представители ЦИК РФ, Избирательной комиссии Красноярского края, политических партий, иных общественных объединений, депутаты Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского городского Совета, представители научного сообщества, исполнительных органов местного самоуправления г. Красноярска, средств массовой информации, студенты.

Данный сборник заканчивает посвященную юбилейной дате серию изданий, в которую вошли: буклет «Избирательная комиссия города Красноярска. 1996-2006», сборник «Система избирательных комиссий при проведении муниципальных выборов в городе Красноярске».

В приложении помещен фоторепортаж о юбилейных мероприятиях избирательной комиссии города.

Редакционный совет: Лисовская А.Г., Быкова Л.П., Злотковский В.И., Иванова Л.В., Княгинин К.Н., Кобелева М.А., Комарицын С.Г., Копытов А.Г., Навальный С.В.

Фотокорреспондент: Кузьмин О.В.

С О Д Е Р Ж А Н И Е

Обращение к читателям **5**

Приветствия участникам конференции **6**

Вступительное слово. - **Лисовская А.Г.** **11**

Д о к л а д ы

Вызовы современности и местные выборы. Доверие как ключевая ценность. - **Клешко А.М.** **13**

Некоторые аспекты законодательного регулирования муниципальных выборов, референдумов, отзывов в Российской Федерации. - **Бородулина К.Ю.** **17**

Основные тенденции развития законодательства о муниципальных выборах. – **Кашо В.С.** … **20**

Муниципальный избирательный процесс: проблемы и перспективы. - **Петухов Ю. Ф.** **22**

Э к с п е р т н а я д и с к у с с и я

БУДУЩЕЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ВЫБОРОВ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Роньжина О.В. **27**

Менщиков А.А. **28**

Бородулина К.Ю. **29**

Фролов А.А. **32**

Ефимов В.С. **33**

Княгинин К.Н. **34**

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПРАКТИКА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ВЫБОРОВ:

ОПЫТ РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

В ы с т у п л е н и я

Оптимизация выборов представительных органов местного самоуправления в России. - **Безруков А.В.** **36**

Правовые аспекты совершенствования процедуры отзыва выборных должностных лиц местного самоуправления. - **Бекасов С.С.** **37**

Проблемы практического применения краевого закона о муниципальных выборах. – **Злобина Н.Н.** **39**

Проблемы законодательного регулирования института формирования избирательных комиссий. - **Казанцева А.А.** **41**

Партии как механизм модернизации российского общества. - **Менщиков А.А.** **42**

Роль местных выборов в становлении электоральных институтов в России. - **Минникес И.В.** **45**

Избирательный кодекс – оптимальная форма регионального законодательства о выборах. - **Нестеренко А.Н.** **46**

Правовой статус членов комиссий с правом совещательного голоса, наблюдателей и представителей СМИ. - **Подъяпольский С.А.** **48**

Электорально-правовая активность молодежи и становление российской правовой государственности. – **Тепляшин И.В.** **51**

Т е к с т ы, п е р е д а н н ы е д л я о п у б л и к о в а н и я

Местные выборы в Российском государстве(исторический опыт XVI века). - **Богунова О.В.** **53**

Ответственность за предоставленные недостоверные сведения об избирателях (участниках референдума). - **Васильева Л.В.** **54**

Муниципальные выборы как инструмент обеспечения подотчетности в муниципальном праве. - **Княгинин Д.К.** **56**

Некоторые административно-правовые аспекты статуса избирательных комиссий. - **Мицкевич Л.А.**, **Приходько Е.Г.** **57**

Историко-правовые аспекты выборов в местные органы власти (сибирский опыт). – **Павлова И.П.** **59**

Некоторые проблемы правового регулирования местного самоуправления. - **Панюкова В.А.** **62**

К вопросу определения правового статуса избирательных комиссий муниципальных образований. - **Пунтус С.А.** **63**

Усмотрение в избирательном процессе. - **Скударнов А.** **64**

Правовая культура поведения кандидатов в выборные органы власти в избирательном процессе. - **Смолина И.Г.** **67**

Финансирование муниципальных выборов: проблемы совершенствования законодательства. - **Торгашина А.А.** **69**

ИНСТИТУТЫ ГРАЖДАНСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ

И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ВЫБОРЫ

В ы с т у п л е н и я

Демократия или демотия? Формирование представительных органов власти в обществах различных типов. - **Гончарова Т.М.** **71**

. . .

Дни гражданского образования в городе: опыт, проблемы, новые шаги. – **Малащук Н.В.** **73**

Пути преодоления электоральной пассивности молодежи сельской местности. – **Нечаева И.С.** **75**

Роль гражданского образования в формировании гражданской политики. – **Овчинников Г.А.** **77**

Современные формы гражданского образования: существующий опыт и новые прецеденты. - **Пригодич Е.Г.** **79**

Т е к с т ы, п е р е д а н н ы е д л я о п у б л и к о в а н и я

К вопросу о критериях эффективности избирательной системы в наилучшем государстве. – **Морозов Е.С.** **81**

. . .

Избиратель в формирующемся гражданском обществе. – **Навальный С.В.** **83**

ДОВЕРИЕ НАСЕЛЕНИЯ К ИНСТИТУТУ ВЫБОРОВ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ

В ы с т у п л е н и я

Институт выборов и избирательные комиссии в представлении студентов и преподавателей высших учебных заведений города Красноярска. – **Злотковский В.И., Лисовская А.Г., Ибрагимов М.З**. **87**

О некоторых аспектах деятельности избирательных комиссий муниципальных образований. – **Арбузова Т.А.** **90**

Политические партии и молодежь: проблемы взаимодействия. – **Безкоровайная Ю.Е.** .. **92**

Местный референдум, современная практика. – **Власов В.В.**, студент КрасГАУ **93**

Проблемы реализации закона об отзыве депутата, выборного должностного лица местного самоуправления. – **Дюбанов Д.С.** **95**

Доверие населения к институту выборов и деятельности избирательных комиссий. – **Лебедев В.И.** **96**

Дополнительные полномочия избирательной комиссии муниципального образования, проблемы при организации и проведении муниципальных выборов в г. Ачинске. – **Мирошкин Ю.Н**. **98**

К вопросу о голосовании «против всех кандидатов». – **Огородников С.Е.** **101**

Т е к с т ы, п е р е д а н н ы е д л я о п у б л и к о в а н и я

Понятия принципа преемственности и ротации кадров в работе территориальных избирательных комиссий. - **Гоффман В.В.** **103**

О некоторых проблемах информационного обеспечения выборов органов городского самоуправления Новосибирска. - **Макарцев А.А.** **104**

Кризис партийной системы в России как главная проблема предстоящих выборов. - **Маслодудова Н.В.** **106**

Относительные иерархические коллизии в законодательстве о муниципальных выборах и местном референдуме. - **Петров А.А.** **108**

Избиратель как особый субъект юридически значимого поведения. - **Провоторов Д.В.** . . . **109**

К вопросу об участии политических партий в муниципальных выборах. - **Романенко Е.А.** **110**

К вопросу о понятии «грязных технологий». - **Фурса Е.** **112**

Психологический портрет председателя избирательной комиссии как определенная степень гаранта доверия населения к институту выборов. - **Шатова С.В.** **114**

Доверие избирателей и их отношение к предвыборной манипуляции как средства мобилизации. - **Шинкевич В.Е.** **114**

Правовая пассивность молодежи в выборах: причины и пути преодоления. - **Юрьева А.В.** **116**

Предложения участников конференции **118**
Приложения **121**
Фоторепортаж **128**

Уважаемые читатели!

Сами по себе выборы – больше, чем демократическая процедура. Это основа, без которой демократия – просто лицемерие. Меняясь, институт выборов может менять и страну, и людей как в одну, так и в другую сторону. Поэтому новации в избирательной системе должны применяться с учетом интересов всего народа и с прицелом на будущее.

Тема сегодняшней конференции весьма актуальна.

Избирательные правоотношения обеспечивают реализацию конституционного права граждан участвовать в управлении государством. Посредством выборов формируются органы государственной власти и местного самоуправления, задаются политические перспективы и определяются программы государственного развития. Проводимые выборы как «лакмус» отражают сущностные черты государственного и общественного устройства, а избирательный процесс выступает шкалой реализации народовластия в государстве. При демократическом строе, по выражению А. Линкольна, «избирательный бюллетень сильнее пули». Выборы привычно именуют предвыборной гонкой или борьбой, а группу, организующую избирательную кампанию кандидата, как в военное время, - штабом. При авторитарном режиме избирательный процесс формален, и для кандидатов в таких условиях главное не победа, а участие.

Из скучного института советской государственной правовой науки российское избирательное право превратилось в захватывающую интерес область знаний о борьбе за голоса избирателей. Исследования по вопросам избирательного права проводятся не только конституалистами, но и политологами, философами, экономистами, историками, социологами. Знакомство же с результатами этих научных изысканий будет полезным и продуктивным и политикам, и простым избирателям, поскольку вопросы о выборах относятся к разряду тех, которые касаются каждого.

Российская наука о праве избирать и быть избранным многогранна, весьма разносторонним получился и предлагаемый вниманию читателей сборник.

Исторический экскурс в историю формирования выборных институтов в российском государстве поможет понять истоки правовой культуры российских избирателей и оценить, насколько сильны корни специфических проблем в реализации избирательных прав граждан.

Философский и социологический подходы к избирательным правоотношениям позволяют выстроить законодательство в концептуальном единстве основ конституционного строя. Избирательное право рассматривается в этом случае как гарантия народовластия, демократического и федеративного характера России.

В сборник вошли как научные статьи, так и статьи прикладного характера, отражающие разноплановый характер норм избирательного права. В его составе можно выделить немало «технических» норм, регламентирующих разного рода процедуры. Оттачивание техники организации и проведения выборов в органы государственной власти и местного самоуправления позволяет обеспечить выявление подлинной воли избирателей.

Публикуемые материалы, научные исследования охватывают практически все стадии избирательного процесса, анализируется деятельность избирательных комиссий, органов государственной власти, судов по реализации и защите активного и пассивного избирательных прав. В то же время значительная часть проведенного анализа имеет четко прослеживаемую установку – совершенствование избирательного и референдумного законодательства.

Нестабильность федеральных и региональных законодательных актов о выборах в органы государственной власти и местного самоуправления, связанные с потребностями быстро меняющейся избирательной практики, активностью кандидатов, партий, граждан, использующих новые методы предвыборной агитации, информирования избирателей, поддерживает актуальность вопросов избирательного права на высоком уровне.

Значимость теоретических исследований содержания нормативных конструкций и практики их реализации переоценить невозможно. Ведь от данной деятельности напрямую зависит эффективность действия норм избирательного права, воплощение через голосование действительной воли народа.

Редакционный совет

П.И. Пимашков
Глава города Красноярска

Уважаемые участники конференции!

Рад приветствовать вас: красноярцев и наших гостей, которые собрались, чтобы обсудить важнейшую тему – муниципальные выборы.

Развитие института демократических выборов началось в нашей стране лишь в 90-е годы прошлого столетия. Именно тогда по-настоящему заговорили о праве каждого гражданина России на участие в управлении страной. Сегодня Конституция Российской Федерации провозглашает равное избирательное право - возможность каждого гражданина влиять на результаты выборов или быть избранным. Президент России Владимир Владимирович Путин отметил, что «*многие позитивные перемены в нашей стране произошли именно потому, что качественное и регулярное проведение выборов стало одним из базисных условий обеспечения прав и свобод граждан*».

Институт выборов принят, одобрен большинством граждан России. Но до сего времени многие вопросы требуют осмысления и в стране, и в каждом поселении, в том числе и Красноярске. Идут процессы поиска форм, способов организации выборов, которые бы соответствовали требованиям времени, а также традициям и специфике нашего государства.

В течение 10 лет красноярская избирательная система вместе со всей Россией прошла мощную школу становления. Первые муниципальные выборы, проведенные красноярской территориальной избирательной комиссией в 1996 году, затем работа первого городского Совета стали началом новой эпохи развития нашего города. В 1999 году было утверждено Положение об избирательной комиссии, регламентирующее ее работу.

На пути своего развития избирательный процесс изменялся, приобретал новые качественные характеристики. К сожалению, не миновали красноярскую землю и так называемые «грязные технологии», которые в свое время захлестнули всю страну

Безусловно, организация выборной кампании – дело очень трудоемкое и сложное. И на различных этапах в этой сфере возникали свои трудности. Проблемой стало и большое количество голосов за кандидата «против всех». Причиной такого решения избирателей могло стать желание быстро получить серьезные изменения в качестве жизни.

Актуальным остается и вопрос о доверии граждан. Причем речь идет не только о доверии к кандидатам, но и к результатам избирательных кампаний. Для обеспечения прозрачности подсчета голосов на каждых выборах присутствуют наблюдатели. Их работа, на мой взгляд, требует большей регламентации. Однако огромную роль в поддержании доверия граждан играет именно профессионализм, принципиальность, компетентность членов красноярской избирательной комиссии. И они доказывали это не раз.

Открытые избирательные кампании сегодня выступают своеобразным катализатором активности горожан. Встречаясь с кандидатами, высказывая им свои предложения, пожелания, жалобы, жители сами определяют круг вопросов для дальнейшей работы. Поэтому выборы можно назвать объединяющим моментом, совместным процессом, где равноправными участниками выступают избиратели, избирательные комиссии, кандидаты, представители власти.

Страны Европы совершенствуют механизмы избирательного права десятки лет. У России пока было всего 10. Это короткий путь для развития этого института, и, соответственно, в этом поле нам предстоит еще много дискуссий, решений, действий. Необходимо внимательно соотнести проблемы и задачи современного периода, взвешенно подойти к вопросам, требующим дальнейшего изучения и решения.

Уважаемые участники конференции!

Говорят: «Уметь управлять - значит уметь выбирать». Представляя активную позицию в период избирательных кампаний, голосуя за своих представителей, поддерживая идеи и проекты, красноярцы определяют дальнейший путь развития нашего города, края, России. И наша общая задача – обеспечить соблюдение законности этого выбора.

Уверен, работа этой конференции будет плодотворной. Желаю всем успехов! Спасибо за внимание!

В.Ф. Чащин
Председатель
Красноярского городского Совета

Уважаемые участники межрегиональной научно– практической конференции!

Позвольте от имени депутатов Красноярского городского Совета приветствовать вас и пожелать плодотворной содержательной работы. Действительно, сегодня мы отмечаем юбилей, который связан с 10-летием образования Избирательной комиссии города Красноярска. Самое главное, что это десятилетие формирования органов местного самоуправления. Впервые непосредственно населением был избран Глава города и сформирован представительный орган – Красноярский городской Совет. В фильме, который мы с вами посмотрели, я отметил для себя очень важную мысль, которую высказал наш коллега Алексей Михайлович Клешко, что каждые выборы давали возможность развиваться городу Красноярску. Выборы - это важнейший институт публичной власти. Наверное, это будет основным содержанием работы данной научно-практической конференции – на примере нашего города осмыслить пройденный путь, определить те болевые точки, которые сегодня должны послужить импульсом для необходимых изменений законодательства в отношении организации и проведения выборов. Среди всех уровней выборов, которые проводятся в Российской Федерации, безусловно, для нас являются важными муниципальные выборы, поскольку здесь выбираются представители от населения, которые решают вопросы местного значения и принимают важнейшие документы, определяющие будущее города Красноярска. За этот период прошли три избирательные кампании и предпочтение избирателей было отдано разным политическим партиям, блокам или независимым депутатам. Каждый состав Красноярского городского Совета отличается и по персоналиям, и по политическим предпочтениям, потому что впервые за историю города Красноярска мажоритарно - пропорциональная система у нас действует. Мы испытывали эту модель, и теперь она распространена на практике по всей России. Это является достижением разработчиков Закона Красноярского края «О выборах в органы местного самоуправления в Красноярском крае». На сегодняшней конференции должны прозвучать важные темы, направленные на то, чтобы органы федеральной власти, формирующие избирательное законодательство, с большим вниманием относились к правам и свободам граждан на осуществление местного самоуправления. Мы чувствуем, что есть настроение каким-то образом упростить процедуру формирования представительных органов или избрания глав муниципальных образований. Мы должны задуматься над этим и пытаться всеми способами противодействовать этому, так как мы понимаем, что выборы – это важнейший государственный акт, это волеизъявление каждого избирателя, и мы должны формировать именно такое мнение и настроение у наших избирателей. Я надеюсь, что эти вопросы будут в центре внимания участников научно – практической конференции и выработанные рекомендации будут доведены до соответствующих инстанций.

Успешной работы!

К.А. Бочаров
Председатель Избирательной комиссии Красноярского края

Уважаемые участники конференции, разрешите Вас приветствовать от имени Избирательной комиссии Красноярского края и от имени временной избирательной комиссии по выборам депутатов Законодательного Собрания Красноярского края первого созыва.

Уважаемые коллеги, развитие современного российского общества невозможно без проведения выборов, которые организует и проводит избирательная комиссия. Избирательная комиссия города Красноярска внесла достойный вклад в развитие всей избирательной системы, не только города, но и края, и, полагаю, для России, в целом. Поэтому, пользуясь случаем, я хочу не только поздравить избирательную комиссию г. Красноярска с 10-тилетием, но и, прежде всего, поблагодарить всех членов избирательных комиссий, которые работают в Красноярске, за тот тяжелый труд, который они взваливают на себя, всех тех, которые причастны к организации и проведению выборов не только на территории г. Красноярска, но и в Красноярском крае в целом. И особенно хотел бы поблагодарить Главу города Красноярска, Петра Ивановича Пимашкова, за ту активную позицию, за ту активную помощь, которую он оказывает избирательной системе города.

Большое спасибо за внимание. Удачи всем и хорошей работы сегодня!

А.М. Клешко

Депутат Законодательного Собрания Красноярского края

Уважаемые коллеги!

От имени депутатов Законодательного Собрания Красноярского края приветствую всех тех, кто собрался обсуждать чрезвычайно важные, с нашей точки зрения, вопросы. Предваряя свой доклад, хотел бы сказать, что вопросы выборной избирательной системы нельзя свести исключительно к технологическим аспектам. Об этом чуть позже. А сейчас хотел бы поздравить нашу городскую избирательную комиссию с ее 10-тилетием и всех вас с 10-летием избирательной системы города. Потому что на самом деле, это больше трех тысяч людей, которые в той или иной степени заняты в участковых, окружных, территориальных избирательных комиссиях, те, которые за эти 10 лет соприкоснулись в той или иной части с этим чрезвычайно важным процессом - обеспечения права граждан Российской Федерации в г. Красноярске на формирование собственной власти. Эта чрезвычайно важная, ответственная работа. Мы иногда, к сожалению, относимся к ней, честно сказать, недостаточно внимательно. Нам кажется, что кто-то где-то делает эту самую демократию, а на самом деле ее делают вполне конкретные люди, обеспечивая весь избирательный процесс.

Хотел бы еще раз поблагодарить всех тех, кто принимает активное участие в организации и проведении избирательных кампаний в нашем городе!

А.Ю. Петухов
Начальник отдела управления по работе
с территориями Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

Уважаемые коллеги!

Позвольте от имени Центральной избирательной комиссии Российской Федерации поблагодарить организаторов столь представительной конференции за приглашение принять в ней участие.

Необходимо отметить, что формирование органов местного самоуправления в целом и муниципальные выборы в частности были и остаются предметом пристального внимания со стороны Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, избирательных комиссий субъектов Российской Федерации.

В действительности, наши с вами встречи в регионах стали уже доброй традицией с того момента, как в Российской Федерации началась активная реализация реформы местного самоуправления. Мы встречались в Новосибирске, в Томске, теперь здесь - на прекрасной и гостеприимной красноярской земле. К вам, уважаемые хозяева, всегда очень приятно приезжать - город, безусловно, с каждым годом становится все краше и краше.

У каждого такого мероприятия была и есть своя цель, основные темы, проблемы, требовавшие и требующие обсуждения.

В Новосибирске в конце прошлого года мы говорили о первых выводах из практики применения нового законодательства о местном самоуправлении в части формирования местных органов власти, о тех уроках, которые были получены комиссиями при подготовке и проведении выборов во вновь образованных муниципальных образованиях.

Конференция, проводившаяся в Томске под эгидой Ассоциации сибирских и дальневосточных городов в мае этого года, была посвящена уже общим итогам муниципальных выборов, состоявшихся в Российской Федерации в 2004-2005 годах. Центральной избирательной комиссией Российской Федерации совместно с избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации издан обширный и очень интересный материал по данной теме, подготовленный на основе анализа практики проведения муниципальных выборов на всей территории Российской Федерации. Мы привезли с собой два экземпляра этого сборника, которые хотели бы передать администрации города и Красноярскому государственному университету, которые являются одними из организаторов сегодняшней конференции. В Томске также обсуждались конкретные и очень важные аспекты избирательного процесса: регистрация (учет) избирателей, финансирование муниципальных выборов, использование при их подготовке и проведении информационных технологий, работа избирательных комиссий муниципальных образований с кандидатами, обучение организаторов выборов.

Фактически эти два мероприятия были направлены на то, чтобы помочь избирательным комиссиям муниципальных образований максимально четко, в строгом соответствии с законодательством подготовить и провести свои местные выборы. Беглый их анализ позволяет сделать вывод о том, что эта цель была достигнута.

Но сегодня, видимо, уже пришло время с позиции юридической науки осмыслить более чем 10-летнюю практику организации и осуществления выборов органов местного самоуправления в современной России, опыт и перспективы муниципальных выборов, местных референдумов, отзыва депутатов и должностных лиц местного самоуправления. Задаться, например, вопросом: «А в полной ли мере в нашем законодательстве раскрыто содержание активного избирательного права, кто же все-таки имеет право или должен формировать органы управления местного сообщества?» Это предмет серьезного анализа, который предполагается завершить до конца текущего года.

И в этом смысле Красноярск, как нам представляется, совсем не случайно стал местом проведения первой конференции такого рода.

Именно в вашем крае, именно в вашем городе в числе первых на выборах представительных органов местного самоуправления муниципальных образований стала использоваться пропорциональная избирательная система. И сейчас споры о целесообразности ее использования на муниципальных выборах не утихают, а 10 лет назад это был, можно сказать, мужественный поступок. Именно ваш опыт и ваша практика дают пищу для дискуссий, в том числе относительно самого существа избирательных комиссий муниципальных образований, их роли и места в системе избирательных комиссий Российской Федерации.

Такая работа по развитию избирательной системы Российской Федерации в Красноярске не могла остаться не замеченной со стороны Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, в связи с чем Глава города и руководители городской избирательной комиссии действующего состава и были отмечены Почетными грамотами и Благодарностью ЦИК РФ.

В заключении позвольте пожелать нам всем интересной и плодотворной работы, возможно, жарких дискуссий (имею в виду участие в конференции молодых специалистов, студентов), но «холодных» и взвешенных решений.

Спасибо.

Уважаемые участники конференции!

Руководство Ассоциации сибирских и дальневосточных городов сердечно приветствует участников межрегиональной научно-практической конференции «Муниципальные выборы: опыт, проблемы, перспективы», посвященной 10-летию избирательной комиссии города Красноярска.

Избирательный процесс в современном демократическом государстве рассматривается как важнейший политический и электоральный механизм формирования представительных и иных выборных институтов публичной власти, который обеспечивает реализацию и защиту избирательных прав граждан Российской Федерации в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права. Значительную роль в организации и проведении выборов играют избирательные комиссии.

Четкая, в строгом соответствии с законодательством организация деятельности избирательных комиссий во многом является залогом успеха проведения избирательной кампании любого уровня. При проведении муниципальных выборов ключевым звеном в обеспечении избирательного процесса являются избирательные комиссии муниципальных образований.

Отмечая десятилетие избирательной комиссии города Красноярска, можно с уверенностью констатировать, что в городе Красноярске создана эффективная и работоспособная организационная структура, обеспечивающая непосредственное выражение воли народа. Опыт Вашей работы способствует дальнейшему совершенствованию деятельности муниципальных избирательных комиссий городов Сибири и Дальнего Востока.

От имени Ассоциации сибирских и дальневосточных городов поздравляем Вас с юбилеем и выражаем Вам благодарность за Ваш творческий вклад в работу нашей Ассоциации.

Желаем участникам научно-практической конференции, посвященной такой важной теме, как проблемы организации и проведения муниципальных выборов, эффективной и успешной работы.

М.А.Зайцев
Генеральный директор
исполнительной дирекции АСДГ

А.Г. Лисовская
председатель
Избирательной комиссии
города Красноярска

Уважаемые участники конференции!

Мы начали работу конференции с просмотра фильма о десятилетии избирательной системы города Красноярска. С одной стороны фильм навевает воспоминания, с другой – показывает, как в нашем городе происходило становление и развитие современной избирательной системы.

Десять лет. Для истории – это миг, а для конкретного человека это значительный отрезок жизни, в течение которого могут кардинально измениться и сам человек, и общество, в котором он живет. О прошедших годах можно с уверенностью сказать, что это время очень заметных и динамичных изменений. Изменилось общество, условия и уровень жизни, мне кажется, что даже климат в нашем городе изменился за это время. Неизменным осталось желание человека, как существа социального, участвовать в создании и обустройстве не только своего собственного Я, но и того места, где он живет, работает, растит детей, видит определенные перспективы.

На мой взгляд, цитата из Европейской хартии местного самоуправления ч.1 ст.3 может служить эпиграфом к нашему сегодняшнему собранию. «Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения. Это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования»

А высшим непосредственным выражением власти народа, закрепленным Конституцией Российской Федерации, являются свободные выборы.

Как проходили первые выборы в городе Красноярске, а затем вторые и третьи, пусть вкратце, но вы уже увидели. Безусловно, анализ прошедших событий очень важен для внесения корректировок при принятии новых решений. Но сегодня мы хотели бы обратиться к своему настоящему, понять, где мы сейчас находимся, какова реальная ситуация, и обратиться к своему будущему, чтобы обсудить, что и как делать, понять, куда двигаться.

В период подготовки к научно-практической конференции мы провели два больших исследования: это экспертный опрос, в котором участвовали представители научного сообщества, органов власти, политических партий, представители СМИ, политтехнологи и социологический опрос среди студентов и преподавателей в шести красноярских вузах. Тематика опросов была единой и для экспертов, и для студентов. Это позволило взглянуть с разных сторон на поднятую проблему. Основные вопросы к участникам исследований были связаны с отношением к избирательному процессу, доверию к институту выборов в целом и избирательным комиссиям в частности, поиску путей и форм работы, позволяющих повлиять на повышение активности избирателей и в целом гражданской активности.

Результаты исследований дают пищу для размышления. До 50 процентов опрошенных считают выборы политическим спектаклем с заранее предрешенным финалом. У многих горожан деятельность избирательных комиссий ассоциируется в большей степени с действующей властью. Доверие к деятельности избирательных комиссий довольно низкое, и в большей степени оно основывается или на полном безразличии и недоверии или незнании того, чем занимаются комиссии, и недоверии, или формируется под влиянием СМИ, которые чаще показывают негативные моменты процесса выборной кампании или деятельности избирательных комиссий, а не положительные, которых значительно больше.

И все же оптимизм и надежду вселяет то, что интерес к избирательной тематике есть и у молодежи, и у представителей науки, политических партий и общественных объединений и есть желание у избирательных комиссий показывать свою работу и рассказывать о ней.

Поэтому, вернее для этого мы сегодня здесь, чтобы в рамках научно-практической конференции «Муниципальные выборы: Опыт. Проблемы. Перспективы» обсудить насущные вопросы местных выборов, внести предложения по совершенствованию выборного процесса, законодательства о выборах и предложить путисовершенствования работы избирательных комиссий, обсудить механизмы и формы повышения правовой культуры избирателей и других участников избирательного процесса.

От имени организаторов конференции, а это:

- Избирательная комиссия города Красноярска
- Красноярский городской Совет
- Администрация города Красноярска
- Красноярский государственный университет (Юридический институт),
- Красноярский государственный аграрный университет,
- НП «Красноярский исследовательский центр»,
- ЗАО «Сибагропромстрой»,

я говорю спасибо Избирательной комиссии Красноярского края, представителям ЦИК РФ, коллегам из других городов и регионов, представителям науки, политических партий, студентов, красноярским коллегам за поддержку, помощь в организации и участие в конференции, надеюсь, что наша совместная работа поможет правильно определить перспективы муниципальных выборов не только в нашем городе, но и в сибирском регионе.

Клешко А.М.
депутат Законодательного Собрания Красноярского края

Вызовы современности и местные выборы. Доверие как ключевая ценность

Уважаемые коллеги! Мы обсуждаем сегодня на конференции важные аспекты основополагающих институтов современного демократического государства – широкий круг проблем муниципальных выборов. Для программного комитета было принципиально важным, и мы неоднократно дискутировали об этом на всех наших собраниях под руководством А.Г. Лисовской, что в обсуждениях опыта, проблем, перспектив муниципальных выборов нам необходимо подниматься от сугубо технологических, прикладных проблем - к общим вопросам функционирования демократии в российском обществе. И это, с моей точки зрения, является также чрезвычайно важной и актуальной задачей самого широкого круга представителей современного российского политического класса, участников избирательного процесса, в том числе и всех тех граждан, которые по долгу службы, по призванию сердца обеспечивают функционирование избирательной системы. Речь идет фактически о том, что за последние 10 лет функционирования нашего нового государства с обновленной Конституцией, провозгласившей человека, его права и свободы главной ценностью в стране, все же коренного изменения в укладе жизни общества, в характере деятельности государственных институтов, к сожалению, не происходит. Человек как ценность остается на периферии общественного дискурса, практикой эта ценность не подтверждается. В ответ и человек воспринимает государственный институт как нечто большое, в значительной степени навязанное ему (например, элитами), как некая машина, которая работает сама по себе, на которой можно, конечно, куда-то проехать, но как далеко и с каким эффектом - никто, по большому счету, не обсуждает. Разрыв практик и декларируемых ценностей все более очевиден, и это уже угрожает российской государственности.

В рамках этой дискуссии мы, конечно, понимаем, что повестку в целом нам задает общественно-политический контекст событий, разворачивающихся в стране. В каком же социально-политическом контексте работает наша муниципальная система выборов?

Во-первых, мы все с Вами живем в эпоху муниципальной реформы, которая затронула широкие слои участников, активистов органов местного самоуправления, должностных и выборных лиц, муниципальных служащих. Проблем здесь много, но давайте выделим основные. Ключевая ценность реформы местного самоуправления – попытка усиления этого уровня публичной власти, повышение ответственности власти перед населением через разграничение компетенций между уровнями и ветвями власти. Но одновременно с реформой местного самоуправления в стране развернуты и другие реформы - образования, топливно-энергетического комплекса, ЖКХ и прочие, - не согласованные друг с другом. И эта рассогласованность различного рода реформ «бьет» прежде всего именно по основным идеологемам реформы местного самоуправления.

Второе. Разграничение полномочий между уровнями власти – механизм реализации провозглашенной цели реформы местного самоуправления, появления реальной ответственности у власти за решение насущных проблем населения. Но эта тема по-прежнему не находит отражения в политической риторике участников муниципальных выборов. Значительная часть кандидатов на местном уровне обещает избирателям решить вопросы, отнесенные к компетенции совсем иных органов власти. К сожалению, на эту удочку «клюют» и избиратели, и средства массовой информации – таким образом, с одной стороны, формируются завышенные ожидания населения, и вместо ответственной власти мы получаем популистов во власти, которые расшатывают государственную систему страны.

Третье. Уже в ходе реформы местного самоуправления то и дело возникают споры о самой структуре органов местного самоуправления, выдвигаются инициативы по изменению роли и функций некоторых институтов. Так, последняя инициатива об отмене выборности мэров крупных городов, которая была внесена в Государственную Думу группой депутатов, шокировала все муниципальное сообщество. Речь идет об идее фактического уничтожения в столицах субъектов РФ местного самоуправления, т.е. внедрения государственной власти на общегородском уровне, и

дефрагментации столиц на несколько муниципальных образований со своими органами власти внутри городского поселения. Пожалуй, единственный схожий исторический пример, который можно привести, это ситуация в Лондоне, когда правительство консерваторов во главе с М.Тэтчер боролось с лейбористским Городским Советом, и в результате британская столица была разделена на 18 муниципальных образований… С моей точки зрения, буквальная реализация этой законодательной инициативы может привести к серьезному кризису, причем не только к политическому (а по всем опросам социологов, россияне совсем не спешат расставаться со своим правом формировать местную власть в ходе прямых выборов), а просто к кризису городской инфраструктуры региональных столиц. Потому что вся наша инфраструктура формировалась в условиях централизованного управления, в рамках единого городского поселения. И как разделить все это хозяйство между разными муниципалитетами, обеспечивая их самостоятельность? Это лишь один пример того, как идеи о переустройстве местной власти будоражат муниципальное сообщество, но, подчеркиваю, подобных предложений сейчас возникает немало, и эта ситуация не способствует устойчивости местной власти и государственной системы в целом.

Четвертое. Одновременно с описанными ранее процессами, мы видим все большую регламентацию избирательного процесса, оформление своеобразной вертикали власти в избирательной системе, которая призвана упорядочить этот процесс. Мы понимаем, что, по известному выражению, «демократия - это процедуры», но должны также осознавать, что увлечение технологическими аспектами без глубокого осознания ценностного ряда, выхолащивает саму суть демократии, я еще неоднократно вернусь к этому тезису.

Пятое. Все участники выборов последнего года отмечают новую «криминальную волну». Криминал опять отчаянно стремится попасть во власть; мы это видели наиболее ярко на региональных выборах в Свердловской области, а в Приморье на муниципальных выборах дело дошло до убийства кандидата в мэры от «Единой России» - настолько испуган криминальный мир, напуган постепенным, но настойчивым наведением порядка в стране. Отмечаю эту тенденцию здесь прежде всего потому, что давление, который криминалитет оказывает на избирательную систему, будет только расти, и избирательные комиссии оказываются на острие этой борьбы за реально «чистые выборы».

Шестое. За последние 15 лет мы стали свидетелями становления целого сектора новой российской экономики, в виде политических гуманитарных технологов, которые зарабатывают немалые деньги на продвижении тех или иных политиков и политических сил. Мы видим, что применяются все более изощренные технологии, в ход пошли и «уличные методы», и «войны юристов». Но, несмотря на все эти технологии, суть выборов и роль политтехнологов остается неизменной: фактически происходит «возгонка» общественных ожиданий. Рост экономики, стабильность власти во все времена приводят к росту ожиданий населения результатов деятельности этой самой усилившейся и стабилизировавшейся власти. К сожалению, не всегда власть оправдывает эти надежды, но именно нынешние политтехнологи превратили выборы из традиционной цивилизованной дискуссии о путях развития общества в политическую «вендетту» с компроматом, фальсификациями, широкомасштабным использованием так называемых «черных технологий».

Седьмое. Происходит партизация политического пространства: политические партии играют ключевую роль в представительной демократии посредством формирования взаимосвязей между гражданами и политической властью, сбалансирования различных интересов; они берут на себя ответственность за структуру политической власти. Но этот, казалось бы, логичный процесс тоже имеет свою специфику. Думаю, по-прежнему сомнительна идея фактического запрета региональных избирательных блоков. Многие демократические государства продолжают использовать эту идею, понимая, что особенно в условиях глобализации, которой сегодня живет мир, регионализация является чрезвычайно важной ценностью современного общества. С другой стороны, мы видим и становление, постепенное все же, в России институтов гражданского общества. Но, внимательно присматриваясь к этому гражданскому ландшафту, мы видим: практически пуста ниша просветительских организаций, которые стимулировали бы участие граждан в политической жизни. Опять-таки обращаясь к зарубежному опыту, мы видим, что обычно эта часть гражданского сектора чрезвычайно насыщенна и вполне конкурентоспособна. Традиционно занимаются этой деятельностью активные люди, которые сами не претендуют на непосредственное участие в политике, но считают чрезвычайно важной гражданской ценностью – повышение гражданской ком-

петентности граждан, гражданской и политической зрелости. Развитие народного управления заключается в самом взаимодействии представительной демократии с опытом и желаниями граждан. Во время встреч граждан формируются качества и нормы, которые требует демократия и на которые она нацелена.

Почему говорю об этих проблемах? Потому что демократия не является для нас чем-то постоянным и неизменным. Во всем мире, а в «становящихся» демократиях прежде всего, демократические институты всегда довольно хрупки. Для их построения всегда требуется гораздо больше времени и сил, чем для разрушения. Однако процессы разрушения демократии, демократических институтов - это не только вопрос злого умысла, применения силы в отношении этих институтов, это еще и разрушение медленными темпами, через небольшое, но осознанное изменение важных элементов системы. Так называемая «ползучая дедемократизация», «коррозия демократии» - означает, что даже при отсутствии каких-то намеренных и разрушительных действий демократические институты могут постепенно терять свою эффективность, снижая свои стандарты, а эта ситуация возникает либо тогда когда игнорируется оппозиция, либо, когда подвергается гонению со стороны большинства, либо когда политические представители умышленно злоупотребляют доверием граждан. Мы должны честно говорить об этом, потому что иначе невозможно построить такую систему институтов, которая бы вызывала и постоянно поддерживала доверие населения. А без доверия граждан невозможно существование ни избирательной системы, ни самой демократии.

Возникает естественный вопрос – а кто должен быть озабочен этой проблематикой доверия?

В ходе подготовки к сегодняшней конференции, по поручению программного комитета был проведен экспертный опрос, о нем упоминала Анна Георгиевна, и более подробно об этом будет говориться сегодня на одной из секций, которая прямо посвящена проблемам доверия. Но хотел бы сказать, что эксперты, представляющие разные слои политического класса, там были политтехнологи и политики, участники избирательных и члены избирательных комиссий, вообще говоря, сформулировали целый перечень технологических, казалось бы, предложений по усилению, по повышению доверия к деятельности избирательных комиссий. К таким мерам относятся: более подробное информирование о деятельности комиссии; комментарии, регулярные, самой комиссии по ходу избирательных кампаний; обязательный, так называемый, «разбор полетов»; анализ публичный, подчеркиваю, публичный анализ, самих предвыборных кампаний. При этом, безусловно, все наши эксперты подчеркивали, любая ситуация, любой сюжет избирательной кампании, должен иметь логическое публичное завершение. Здесь у нас есть и наш собственный опыт Красноярского края, исходя из которого, мы видим, что ситуации, которые заканчиваются неопределенностью, замалчиванием не допустимы. Они как раз и являются частью коррозии демократической системы. Сами специалисты из избирательных комиссий подчеркивают, что для них чрезвычайно важное значение имеет оперативная публикация решений избирательных комиссий. Представители СМИ при этом подчеркивают, что они не должны выпрашивать информацию из избиркомов, а получать своевременный доступ. Последнее время несколько критических кампаний в прессе в отношении деятельности избирательных комиссий в крае говорят о том, что необходимо принимать все меры к повышению авторитета членов комиссий, только через это можно повышать авторитет в целом избирательной комиссии. Информировать население о принципах формирования комиссии, о членах, об их жизненном пути. С тем, чтобы, обращаясь к этой судьбе, все же подчеркивать значимость, важность и ответственность этого института, в том числе, я имею в виду и персональность. Если мы всерьез говорим о доверии к избирательной системе, то, безусловно, мы должны говорить о фигуре председателя избирательной комиссии. А эта фигура отнюдь не техническая, это не калькулятор, который должен считать голоса. Публичность и убедительность председателя в значительной степени определяет отношение общества к избирательной комиссии. Отсутствие скандалов вокруг комиссии - чрезвычайно важная ситуация. Правда, при этом нужно понимать, что очень часто скандалы являются частью политических технологий, применяемых, как правило, представителями оппозиционных партий для того, чтобы заранее поставить под сомнение любые результаты выборов. Кстати говоря, это не российское ноу-хау, мы все видели, что происходило на Украине, когда фактически проходил 3 тур голосования, не предусмотренный ни Конституцией, ни каким-то другим законом, но через силу все это было продавлено в условиях, когда общество, действительно, не доверяло избирательной комиссии. Оно, конечно, не доверяло и другим институтам государства, но недоверие к

избирательности привело, фактически, к демонтажу определенной политической системы, сложившейся в республике. Безусловно, эксперты отмечают необходимость проявления принципиальности в деятельности избирательных комиссий. Но при этом чрезвычайно важным интересным аспектом, мне кажется, для отдельного обсуждения, может быть можно выделить следующий – как важно, чтобы закон, отношение к закону было, как отношение к сути закона, чтобы не поиском формальных каких-то крючков для того, чтобы общество в очередной раз убедилось в правоте русской пословицы: «Закон что дышло. Куда дыхнешь, туда и вышло». При этом безусловным условием появления и укрепления доверия населения к деятельности избирательных комиссий является демонстрация самой комиссией своей искренней заинтересованностью в происходящих процессах, в соблюдении законности. Безусловно, есть целый ряд организационно-технических мер, которые можно было бы рекомендовать избирательным комиссиям всех уровней для повышения доверия к себе – это и работа с молодежью, это появление в трудовых коллективах не только перед выборами, а регулярно информируя людей о самой избирательной системе, о сути и принципах российской демократии. Речь идет, безусловно, об активном привлечении партий, активных участниках политического процесса для просвещения населения в этих вопросах. И в последнее время мы видим, что избирательные комиссии начинают заниматься этой важной и ответственной работой. Но уже будучи председателем комиссии по государственному строительству и местному самоуправлению мы вместе с краевой избирательной комиссией следим и, конечно, отмечаем, что городская избирательная комиссия в этом смысле сейчас проявляет достаточно большую активность, и она является тоже определенным этапом развития самой избирательной комиссии. Фактически впервые в крае именно избирательная комиссия города начала готовить серьезный аналитический материал по результатам каждой избирательной кампании. Вы могли их видеть, они были представлены здесь на выставке, и, подчеркиваю, это важно, потому, что в условиях, когда просветительскую миссию не могут взять на себя институты гражданского общества, их просто нет сегодня в таком количестве, чтобы они могли выполнить эту чрезвычайно важную и ответственную функцию. Кому-то эту функцию надо выполнять. Очевидно, что тому институту, который несет свою ответственность, который несет и осознает свою ответственность за развитие демократической избирательной системы. Хотел бы подчеркнуть, что с моей точки зрения, было бы принципиально важным, если бы именно избирательные комиссии выступили с, если хотите, инициативой серьезного публичного диалога, общественного диалога, по поводу уровня и состояния, если хотите, качества современной российской демократии, относясь к демократии, как к безусловной базовой ценности современного российского общества.

Предложил внимательно изучить проведенное исследование и призвал всех участников секций завершить работу не только произнесением своих докладов, но и выработать конкретные предложения, которые могли бы лечь в основу различных программ деятельности как избирательной комиссии, так и в целом органов местного самоуправления, а может быть, и органов государственной власти.

Должен сказать, что наши коллеги в парламентах европейских стран уделяют этой проблеме серьезнейшее внимание. Например, в Швеции была создана специальная правительственная комиссия по вопросам Шведской демократии, которая разработала доклад «О политике общественного управления для XXI века». Позволю себе цитату из этого доклада: «Для защиты демократии мы выбрали моральную основу. Демократия основывается на убеждении, что все люди равноценны. В противоположность любой другой идее о структуре общества демократия исходит из того, что все люди разные, но им должно быть позволено оставаться таковыми. Нас не надо подгонять под какой-то стандарт. Самое важное слово в демократии не «я» и не «ты», но «мы» - когда все доверяют и полагаются друг на друга, решают конфликты мирно и демократично… Огромная важность заключается в том, чтобы развивать и укреплять личные (индивидуальные) демократические ценности граждан – дух гражданина – и создавать на этой основе высокие стандарты совместного самоуправления. Гражданский дух формируется на основе характеристик, культивируемых и практикуемых гражданами, таких как: критический рационализм (желание быть вовлеченным в различные вопросы и понимать чем руководствуются другие), гражданское повиновение (признание главенства закона, подчинение закону) и солидарность (альтруистический подход к согражданам, сопереживание)».

Вообще, Правительственная Комиссия по вопросам Шведской демократии – уникальный пример серьезной последовательной работы над

созданием дополнительных и совершенствованием существующих условий функционирования полноценного гражданского общества в Швеции. Опыт очень интересный и ценный для нашей страны. Интересный - информационно, ценный же отношением, стремлением, открытостью и желанием со стороны государства, - тем, чего не достает пока нам. С сожалением, должен констатировать, что обсуждение качества современной демократии сегодня в России не является актуальной темой политического дискурса. Между тем, острейшие вызовы современности, широко обсуждаемая идеологическая концепция «суверенной демократии» должны заставить и политический класс, и институты гражданского общества начать обсуждать этот вопрос серьезно, ответственно, с поиском конкретных форм и механизмов повышения доверия ко всем институтам государственной власти и местного самоуправления. Важнейшее сейчас - доверие к самой избирательной системе. Мне кажется, трезвая оценка сегодняшнего состояния необходима для того, чтобы общество могло развиваться и двигаться вперед. Спасибо!

Бородулина К.Ю.

начальник отдела регионального законодательства о выборах и референдумах правового управления Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

Некоторые аспекты законодательного регулирования муниципальных выборов, референдумов, отзывов в Российской Федерации

В современный период регулирование выборов в органы местного самоуправления осуществляется на федеральном уровне, на уровне субъектов Российской Федерации и на муниципальном уровне.

На федеральном уровне в соответствии с Конституцией Российской Федерации Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября № 131 – ФЗ (далее - Федеральный закон «Об общих принципах…») с учетом последующих изменений, внесенных федеральными законами, определил организационные основы местного самоуправления.

Нормы, определяющие порядок организации и проведения муниципальных выборов, а также гарантии избирательных прав граждан на муниципальных выборах содержатся в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 года № 67 - ФЗ (далее – Федеральный закон «Об основных гарантиях…») с последующими изменениями и дополнениями.

Кроме того, в настоящее время действует Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», принятый в 1996 году, который применяется в случаях отсутствия закона субъекта Российской Федерации о муниципальных выборах, устава муниципального образования, а также в других случаях, затрудняющих проведение выборов. Указанным законом регулируется в том числе и порядок назначения выборов судом, если они не назначены в соответствии с требованиями действующего законодательства. Данный закон наиболее был востребован в период формирования органов местного самоуправления в тех субъектах Российской Федерации, где отсутствовала соответствующая правовая база для проведения выборов в органы местного самоуправления.

Поскольку Конституцией Российской Федерации установление общих принципов организации органов местного самоуправления отнесено к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, то в соответствии с федеральным законодательством на региональном уровне принимаются законы субъектов Российской Федерации, регулирующие порядок проведения муниципальных выбо-

ров – это так называемый региональный уровень.

Следующий уровень – муниципальный составляют, прежде всего, уставы муниципальных образований и другие муниципальные правовые акты, определяющие в соответствии с Конституцией Российской Федерации структуру органов местного самоуправления, сроки их полномочий, порядок формирования органов местного самоуправления муниципального образования, в том числе порядок формирования и полномочия избирательной комиссии муниципального образования.

Кроме того, в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах…» и на основе закона субъекта Российской Федерации в уставе муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации устанавливается вид избирательной системы, который будет применяться при проведении муниципальных выборов в конкретном муниципальном образовании. Законом субъекта Российской Федерации могут быть определены условия применения видов избирательных систем в зависимости от численности избирателей в муниципальном образовании, вида муниципального образования и других обстоятельств.

Более детально в своем выступлении мы рассмотрим региональный уровень законодательного регулирования.

Практика регулирования на уровне субъектов Российской Федерации муниципальных выборов, референдумов и в особенности иных форм прямого волеизъявления граждан в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах…» только начинает складываться. На сегодняшний день полагаем возможным выделить несколько походов при принятии соответствующих законов субъектов Российской Федерации.

Один из них заключается в том, что в ряде субъектов Российской Федерации принимается несколько специальных законодательных актов, таких как закон о проведении выборов депутатов представительных органов муниципальных образований, закон о выборах глав муниципальных образований, закон о местном референдуме. В этом случае порядок проведения голосования по изменению границ, преобразованию муниципального образования, а также порядок проведения отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления могут быть регламентированы как отдельными законами, так и в соответствующем законе субъекта Российской Федерации о местном референдуме.

Другой подход предполагает, что в субъекте Российской Федерации принимается один законодательный акт о муниципальных выборах, который полностью регулирует порядок организации и проведения выборов в органы местного самоуправления в субъекте Российской Федерации. Например, такие законы приняты в Краснодарском крае, Томской области, Ямало-Ненецком автономном округа и других субъектах Российской Федерации. Кроме того, в данном случае принимается отдельный (отдельные) законы о порядке проведения местного референдума (отзыва), голосования по изменению границ, преобразованию муниципального образования.

На наш взгляд, законодательное регулирование муниципальных выборов в одном законодательном акте представляется наиболее удобным как для организаторов выборов, так и для избирателей.

Что касается регулирования, например, порядка проведения выборов депутатов представительного органа местного самоуправления, то, учитывая двухуровневую систему местного самоуправления, некоторые из регионов (например, Республика Мордовия) пытались принять два отдельных закона: «О выборах депутатов представительного органа городского округа в Республике Мордовия» и «О выборах депутатов представительного органа муниципального района, поселения в Республике Мордовия». Такое регулирование вряд ли представляется оправданным и целесообразным, в связи с этим законодатель Республики Мордовия на стадии законопроектной работы оба указанных проекта объединил в один.

Существует и иной подход - кодификация избирательного законодательства. Так, 17 субъектов Российской Федерации на сегодняшний день кодифицировали свое избирательное законодательство, то есть приняли кодексы (законы), регулирующие порядок проведения выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления (Республика Башкортостан, Республика Коми, Алтайский край, Приморский край, Хабаровский край, Амурская область, Белгородская область, Владимирская область, Воронежская область, Костромская область, Курская область, Псковская область, Свердловская область, Тверская область, Тюменская область, Читинская область, город Москва).

Вместе с тем не все субъекты Российской Федерации, которые пошли по пути кодификации, приняли кодексы, регулирующие, в том числе и

порядок проведения муниципальных выборов, референдумов, отзывов, как это в свое время сделали, например, Алтайский край, Амурская область, Белгородская область, Воронежская область, Владимирская область. В Костромской области наряду с избирательным кодексом принят и действует кодекс о референдумах, а в Республике Коми наряду с кодифицированным актом о выборах, референдумах и опросе действует специальный законодательный акт, регламентирующий порядок проведения выборов в органы местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований.

Относительно порядка проведения местного референдума, голосования по изменению границ, преобразованию муниципального образования, отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления следует отметить, что практика законодательного регулирования такого порядка пока нарабатывается, поскольку нормы Федерального закона «Об общих принципах организации…», предусматривающие, по сути, новую форму прямого волеизъявления населения муниципального образования - голосование по вопросам изменения границ, преобразования муниципального образования в полной мере вступили в силу с 1 января 2006 года, при этом в отличии от итогов референдума, которые согласно Федеральному закону «Об основных гарантиях…» носят общеобязательный характер для органов государственной власти и местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ, преобразования муниципального образования является одной из форм выявления мнения населения и по аналогии с консультативным референдумом его итоги не являются обязательными.

Что касается отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, то согласно Федеральному закону «Об общих принципах…» основания и процедура отзыва устанавливаются соответствующим уставом муниципального образования, а порядок его проведения, полагаем, может быть регламентирован как в отдельном законе субъекта Российской Федерации, так и в законе субъекта Российской Федерации о местном референдуме с учетом особенностей, предусмотренных Федеральным законом «Об общих принципах…».

Из сказанного следует, что в законе о местном референдуме должны содержаться нормы, регламентирующие порядок проведения отзыва, поскольку отзыв и референдум два различных института, и процедура проведения отзыва имеет свои особенности.

Например, в законе, определяющем порядок проведения отзыва, должны быть четко определены основания отзыва, содержаться нормы, обеспечивающие реализацию возможности для отзываемого лица дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований отзыва. Также следует подчеркнуть, что в отличии от отзыва, порядок инициирования референдума четко регламентирован в Федеральном законе «Об основных гарантиях…». В нем определено, что проверку вопроса, предлагаемого для вынесения на местный референдум на соответствие требованиям указанного Федерального закона осуществляет соответствующий представительный орган местного самоуправления, он же, в случае принятия решения о таком соответствии, назначает референдум.

Вместе с тем порядок реализации инициативы отзыва и проверка достаточности оснований для отзыва, а также порядок назначения голосования по отзыву на федеральном уровне не регламентирован. Следовательно, в отсутствии федерального регулирования, законодатель субъекта Российской Федерации вправе самостоятельно регламентировать эти вопросы в соответствующем законе субъекта Российской Федерации. Принятие в этой связи специального законодательного акта на региональном уровне, определяющего порядок проведения отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, по нашему мнению, в целом не противоречит подходу федерального законодателя в решении указанных вопросов и корреспондирует с позицией Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в соответствующих постановлениях, связанных с возможностью введения и функционирования института отзыва, в том числе на муниципальном уровне.

Следует отметить, что на сегодняшний день существуют и некий пробел на федеральном уровне в части регулирования порядка реализации инициативы местного референдума, выдвинутой совместно представительным органом муниципального образования и главой муниципального образования, поскольку Федеральный закон «Об основных гарантиях…» регулирует только порядок реализации инициативы референдума инициативными и

иными группами, формируемыми гражданами, избирательными объединениями, иными общественными объединениями.

Очевидно, что отсутствие федерального регулирования в данном случае должно быть восполнено законодательством субъекта Российской Федерации. Также понятно и то, что при решении этого вопроса неправильно было бы полностью принять за основу порядок реализации инициативы референдума инициативной и иной группой, определенный в федеральном законе, поскольку вряд ли целесообразно при наличии совместной инициативы представительного муниципального органа и главы муниципального образования проводить сбор подписей среди населения муниципального образования в поддержку данной инициативы, поскольку выдвинута она не просто гражданами, а органами местного самоуправления, которые при их формировании (особенно в случае прямых выборов) получили у населения определенный кредит доверия в решении вопросов местного значения.

Также полагаем нелогичным при реализации инициативы местного референдума, выдвинутой совместно представительным органом муниципального образования и главой муниципального образования проводить проверку вопроса представительным органом муниципального образования, который сам же и сформулировал этот вопрос. И самый непростой в этой связи вопрос - регулирование в законе порядка проведения агитации депутатами представительного органа муниципального образования, главой муниципального образования, которые вышли с совместной инициативой референдума в целях выдвижения и поддержки проведения референдума, получения того или иного ответа на вопрос референдума. Возможно ли на практике проводить агитацию депутатами представительного органа муниципального образования, главой муниципального образования, не нарушив запрета, установленного в Федеральном законе «Об основных гарантиях…» на злоупотребление преимуществами своего должностного или служебного положения при проведении агитации указанными лицами?

Пока на сегодняшний день вопросов больше, чем ответов. Но тем и интересна практика, в том числе законодательного регулирования на региональном уровне, что она невольно подталкивает федерального законодателя решать накопившиеся проблемы, в том числе путем внесения изменений и дополнений в федеральное законодательство.

Кашо В.С.
доцент Юридического института КрасГУ,
кандидат юридических наук

Основные тенденции развития законодательства о муниципальных выборах

За последние 12-13 лет в России были проведены три серьезные, непростые реформы, непосредственно относящиеся к муниципальным выборам.

Во-первых, происходило неоднократное обновление избирательного законодательства - к каждым очередным выборам принимались новые, все более и более объемные законы об основных гарантиях избирательных прав. Сейчас избирательное законодательство, в том числе и о муниципальных выборах, сформировалось и концептуально, и институционально. Из мелкого, формального института избирательное право превратилось в мощную подотрасль конституционного права, включающую как объемный основной, «гарантийный» федеральный закон 2002 г., так и законы субъектов Федерации, акты органов местного самоуправления, нормативные акты избирательных комиссий, Постановления Конституционного Суда РФ, обзоры и рекомендации судебной практики. Все это требует внимательного изучения и осмысления.

Во-вторых, в обществе произошло понимание и признание сущности местного самоуправления, его юридическое и фактическое становление. Местное самоуправление в соответствии с международными стандартами, Конституцией РФ прочно связано с выборами, как единственно возможным способом формирования органов и должностных

лиц местного самоуправления, так как право на местное самоуправление принадлежит населению муниципального образования. Если еще недавно в ряде субъектов Федерации принимались законы о назначении или согласовании назначения органов и должностных лиц местного самоуправления с органами государственной власти, из уст политиков и ученых высказывались суждения о целесообразности, допустимости такого подхода, то сейчас подавляющая часть общества понимает несовместимость такого подхода с Конституцией РФ. Выборность органов местного самоуправления уже не зависит от чьей-то доброй политической воли. Закреплены механизмы обязательности, периодичности их проведения. И можно говорить о деталях, а не о судьбе местного самоуправления как такового.

И, в-третьих, завершилось разграничение полномочий между органами власти разных уровней (федеральной, субъектов Федерации и муниципальной) по регулированию разных вопросов и ответственности за их решение. Формально оно было закреплено еще в Конституции РФ 1993 г., но более подробно юридически оформилось после принятия Федеральных законов №154-ФЗ 1999 г.«Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и №131-ФЗ 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (с последующими их изменениями). Сейчас потенциальные депутаты, главы муниципальных образований более четко представляют полномочия местного самоуправления, вопросы, которыми им придется заниматься в случае избрания.

Все вышеперечисленное позволяет выявить некоторые тенденции в развитии законодательства о муниципальных выборах.

Во-первых, наблюдается унификация всего избирательного законодательства - о федеральных, региональных, муниципальных выборах и почти полная централизация его регулирования на федеральном уровне. Правовое регулирование вопросов формирования органов местного самоуправления фактически стало все больше переводиться в сферу федерального законодателя. Если первый Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав» 1994 года действительно мог рассматриваться как рамочный, то аналогичный Федеральный закон 2002 года, особенно с изменениями 2005 года, является законом прямого, непосредственного действия. Новый вариант Федерального закона о гарантиях 2002 г. конкретизировал сами избирательные права, порядок их реализации, правоприменительные процедуры. Институты избирательного права, определенные в данном Законе, касаются практически всех аспектов избирательного процесса в целом.

Во-вторых, наряду с тенденцией унификации организации и проведения выборов любого уровня сохраняется определенная специфика муниципальных выборов. Это проявляется в следующем.

А) В применяемых избирательных системах. Если на федеральном уровне на выборах Государственной Думы предусмотрен переход полностью на пропорциональную систему, с ликвидацией одномандатных округов и так называемых «независимых» кандидатов, на уровне субъектов Федерации обязательна смешанная, мажоритарно-пропорциональная система, то на выборах органов местного самоуправления возможны как мажоритарная, так и смешанная, мажоритарно-пропорциональная избирательные системы. Это связано с тем, что важную роль играет территориальное представительство, а также личные качества кандидатов.

Б) В сочетании политического и неполитического характера выборов. Законом сохранена возможность самовыдвижения кандидата, а также выдвижение кандидата, списка кандидатов не только политической партией, но и иным общественным объединением, устав которого предусматривает участие в выборах и которое создано в форме общественной организации либо общественного движения и зарегистрировано в соответствии с законом на уровне, соответствующем уровню выборов или на более высоком уровне. Это свидетельствует о хозяйственной, неполитической ориентации муниципальных выборов в отличии от политической направленности иных выборов. Программы большинства кандидатов связаны с местными, коммунально-бытовыми, хозяйственными интересами населения. Как показывает практика, политическая ориентация кандидатов не является, как правило, главным критерием выбора для избирателей. И это вполне обоснованно, так как местное самоуправление обеспечивает, прежде всего, решение жизненно важных вопросов функционирования местного хозяйства, предоставление населению социально-культурных услуг (включая благоустройство и развитие территории).

В) Сохранение возможности отзыва депутатов и избранных населением глав муниципальных образований. На федеральном и региональном уровне институт отзыва ликвидирован. На уровне местного самоуправления предусмотрен действующим законодательством о местном самоуправлении, признан соответствующим Конституции Конституционным Судом РФ.

Г) Особый состав избирателей. Так, предусмотрена возможность участия в выборах иностранцев в соответствии с федеральными законами и международными обязательствами России и наоборот в списки не включаются военнослужащие срочной службы, если они до призыва не проживали на территории соответствующего муниципального образования.

Д) Возможность досрочного голосования - она сохранилась только на уровне муниципальных выборов.

И, наконец, третья существенная тенденция в регулировании муниципальных выборов - дифференциация (многовариантность) их регулирования в уставах муниципальных образований и других муниципальных правовых актах с учетом местных условий и особенностей, а также вида муниципального образования. Она проявляется, в частности, в следующем:

А) Различие органов и должностных лиц, избираемых на муниципальных выборах. Например, возможно полное отсутствие лиц, избираемых в соответствии с избирательным правом; избрание населением только главы муниципального образования; или только представительного органа муниципального образования, а также одновременно и представительного органа, и главы муниципального образования; избрание наряду с названными и других органов местного самоуправления - например, членов счетной палаты или иного контрольно-ревизионного органа;

Б) Различие избирательных систем. Возможна только мажоритарная с одномандатными округами; мажоритарная система с многомандатными округами с одинаковым или неодинаковым числом кандидатов; мажоритарная система одновременно с одномандатными и многомандатными округами, смешанная избирательная система, при которой часть депутатов избирается по любой разновидности мажоритарной системы, а часть - по партийным спискам; только пропорциональная избирательная система (последняя допускается Федеральным законом, но на практике нигде не применяется).

Вышеперечисленные тенденции неоднозначно оцениваются в теории и на практике, но они свидетельствуют о том, что законодательство о муниципальных выборах в последние годы претерпело существенные изменения и сформировалось в самостоятельный правовой институт.

Петухов Ю. Ф.

руководитель Правления секции АСДГ по вопросам организации муниципальных выборов, председатель Новосибирской городской муниципальной избирательной комиссии, кандидат юридических наук, доцент

Муниципальный избирательный процесс: проблемы и перспективы

С момента вступления в силу Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» Российская Федерация вступила в период полномасштабной муниципальной реформы. Во вновь образованных и преобразованных муниципальных образованиях сформирована новая система органов местного самоуправления.

В период 2004 – 2005 годов в Российской Федерации прошла избирательная кампания по формированию выборных органов местного самоуправления. Потребовалась большая организационная, методическая и правовая работа не только избирательных комиссий, но и органов государственной власти и местного самоуправления.

При этом необходимо отметить, что базовое избирательное законодательство и законодательство о местном самоуправлении находятся в стадии регулярного реформирования.

Понимая вышеизложенное, поддерживая инициативу городов-членов Ассоциации, участниками первой конференции председателей избирательных комиссий муниципальных образований – городов Сибири, Дальнего Востока и Урала, прошедшей 24-25 ноября в Новосибирске, была создана «Секция по

вопросам организации муниципальных выборов», в которую входят председатели избирательных комиссий муниципальных образований Сибири и Дальнего Востока.

В рамках этой секции происходит постоянный обмен методическим, правовым опытом работы комиссий, органов местного самоуправления в сфере организации и проведения муниципальных выборов.

За прошедший период были проведены две важные конференции АСДГ в ноябре 2005года в Новосибирске и в мае 2006 года в Томске, в которых принимали участие председатели избирательных комиссий муниципальных образований, руководители организационных служб органов местного самоуправления, председатели избирательных комиссий Новосибирской и Томской областей, системные администраторы, представители органов государственной власти. Стало доброй традицией участие в таких форумах представителей ЦИК РФ.

В рамках работы этой секции участники сосредоточили свое внимание на вопросах правового, информационного, организационного обеспечения избирательного процесса. Таких, как регистрация (учет) избирателей, практика взаимодействия избирательных комиссий с правоохранительными органами, органами местного самоуправления, рассмотрение жалоб и заявлений, административная и судебная практики, опыт применения смешанной избирательной системы на выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и др.

Такая форма деятельности, судя по обратной реакции членов АСДГ, актуальна и будет продолжена далее.

Позвольте остановиться на некоторых аспектах избирательного процесса и новеллах законодательства и проблемах, которые требуют, на наш взгляд, законодательного разрешения.

1. Многое уже сказано по поводу важного решения Конституционного Суда Российской Федерации № 10-П от 14 ноября 2005г. «По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», которое признало не соответствующим Конституции Российской Федерации нормы п.5 ст.48 и ст.58 вышеназванного Федерального закона, предполагающие запрет на проведение предвыборной агитации, направленной против всех кандидатов, гражданами лично за счет собственных денежных средств.

Неоднозначную реакцию, на наш взгляд, вызвало решение федерального законодателя, принявшего Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)».

Насколько верно было такое принципиальное решение Федерального Собрания Российской Федерации, покажут предстоящие избирательные кампании. Вместе с тем, мы должны не забывать, что выборы – это важный барометр ситуации в обществе. Любые их результаты необходимо воспринимать как пищу для размышлений, принятия решений. И если избиратель, понимая, что голосование «против всех» по сути ничего реального не дает, тем не менее, так голосует. Однажды Роберт Кеннеди заметил «одна часть народа - всегда против чего бы то ни было когда бы то ни было». Даже, когда избиратель намеренно портит бюллетень, он этим, пусть и в неконструктивной форме, выражает свое мнение. Хорошо бы власти не только говорить с людьми, объясняя свои действия, но и научиться слушать и слышать граждан. В том числе и посредством выборов. Избиратели хотят серьезного, честного диалога. Поэтому так важно тем, кто в силу своих профессиональных полномочий принимает решения, от которых зависит судьба конкретного гражданина, местного сообщества, региона, страны, быть честным и ответственным за свои слова и поступки.

2. Второе важное постановление Конституционного Суда РФ №14-П от 26 декабря 2005 года «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 260 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Е.Г.Одиянкова», на наш взгляд, будет способствовать единообразному пониманию и применению и избирательными комиссиями, и судебными органами положений законодательства о порядке и сроках разрешения избирательных споров в той части, что сроки, указанные в части второй ст.260 ГПК не являются пресекательными и рассмотрение поступивших в суды в период избирательной кампании до дня голосования заявлений, требующих дополнительной проверки, возможно и после дня голосования.

3. Важным в практике организации выборов, безусловно, является появление в базовом Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» статьи 11_1, регламентирующей порядок

исчисления сроков, установленных законодательством Российской Федерации о выборах и референдумах. Указанные нормы будут способствовать единообразному пониманию порядка исчисления сроков избирательных действий как избирательными комиссиями, так и судебными органами.

4. Позитивным решением федерального законодателя можно назвать решение об увеличении общего срока избирательной кампании на муниципальном уровне до 90 дней.

5. Учитывая, что совершенствование регистрации (учета) избирателей является одним из приоритетных направлений в деятельности избирательных комиссий, мы понимаем, что от точности регистрации (учета) избирателей зависит качество списков избирателей, что, в конечном счете, позволяет установить реальную волю народа на выборах и референдумах.

Более четкая регламентация порядка и полномочий органов, должностных лиц, избирательных комиссий по реализации государственной функции по регистрации (учета) избирателей нашла свое отражение в уточненных нормах ст.16, 17 Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в Постановлении ЦИК РФ №164/1084-4 от 29.12.2005г. «О внесении изменений в Положение о государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации», которым фактически принята новая редакция Положения.

Понимая, что государственная система регистрации (учета) избирателей очень сложна по составу: в ней задействованы органы, имеющие разную ведомственную принадлежность, относящиеся к разным уровням государственной власти, а также органы местного самоуправления. Эффективность работы по регистрации (учету) избирателей, актуальность, полнота и точность данных о зарегистрированных избирателях, степень их достоверности в значительной мере зависит от слаженности работы этих органов.

Понимая важность этой работы, несмотря на то, что избирательные комиссии муниципальных образований не включены в эту работу, но, учитывая, что члены АСДГ – муниципальные образования - подняли вопрос о необходимости обсуждения проблем в этой сфере, в рамках конференции АСДГ «О некоторых аспектах организации и проведения выборов в органы местного самоуправления» 25-26 мая 2006г. в г.Томске с участием руководителей организационных служб органов местного самоуправления, председателей избирательных комиссий муниципальных образований, территориальных избирательных комиссий городов Сибири и Дальнего Востока, мы обсудили и этот вопрос. До проведения указанной конференции мы знакомились с опытом этой работы органов местного самоуправления и избирательной комиссии г.Красноярска.

Одним из вопросов, который, на наш взгляд, требует разрешения на федеральном уровне включение избирательных комиссий муниципальных образований городских округов с территориальным делением в систему регистрации (учета) избирателей участников референдума. На наш взгляд, многие проблемы, в том числе так называемых «двойников», можно было решить на уровне муниципального образования до передачи сведений в регистр избирателей в информационный центр субъектов Российской Федерации.

6. Важным организационно-правовым элементом муниципального избирательного процесса являются избирательные комиссии муниципальных образований.

Реформирование федерального законодательства о местном самоуправлении и избирательного законодательства потребовало, бесспорно, корректировки статуса муниципальных избирательных комиссий.

Статья 39 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» расширяет компетенцию избирательных комиссий муниципальных образований, отнеся к ней помимо организации подготовки и проведения муниципальных выборов и референдумов подготовку и проведение голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица, голосования по вопросам изменения границ и преобразования муниципального образования.

В соответствии с внесенными изменениями в статью 24 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статью 39 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закреплен статус избирательных комиссии муниципальных образований, как муниципального органа, не входящего в структуру органов местного самоуправления, что не допускает разрыва системы избирательных комиссий, сохраняет

сложившиеся в системе избирательных комиссий в Российской Федерации механизмы системного контроля, в том числе делает правомерным участие избирательных комиссий субъектов Российской Федерации в формировании избирательных комиссий муниципальных образований, обжалование действий и решений избирательных комиссий муниципальных образований и их должностных лиц в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации, возложение полномочий избирательных комиссий муниципальных образований на территориальные избирательные комиссии.

Вместе с тем есть ряд вопросов в статусе избирательных комиссий муниципальных образований, который на сегодня в законодательстве не урегулирован и требует своего разрешения.

Во-первых, в муниципальных образованиях - городских округах с территориальными делениями, в которых действует несколько территориальных избирательных комиссий, совершенно очевидно потенциал избирательных комиссий муниципальных образований значительный и организационно не задействован на региональных и федеральных выборах, т.е они не могут рассматриваться в качестве полноценного элемента системы избирательных комиссий.

Согласен, что ресурса территориальных избирательных комиссий вполне достаточно для осуществления всей совокупности полномочий территориальных избирательных комиссий и избирательных комиссий муниципальных образований на территории подведомственной территориальным избирательным комиссиям. Очевидно, что в этом случае следует максимально полно использовать предоставленную законодательством о выборах возможность совмещения полномочий комиссии.

Но очевидно и другое. Потенциала территориальных избирательных комиссий в крупных муниципальных образованиях - городских округах для осуществления полномочий избирательных комиссий муниципальных образований недостаточно. Об этом говорит и опыт работы и внутренняя система управления в городских округах.

Во-вторых, отсутствует в полномочиях избирательных комиссий муниципальных образований их участие в правовом обучении избирателей, профессиональной подготовке членов комиссий и других организаторов выборов, референдумов. Вместе с тем, избирательные комиссии муниципальных образований активно занимаются этой работой. Включение этих полномочий в статью 24 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» позволит без проблем формировать целевые денежные средства в смете расходов избирательных комиссий муниципальных образований на соответствующий финансовый год в межвыборный период.

В-третьих, коллизионность федерального законодательства сохраняется и в регулировании статуса лиц, работающих в комиссии на постоянной штатной основе с правом решающего голоса.

Член избирательной комиссии муниципального образования с правом решающего голоса назначается представительным органом муниципального образования и занимается деятельностью по подготовке и проведению муниципальных выборов и референдумов, обеспечению реализации и защиты избирательных прав граждан, контролю за их соблюдением и др.

Статус члена избирательных комиссий муниципальных образований не подпадает под действующую в Федеральном законе № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» классификацию муниципальных должностей.

Статус членов избирательных комиссий муниципальных образований не подпадает под статус выборных должностных лиц местного самоуправления и в силу императивного указания Федерального закона № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», они не могут быть отнесены и к муниципальным служащим.

Часть 2 статьи 53 Федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает, что органы местного самоуправления самостоятельно определяют размер оплаты труда депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих , работников муниципальных предприятий и учреждений.

Члены избирательных комиссий муниципальных образований не входят в указанный перечень. Вместе с тем, Федеральный закон № 67-ФЗ обязует органы местного самоуправления принимать необходимые меры по материальному и социальному обеспечению членов избирательных комиссий муниципальных

образований и устанавливает, что уровень этого обеспечения должен быть не ниже уровня материального и социального обеспечения, установленного для лиц, замещающих муниципальные должности в представительном органе муниципального образования.

Таким образом, налицо неопределенность в законодательном регулировании указанных общественных отношений. Вопросы правового статуса членов избирательных комиссий муниципальных образований, включая совокупность их прав, обязанностей и ответственности, материальных и социальных гарантий при осуществлении ими своих полномочий необходимо решать, поскольку, в конечном счете, от профессионализма и защищенности членов избирательных комиссий, независимости самой избирательной комиссии муниципальных образований зависит и легитимность выборных органов и должностных лиц.

7. Кроме того, существует определенная проблема, которая, на наш взгляд, требует четкого единообразия, закрепленного на федеральном уровне, в вопросах финансирования организации и проведения выборов.

Статьей 57 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусмотрено, что денежные средства, выделяемые на организацию и проведение выборов, перечисляются на счета, открываемые соответствующими избирательными комиссиями в управлении Центрального Банка Российской Федерации, а в случае их отсутствия - в филиалах Сибирского Банка Российской Федерации. В тоже время нормы Бюджетного Кодекса предусматривают, что все бюджетные организации находятся на казначейском обслуживании и кассовом исполнении сметы в соответствии с кодами бюджетной классификации. Возможно, что решением данной проблемы могло быть финансирование всех расходов по организации и проведению выборов в соответствии со сметой по коду бюджетной классификации «прочие расходы».

БУДУЩЕЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ВЫБОРОВ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Роньжина О.В.
доцент Юридического института КрасГУ, кандидат юридических наук

Существование на местном уровне одновременно эффективного и приближенного к гражданам управления обеспечивается большей возможностью осуществления публично-властных полномочий непосредственно самим населением или с его прямым участием. Правовое регулирование отдельных форм осуществляется исключительно нормами муниципального права (публичные слушания, правотворческая инициатива, сход, собрание, конференция граждан), а в других случаях – муниципального и избирательного права (например, порядок проведения местных выборов и референдумов). При этом неизбежно возникает проблема согласованного действия норм разных отраслей права, определение допускаемой границы особенного в общем установленном порядке регулируемых отношений.

По ряду вопросов такое согласование не вызывает принципиальных споров и отступление от единого в пользу специфики признается обоснованным. Так, например, утверждается, что в отличии от федеральных и региональных выборов «участие в формировании органов местного самоуправления только политических партий будет противоречить конституционному статусу и природе местного самоуправления». «Особенность местных выборов состоит в их хозяйственной ориентации», поскольку «окраска местной власти не столько политическая, сколько социально-коммунальная». Местное самоуправление обеспечивает предоставление населению необходимых публичных услуг, связанных с жизнеобеспечением местного населения, например, благоустройство территории, освещение улиц, содержание и строительство дорог. На местах существует множество различных общественных объединений, которые даже более полно, чем политические партии, способны выразить насущные интересы населения в вопросах распоряжения муниципальной собственностью, в решении хозяйственных проблем территории.

Напротив, по некоторым другим моментам правового регулирования муниципальных выборов и местных референдумов приемлемого соотношения не найдено и противоречие переходит в разряд принципиальных. Так, «по мнению большинства региональных избирательных комиссий, главная проблема сейчас заключается в том, что невозможно одновременно соблюдать требования Федерального закона об основных гарантиях и Федерального закона о местном самоуправлении, предписывающих, с одной стороны, гарантировать принцип равенства избирательных округов по числу избирателей на один депутатский мандат, а с другой – обеспечить, чтобы число депутатов, избираемых от одного поселения не превышало бы двух пятых от установленной численности представительного органа муниципального района. Одним из возможных решений этой проблемы могло быть стать исключение из п. 2 ч. 4 ст. 35 Федерального закона о местном самоуправлении последнего предложения».

Решение возникающих коллизий между нормами различных отраслей права в теории нередко видят в определении отраслевой приоритетности или в установлении иерархии субъективных прав. Отмечается, что «общегосударственное значение выборов и референдумов очевидно». В тоже время ряд зарубежных правоведов (Франция, Великобритания, США) считают муниципальные выборы не политическим актом, а всего лишь юридическим способом, позволяющим эффективно подобрать руководителей местных публичных служб. Соответственно при противоречии между нормами муниципального и избирательного законодательства приоритет отдается учету специфики организации локального уровня публичного управления.

Рассогласованность правовых норм имеет не только субъективные причины, которые лежат в несовершенстве законодательной техники или в целом правотворческого процесса. В первую очередь, противоречия между нормами возникают в силу противоречивости социальных отношений, которые регулируются правом. Европейский Суд по правам человека часто отмечает объективные основания конфликта конституционных ценностей. Правовые позиции Европейского

Суда по правам человека сформулированные им по этому вопросу, в том числе, в ряде решений, посвященных распространению информации в период избирательной кампании. В частности, в Постановлении от 19 февраля 1998 года по делу «Боуман против Соединенного Королевства» (Bowman v. U.K.) отмечено следующее: право на свободу слова, гарантированное статьей 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, необходимо рассматривать в свете права на свободные выборы. Свободные выборы и свобода слова, в особенности, свобода политической дискуссии, образуют основу любой демократической системы. Оба права взаимосвязаны и укрепляют друг друга, поэтому особенно важно, чтобы в период, предшествующий выборам, всякого рода информация и мнения циркулировали свободно. Однако при некоторых обстоятельствах эти два права, цель которых - обеспечить свободное выражение мнения народа при избрании законодательной власти могут вступить в конфликт, и тогда может быть сочтено необходимым введение до или во время проведения выборов определенных ограничений свободы слова, которые неприемлемы в обычных условиях. Устанавливая равновесие между этими двумя правами, государства - участники Конвенции достаточно свободны в своем усмотрении, как и во всем, что связано с организацией избирательной системы.

При объективном конфликте конституционных прав и демократических ценностей не может быть применена формула «первичности – вторичности» или приоритетности. Следует искать границу между ними, пределы допустимого взаимного ограничения. С одной стороны, может быть ограничено право на местное самоуправление в той мере, в какой это необходимо для обеспечения права избирать и быть избранным. С другой стороны, избирательные права могут быть ограничены настолько, насколько это разумно необходимо для того, чтобы гарантировать реальное осуществление населением местного самоуправления. Задача законодателя состоит в том, чтобы найти границу, баланс между требованиями, установленными Европейской Хартией местного самоуправления и международными стандартами избирательных прав.

Для снятия противоречия между п. «а» ч. 4 ст. 18 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и п. 2 ч. 4 ст. 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» вполне может быть применен принцип баланса, соразмерного взаимного ограничения конституционных прав. Муниципальный район включает в себя муниципальные образования поселения. Часть вопросов местного значения (организация дошкольного, школьного образования, охрану общественного порядка, содержание свалок, утилизация бытовых и промышленных отходов и другие) решает районная власть, а не власть первого уровня - поселений. Следовательно, органы власти муниципального района должны формироваться так, чтобы обеспечивалась представительность всех поселений. При этом каждое из поселений, независимо от того, является ли оно центральным или периферийным, имело бы реальную возможность определять решение местных вопросов районного уровня. Тем не менее, поселения одного района, как правило, отличаются друг от друга по количеству жителей, своему экономическому потенциалу, поэтому мандаты в районном Совете не распределяются между ними в равном количестве. Представительный орган муниципального района формируется с отступлением от принципа равенства поселений ради принципа равенства избирателей. Но последний также должен применяется ограниченно, чтобы гарантировать развитие территорий, учет интересов и потребностей жителей малочисленных поселений района.

Менщиков А.А.
депутат Красноярского городского Совета, директор МУ «Красноярский центр развития местного самоуправления», кандидат юридических наук

Средства массовой информации инициативу трех депутатов, которые внесли проект поправок в статью 19 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», уже успели окрестить "мокрой, жидкой, но с огоньком". Это три фамилии тех фигурантов, которые внесли

предложения - Огоньков, Жидкий и Мокрый. У меня лично это вызывает, конечно, гомерический смех. Но с другой стороны, юридически, если мы посмотрим на ситуацию более глубоко, она, действительно, возможна. Что это означает? Означает, что местное самоуправление перемещается вниз, но оно не уничтожается. Да, действительно, есть возможность создать сегодня вместо городского округа, два и более муниципальных образования. Там есть даже строчка «с учетом мнения населения». Мнение населения тоже можно создать. Опыт у нас значительный в этом плане в стране существует. Поэтому, действительно, угроза разрушения городского пространства города, как единого целого, существует.

На наш взгляд, если эту ситуацию сейчас не поставить перед Государственной Думой, а они 8 ноября собираются обсуждать это в первом чтении, если промолчать и согласиться с этими подходами, то, безусловно, этот закон будет принят, тем более, что с формальной стороны там вроде как прописано, что мы передаем решение этого вопроса на региональный уровень власти, что, на наш взгляд, тоже определенные сомнения вызывает. Поэтому мое отношение к данному законопроекту, безусловно, достаточно негативное и связано, прежде всего, даже не с его содержанием, а с самой процедурой внесения. На наш взгляд, было бы честно и правильно не вносить его так неожиданно для всех, а предворить это внесение некой общественной процедурой обсуждения. Есть, в конечном счете, общественная палата РФ, есть, если эти граждане члены одной партии, возможность в партии обсудить. Есть местные органы самоуправления, куда этот законопроект правильней было бы отправить. Поэтому у меня есть возражения именно по процедуре подобного рода внесений, поскольку эта процедура не соблюдена и, на наш взгляд, полностью игнорирует те сложившиеся гражданские навыки, которые в обществе формируются.

По второму вопросу, связанному с приемлемостью той или иной избирательной модели, в частности, для г. Красноярска, мы можем сделать вывод о том, что смешенная модель оправдала себя. Я всегда говорил и говорю, что есть возможность, так или иначе, совершенствовать эту модель. Да, действительно, существуют различные формы сегодня, они апробируются в той же Польше, в той же Швеции, когда пропорциональная модель дополняется системой приференцированного вотума. То есть когда люди голосуют не только за политический список партии, но и при этом делают определенные отметки в бюллетене кандидатов, которые представляют эту партию, таким образом, поле политической коррупции снижается и для партии нет смысла выставлять первые тройки, первые пятерки, первые десятки, людей, которые и покупают эти места. Поэтому правильней было бы честно применить ту практику, которая существует в мире. Правильно было бы, на наш взгляд, и пересмотреть симметричную смешанную избирательную модель в Красноярске. Что такое симметричная? Сегодня у нас практически 17 на 18. Во всем мире применяют и ассиметричную модель, это означает, что приблизительно одна треть места заполняется политическими партиями, а две трети заполняется за счет мажоритарной системы. Сегодня средний округ у нас составляет примерно 40 тысяч избирателей, это достаточно много для муниципального округа и для тех проблем, которые люди ставят перед властью. Конечно, если мы сдвинем эту симметрию, то мы получим округа в 25, 29, 28 тысяч избирателей -

Бородулина К.Ю.

начальник отдела регионального законодательства о выборах и референдумах правового управления ЦИК РФ

Что касается темы предложенной дискуссии, тут вот что хотелось бы отметить. Анализируя положения статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Ольга Викторовна сделала 2 оговорки, как говорят по Фрейду. Она сказала, что у нее иная точка зрения, законодатель субъекта должен предложить виды избирательных систем, из которых муниципальное образование выбирает и устанавливает конкретную избирательную систему в уставе муниципального образования. Т.е. понятно, что это уже не один вид, а как минимум два вида избирательных систем, из которых можно сделать выбор. Об этом-то я и говорила в своем предыдущем выступлении.

Таким образом, нет двух полярных точек зрения, я их не вижу, поскольку возможность выбора предполагает наличие самого выбора. Это во- первых.

Во-вторых, что касается самих видов избирательных систем, будь то мажоритарная избирательная система с использованием одномандатных и (или) многомандатных избирательных округов, смешанная (мажоритарно-пропорциональная) избирательная система, избирательная система закрытых списков, избирательная система открытых списков, при которой избиратель голосует не только за избирательное объединение, выдвинувшее список кандидатов, но и вправе проголосовать за кандидата внутри списка, то, конечно, вопрос выбора конкретной избирательной системы, как мы уже отметили, вправе решить само муниципальное образование, закрепив ту или иную систему в своем уставе в соответствии с законом субъекта. В то же время, рассматривая различные виды избирательных систем, хочется подробнее коснуться системы открытых списков, поскольку тут были предложения о введении указанной системы на муниципальном уровне в Красноярском крае.

Система открытых списков на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти Российской Федерации первоначально, начиная с 2003 года, была введена в 12 субъектах Российской Федерации, на сегодняшний день 6 из них отказались от этой системы, некоторые еще до того как провели выборы. Всего выборы в законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации с использованием системы открытых списков провели 4 субъекта: Республика Калмыкия, Тверская область, Ямало-Ненецкий и Корякский -автономные округа.

Что показали эти выборы? Так, например, в Калмыкии, где применялась избирательная система открытых списков без использования партийного рейтинга, т.е. так называемого сдерживающего фактора, без которого кандидат в списке, набрав, допустим, наибольшее количество голосов по сравнению с другими кандидатами, находящимися в списке впереди него, мог резко с 10 места «перепрыгнуть» на 4. И там эти прецеденты были. По результатам волеизъявления игнорировалась и воля партии, выраженная при составлении партией списков кандидатов, определении места каждого кандидата в списке. По сути, такая избирательная кампания превратила выборы вместо борьбы между избирательными объединениями, выдвинувшими списки кандидатов, в борьбу кандидатов за голоса внутри списка.

Или в Ямало-Ненецком автономном округе выборы были по открытым спискам как раз после того, как вследствие изменения порядка избрания высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации) был отменен институт прямых выборов губернатора автономного округа. И что получилось в итоге? Избиратели проголосовали за список кандидатов, выдвинутый политической партией «Единая Россия», где первым в списке был указан действующий губернатор автономного округа. Т.е. можно сказать, что произошла как бы некая подмена одного выборного института другим.

В Тверской области, не смотря на то, что накануне выборов была проведена большая подготовительная работа и с организаторами выборов и с избирателями, в результате получилось, что около 12 процентов бюллетеней пришлось признать недействительными, потому что избиратели не разобрались, как эти бюллетени нужно правильно заполнить. Таким образом, практика показывает, что система открытых списков, даже на региональном уровне, пока сложна для применения. Поэтому, прежде чем вводить систему открытых списков на выборах в органы местного самоуправления, нужно внимательно изучить имеющуюся практику применения этой системы.

Что касается вопроса о конституционности такого способа формирования представительного органа местного самоуправления, как делегирование, т.е. формирование указанного органа не посредством прямых выборов, а из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава. Насколько этот способ формирования представительного органа местного самоуправления соответствует требованиям Конституции Российской Федерации, международным стандартам надо изучать отдельно, этот вопрос уходит в теоретический аспект. Мы только можем высказать свою позицию.

Такой способ формирования представительного органа местного самоуправления предусмотрен статьей 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Он был применен в Ставропольском крае, что позволило решить и так называемую проблему 2/5, т.е. выполнить требование вышеуказанного Федерального закона о наличии в представительном органе местного самоуправления не более 2/5 депутатов от установленной численности представительного органа муниципального образования, избираемых от одного поселения.

Относительно упрощения порядка и процедуры при проведении муниципальных выборов считаем, что Федеральный закон позволяет это сделать в тех муниципальных образованиях, где численность избирателей небольшая. В указанных муниципальных образованиях такие формы поддержки выдвижения кандидатов, как сбор подписей избирателей в поддержку кандидатов, внесение избирательного залога, могут не применяться. Что касается избирательных фондов, то в тех муниципальных образованиях, где численность невелика, они могут не формироваться, если нет расходов, либо расходы производятся только из собственных наличных средств кандидата в случаях, установленных законом.

Таким образом, для муниципального уровня в Федеральном законе установлены упрощенные параметры.

И в завершении по поводу проекта закона, которым предлагается внести изменения в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Исходя из смысла местного самоуправления, который заложен в Конституции Российской Федерации, в международных актах, в проекте, как мы видим, предусмотрена некая альтернатива. Так, авторы проекта предлагают осуществлять местное самоуправление, например, в столицах субъектов Российской Федерации, так как оно сейчас осуществляется либо перевести его на более низкий уровень, т.е. осуществлять местное самоуправление на уровне внутригородских территорий таких муниципальных образований. И право сделать выбор относительно того, какой из предложенных вариантов осуществления местного самоуправления применять в конкретном муниципальном образовании в соответствии с проектом предоставлено законодателю субъекта Российской Федерации и согласно проекту этот выбор не может быть сделан без учета мнения населения.

Поэтому, сказать однозначно, что проект отменяет ныне действующий порядок осуществления местного самоуправления, я бы не могла.

Но, а что касается тенденций развития федерального законодательства, то я позволю себе не согласиться с тем, что на сегодняшний день федеральный законодатель все полностью урегулировал в федеральном законодательстве.

Безусловно, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме» (далее - Федеральный закон) значительно поплотнел по сравнению с тем вариантом, который был первым (принятый в декабре 1996 года), даже по объему. Действительно, в нем урегулированы все основные избирательные действия и процедуры, порядок инициирования и проведения референдума, что и не плохо с точки зрения единообразного понимания и развития правоприменительной практики. Но давайте скажем честно, что федеральный законодатель ни в коей мере не посягал на право субъектов Российской Федерации устанавливать свою избирательную систему на выборах в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации. И на муниципальном уровне на право муниципального образования в уставе определять избирательную систему на выборах в представительный орган местного самоуправления в соответствии с законом субъекта.

Кроме того, ни одна избирательная система в Федеральном законе не установлена, ни пропорциональная, ни смешанная, ни мажоритарная. В Федеральном законе определены только общие параметры применения избирательных систем.

Так, для законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации регламентировано, что на выборах указанных органов должна применяться симметричная модель, т.е. не менее половины состава законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (либо одной из его палат) должно избираться с применением пропорциональной системы. При этом барьер, установленный в законе субъекта Российской Федерации, который должны преодолеть списки кандидатов для того, чтобы быть допущенными к распределению мандатов по итогам выборов, может составлять не более 7 процентов и таких списков не может быть менее двух. Или, допустим, явка избирателей должна быть на выборах в органы государственной власти не менее 20 процентов, чтобы избранный орган, действительно, был представительным. А вот что касается местного самоуправления, то требование к явке избирателей на этом уровне выборов может и не быть, если законодатель субъекта Российской Федерации так решит. Вместе с тем следует учесть, что в настоящее время готовятся поправки в федеральное законодательство, предусматривающие отмену требования Федерального закона о наличии в законодательстве субъектов порога явки для признания выборов состоявшимися и в органы государственной власти.

Или вот возьмем, например, объем эфирного

времени, печатной площади, предельный размер средств избирательных фондов кандидата (избирательного объединения), размер избирательного залога - все эти вопросы регулируются в законодательстве субъекта Российской Федерации с учетом требований Федерального закона.

На основании вышесказанного нельзя сделать вывод о том, что все «зарегулировал» федеральный законодатель и ничего не оставил законодателю субъекта Российской Федерации. И кстати, экспертиза законодательных актов субъектов Российской Федерации позволяет сделать вывод о том, что субъекты очень часто не используют то право, которое им предоставил федеральный законодатель (в ЦИК России в Правовом управлении я возглавляю отдел регионального законодательства о выборах и референдумах и занимаюсь экспертизой законов субъектов Российской Федерации на соответствие требованиям Федерального закона почти 10 лет). Например, этот вывод можно подтвердить, взяв любой параметр в законе субъекта Российской Федерации, начиная от системы избирательных комиссий и заканчивая основаниями для признания кандидата избранным, выборов - состоявшимися.

Так, в Московской области совсем недавно утратил силу закон о выборах в органы местного самоуправления, в котором вообще не были регламентированы условия для признания кандидата избранным. На мое удивление и искренний вопрос: «А как Вы будете подводить итоги выборов?» Мне организаторы выборов ответили: «А традиционно, как обычно.» Я говорю: «А как обычно, можно узнать?» Т.е. в данном случае дошло до абсурда, по той причине, что законодатель субъекта не установил в законе то, что обязан был установить.

Спасибо!

Фролов А.А.,
советник Главы города по правовым вопросам
департамента Главы города администрации города Красноярска

Не до конца согласен с представителем ЦИК в части тезиса о том, что обсуждаемый нами законопроект, хотя и снижает уровень муниципальный до уровня территориального, но все-таки не затрагивает основ местного самоуправления, которые закреплены в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Мои коллеги, кто уже высказывался на эту тему, не упомянули один очень важный момент, который содержится в законопроекте и который, очевидно, свидетельствует об ущемлении прав муниципальных образований – административных центров, столиц субъектов Российской Федерации. В случае, если законом субъекта муниципалитеты будут созданы на уровне городских территориальных образований, субъект еще при этом будет обладать правом решать, каким объемом полномочий эти муниципалитеты будут наделены.

В соответствии с действующим на сегодняшний день законодательством, если муниципальное образование относится к определенному виду, будь то поселение, муниципальный район или городской округ, то в точности уже известно, что оно обладает теми объемами полномочий, которые закреплены в федеральном законе № 131-ФЗ. На сегодняшний день за нами закреплено 39 полномочий. А в дальнейшем, в случае принятия обсуждаемого законопроекта, перечень вопросов местного значения муниципальных образований, являющихся административными центрами, столицами субъектов Российской Федерации, уже будет определять сам субъект, и можно вполне предположить, что субъект нас наделит полномочиями подметать дороги и содержать библиотеки, а остальные полномочия по решению вопросов местного значения государственной властью могут осуществляться уже с уровня субъекта. Поэтому этот вопрос, безусловно, является наиболее острым в обсуждаемом законопроекте и, применительно к названному аспекту, действительно встает вопрос о конституционности вводимых законоположений и соответствиях последних хартии. Если бы не этот аспект, думается, можно было бы говорить о том, что законопроект вполне корректен. А вышеназванная его «составляющая» очень сильно усложняет его правовую оценку.

И второй аспект обсуждаемого законопроекта, из серии «размышлений»: а насколько федеральный законодатель логичен в своих действиях? При принятии закона № 131-ФЗ одно из его главных достижений состояло в том, что субъект, по большому счету, был лишен таких крупных возможностей влиять на статус муниципалитетов. Все базовые принципы организации местного

самоуправления в этом законе были определены.

Разве ответ на вопрос о том, существуют ли в столицах субъектов муниципальные образования или нет, должен решаться в субъектах? Если во всех остальных базовых вопросах местного самоуправления субъекты лишены этого права, даже социальные гарантии депутатам на сегодняшний день субъект не может определить, - все федеральный законодатель за собой закрепил, - то это гораздо более принципиальный вопрос, и, тем не менее, его почему-то отдают на уровень субъекта. В этом плане законодатель достаточно мудр, что принятие этого решения, ответственность за него перекладывает на субъект. Поэтому и губернатор, и представительный орган субъекта, конечно, должны хорошо взвесить, будут ли достигнуты цели, которые авторы законопроекта ставят, если все-таки эта система будет вводиться.

Ефимов В.С.

зав. лабораторией конструктивной педагогики КрасГУ,
ведущий специалист НП «Красноярский исследовательский центр»,
кандидат физико-математических наук, доцент

Как мы с вами видим, дискуссия разворачивается вокруг того, будет ли в России полноценной система муниципального уровня власти или от нее скоро останутся только отдельные фрагменты. Я бы хотел немного перефокусировать обсуждение с юридических тонкостей муниципального самоуправления на культурно-исторический аспект демократии в России. Задать другой фокус обсуждения.

В результате происходящих в стране процессов мы с Вами можем иметь 3 вида демократии: демократию как идеологию, демократию как инструмент эффективного управления и демократию как декорацию.

С демократии-идеологии собственно и начиналась перестройка, именно идея демократии и свободы вдохновляла интеллигенцию на поддержку и проведение реформ 90-ых годов.

С другой стороны, сейчас мы понимаем, что демократия нужна России как инструмент эффективного управления, как инструмент создания конкурентоспособной страны.

Наблюдая происходящие политические инициативы, мы понимаем и риск попасть в ситуацию демократии-декорации. Движение в сторону демократии-декорации с вычищением и стерилизацией того, что является основой демократии – института местного самоуправления сейчас, собственно, и происходит.

И вопрос состоит в том, чтобы понять значимость института демократии и его базового элемента – местного самоуправления, не конъюнктурно, не с точки зрения борьбы губернаторов с мэрами за большие полномочия, а выявить современную историческую актуальность института демократии.

Уинстон Черчилль сказал: «Демократия – это очень плохой механизм управления, к сожалению, человечество пока не создало лучшего.»

Мой тезис звучит следующим образом: «Институт демократии исторически актуален для нашей страны, если он сможет обеспечить более эффективный уровень управления.» Если на уровне муниципалитетов удастся достигнуть больших успехов в социальном, экономическом, культурном развитии или это будет, по крайней мере, сопоставимо с уровнем государственного управления, то мы получим конкурентный уровень муниципалитетов. Если же уровень муниципального управления будет менее продуктивным, менее эффективным, то мы, соответственно, и дальше будем двигаться по пути уменьшения прав и полномочий муниципалитетов.

В последние 20 лет Россия проходила сложный путь, и отношение к муниципальной власти, и вообще, к институту демократии, менялось. В конце 80-х годов мы имели демократию как идеологию, как «свет в окошке», как то, что нам обеспечивает перспективу. 90-е годы показали неэффективность механизма демократии в стране, мы получили социальный и экономический развал страны, криминализацию всех общественных страт и уровней власти. При этом маятник общественных настроений качнулся в сторону наведения элементарного порядка и прекращения развала страны – централизацию и вертикализацию власти. И эта волна вертикализации продолжается, о чем господа юристы говорят сейчас кто в мягкой

форме, а кто в более жесткой.

И наш с Вами вопрос об эффективности звучит так: «Удастся ли на уровне муниципалитетов сделать эффективную систему выборов, и, соответственно, эффективную систему управления?»

Что значит эффективная система выборов? Это не только следование прописанным юридическим процедурам, но это еще и обеспечение ситуации ВЫБОРА. У нас же бывает все очень просто, когда есть выборы, но нет выбора. Понятно, что, выбирая из одного кандидата, мы не выбираем. Понятно, что, выбирая депутатов без программ действий или хотя бы ориентиров развития города, мы опять не выбираем.

И как сказал Петр Иванович, «муниципальные выборы – это кристаллизация активности населения». Но ведь выборы в демократическом, а не «монополизированном городе» – это и механизм активизация элит, которые начинают обдумывать, сверять, корректировать стратегические перспективы развития города.

В этом смысле институт муниципальных выборов совершенно четко и жестко вкладывается в тематику, проблематику стратегического планирования с долгосрочной, среднесрочной перспективой. И убирая или уменьшая полномочия муниципалитетов, редуцируя выборы до голосований без предоставления возможности понимать и обсуждать перспективы, мы, собственно, получаем сужение возможностей населения участвовать в управлении. А следующий шаг – это концентрация ответственности за перспективу в «узких» верхних эшелонах власти. Следовательно, мы начинаем возвращаться к централизованному государству, которое имели до 90-х годов.

И поэтому вопрос о муниципальных выборах, вопрос о муниципальном управлении – это вопрос еще и исторической конкурентности, и эффективности страны, эффективности управления страной и на уровне сельских поселений, и на уровне регионов и больших городов. Я думаю, что вопрос об эффективности муниципального управления и эффективности муниципальных выборов важно рассмотреть в работе секций нашей конференции.

Нам важны не просто юридические коллизии выборов, а понимание того, как можно и нужно сделать выборы эффективными. Как институт выборов должен влиять на эффективность управления на уровне городов и муниципалитетов? И как гражданское образование может стать инструментом подготовки эффективных выборов и, соответственно, эффективной местной власти?

Княгинин К.Н.,
доцент Юридического института КрасГУ, кандидат юридических наук

Небезызвестный демократ, депутат Шейнис, волею судеб активно работал в разного рода комиссиях, которые занимались реформированием избирательного законодательства. И в одной из своих относительно недавних статей он сказал: «Я знаю, чем мы занимались в 90-е, в начале 2000-х годов. После каждых выборов выявлялось определенное несовершенство действующего законодательства. Мы собирались, думали, каким образом где-то что-то подрегулировать, дополнить, изменить. Что сейчас происходит, я до конца не понимаю. Чтобы по возможности заставить избирательную систему работать так, как необходимо не избирателям, а, скажем так, неким лицам, которые делают конкретную политику, им нужны определенные результаты выборов». Возможно, это высказывание резкое, но действительно, направление развития избирательного законодательства в целом не было определено. Оно развивалось стихийно, а попытка развернуть его сейчас натыкается на определенные проблемы идеологического, юридического, какого-то иного свойства. Поэтому, мне кажется, что рано или поздно мы придем, все-таки к моменту, когда нужно будет сверять ориентиры.

С моей точки зрения, ориентиром должна служить Конституция РФ. Очень многие из тех принципов, которые Конституцией были провозглашены, были отработаны судебной практикой, в частности, Конституционным судом. Много было актов, принятых региональными судами,

Верховным судом. В частности, закрепляющими в сфере избирательного права идею отделения государственной власти от местного самоуправления. Это положение, которое помещено в главе, посвященной основам конституционного строя должно быть незыблемым. Но вот тенденции, которые наблюдаем, и в том числе последние проекты, которые вносятся, все-таки свидетельствуют о размывании этой грани, о сращивании государственной власти и местного самоуправления. Конечно, государственная власть в этом партнерстве, явно будет сильной стороной, и местное самоуправление вынуждено будет отступить от каких-то своих завоеваний, может быть, тех, которые были достигнуты в последние годы.

И вот здесь любопытный момент: мне кажется, что наша теория 90-х годов тоже неверную тактику выбрала. И может быть, она оправдывает сегодняшние позиции. Когда в Конституции появилась подобного рода формулировка, практически во всех учебниках по местному самоуправлению, во многих статьях, монографиях ученые российские обрушились с критикой на это положение об отделении государственной власти от местного самоуправления. Заявлено было, что эта теория была популярна на Западе в середине XIX века. Зачем нам нужны такие давным-давно отвергнутые жизнью доктрины? Я относился к этому с некоторой настороженностью. Я себе ответил следующим образом. Так может быть у нас ситуация во взаимоотношениях с государственной властью и местным самоуправлением точь-в-точь такая, какая была в просвещенной Европе в середине XIX века? Тогда эта доктрина срабатывала на завоевание местным самоуправлением определенных позиций. После того, как они были завоеваны и «въелись» в практику, можно было доктрину менять. А у нас этого не случилось. Тенденции, которые в целом захватывают избирательное право, и в том числе избирательное право в сфере местного самоуправления, таковы, что все-таки меньше остается простора для решения на местном уровне и все меньше простора для решения избирателями относительно того, каким образом власть, которая им призвана служить, должна быть организована, кто должен ее представлять персонально. От этого и все иное будет проистекать.

Все-таки необходимы не стихийные реформы, а серьезный разговор и определение общего направления.

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПРАКТИКА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ВЫБОРОВ: ОПЫТ РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

Безруков А.В.,
ст. преподаватель Сибирского юридического института МВД России,
кандидат юридических наук, доцент

Оптимизация выборов представительных органов местного самоуправления в России

Конституция Российской Федерации характеризует выборы как высшую форму народовластия (ч. 3 ст.3), способ осуществления гражданами не только государственной власти, но и местного самоуправления (ч. 2 ст. 3, ч. 2 ст. 130). Выборы позволяют жителям муниципалитетов непосредственно включаться в управление делами своих муниципальных образований, участвовать в выдвижении кандидатов, предвыборной агитации, наблюдении за проведением выборов.

Проблемы совершенствования муниципальных выборов и оптимизации применяемых на них избирательных систем во многом определяют степень демократичности государства, свидетельствует о действенности институтов местного самоуправления и выстраивают единый механизм формирования органов публичной власти России в целом.

Муниципальные выборы являются единственным способом формирования депутатского корпуса и глав муниципальных образований. Однако избрание выборных должностных лиц местного самоуправления проводится не только путем прямых выборов. Законодатель предусмотрел и применение непрямых выборов на местном уровне как, например, формирование представительного органа муниципального района из глав районов и депутатов поселений, или избрание главы муниципального образования представительным органом. Положительным моментом в таком раскладе является то, что в любом случае население или его представители будут принимать решение о персональном составе органов местного самоуправления.

И если сложившийся подход к способу выборов глав муниципалитетов по мажоритарной системе не вызывает опасений в его возможной трансформации, за исключением, пожалуй, отмены непосредственно выборов глав местного самоуправления, как произошло с главами субъектов РФ, что не исключено для российских реалий, то при определении способа формирования депутатского корпуса местного самоуправления имеются альтернативы.

Реформы избирательной системы, связанные с обязательным введением пропорциональной избирательной системы на федеральных (депутаты Государственной Думы) и региональных (не менее половины состава регионального парламента) выборах, влечет постановку актуальных вопросов, связанных с определением оптимального способа формирования местных представительных органов и установлением возможности или необходимости применения пропорциональной составляющей на муниципальных выборах.

В литературе не сложилось единого подхода к оптимальности формирования выборных местных органов, где ряд авторов выступают за приоритет мажоритарной системы, другие, активно внедряя идеи многопартийности на местном уровне, доказывают необходимость использования пропорциональной системы на муниципальных выборах. Сторонники многопартийной системы полагают, что партии надо создавать с самого низа, что местный уровень – это самый короткий и прямой путь к решению насущных для населения проблем. Другие считают необходимым отказаться от определения субъектов участия в муниципальных выборах по политическому признаку. Акцент делается на участии в местных выборах различных общественных объединений, способных выразить насущные интересы населения в решении местных вопросов.

В действительности вряд ли можно смешивать эффективность решения местных проблем с политическими интересами разных групп общества. С учетом низкой политической и правой культуры, отсутствия четкой специфики деятельности партии на местах, представляется, что на современном этапе функционирование политических партий в России должно осуществляется на федераль-

ном и региональном уровнях.

Определяя оптимальный вариант избирательной системы, заметим, что каждая избирательная система имеет свои достоинства и недостатки.

Мажоритарная система, как представляется, имеет целый ряд объективных преимуществ, среди них - ее результативность (всегда есть победитель) и предметность (конкретность предпочтения избирателя), ее прозрачность и упрощенность подведения итогов голосования, ее связанность с избирателями.

Между тем среди достоинств пропорциональной системы нельзя не признать ее более демократичный характер и возможность эффективного представления политических групповых интересов в парламенте. При своем предпочтении избиратель будет руководствоваться программными установками политической партии, а не только личностными характеристиками кандидатов. Потому не случайно она получила распространение, например, в Красноярском крае, где половина депутатского корпуса Красноярска, Канска, Минусинска избираются по пропорциональной системе. Однако очевидными ее недостатками являются возможность прохождения в парламент не всегда известных, компетентных и не всегда желаемых для избирателя кандидатов. Представляется, что введение такой системы на выборах местных представительных органов перспективно, но преждевременно для современной России.

В принципе состязательные выборы на основе партийных списков обеспечивают прозрачность и обозримость программ, предлагаемых избирателям. Однако политизация представительного органа МСУ вряд ли поспособствует эффективному решению местных проблем, которые на современном этапе с учетом проводимых муниципальных реформ накопились с избытком и требуют оперативного разрешения. Поэтому разумным будет закрепить в региональном законодательстве о муниципальных выборах возможность самостоятельного выбора муниципалитетом способа избрания местных депутатов, что надлежит определить в уставе муниципального образования.

Таким образом, признавая необходимость укрепления партийной системы, следует заметить, что, во-первых, внедрение пропорциональной системы на местном уровне может проводиться последовательно и постепенно, и не во всех, а только в наиболее крупных муниципалитетах. Во-вторых, введение пропорциональной системы возможно только «снизу», по инициативе муниципальных образований, но никак недопустимо по аналогии с федеральными и региональными парламентскими выборами, где закреплено ее «навязывание» федеральным законом. В-третьих, сохранение возможности самостоятельного выбора избирательной системы муниципалитетом при выборах местного представительного органа поспособствует полноценному развитию местного самоуправления и послужит гарантией обеспечения демократичности муниципальных выборов.

Бекасов С.С.,
аспирант КрасГАУ

Правовые аспекты совершенствования процедуры отзыва выборных должностных лиц местного самоуправления

В соответствии с Федеральным Законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» одной из форм осуществления местного самоуправления непосредственно жителями муниципального образования признается отзыв выборного должностного лица. По существу, отзыв представляет собой принятое жителями муниципального образования публично-властное решение о досрочном прекращении полномочий выборного должностного лица и является специфическим институтом народовластия, выражающим отношения ответственности выборных должностных лиц местного самоуправления перед избравшим его местным населением.

На выборные органы местного самоуправления, депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления возлагаются вытекающие из природы местного самоуправления обязанности по решению вопросов обеспечения жизнедеятельности населения конкретных муниципальных образований, а надлежащее исполнение обязательств, взятых непосредственно перед населением, является им-

ративом демократического правового государства в сфере организации муниципальной публичной власти. Соответственно, в случае неудовлетворительного решения вопросов местного значения претензии населения муниципального образования должны быть обращены к органам и должностным лицам местного самоуправления. Все это обуславливает необходимость функционирования и использования в системе местного самоуправления института ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением в виде отзыва.

В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» процедура и основания отзыва должны быть определены в уставе муниципального образования. При том необходимо учитывать указание закона о том, что действие (бездействие), а также последствия, оцениваемые как основание для утраты доверия, должны быть установлены в судебном порядке.

Существующее конституционное, административное, гражданское и уголовное судопроизводство не содержат отдельных положений о процедуре признания тех или иных оснований достаточными для инициирования отзыва. Тем самым, основания для отзыва выборного должностного лица фактически сводятся к нарушению материальных норм конституционного, административного, уголовного, гражданского законодательства. Подобное указание привело к закреплению следующих аналогичных оснований практически во всех уставах муниципальных образований:

- конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке;

- нарушение Конституции РФ, федеральных законов, законов субъекта, нормативно-правовых актов муниципального образования.

На наш взгляд, отзыв является специальной мерой ответственности выборных должностных лиц, в связи с чем, основанием его инициирования должно в первую очередь являться нарушение норм, регламентирующих деятельность публичной власти. В этих целях считаем необходимым ввести в гражданско-процессуальный кодекс Российской Федерации отдельное производство по делам об установлении оснований для отзыва выборных должностных лиц. Данная мера позволит расширить и конкретизировать конкретный перечень оснований для отзыва выборных должностных лиц, содержащийся в уставах муниципальных образований, и даст возможность подтвердить их в судебном порядке.

На сегодняшний день обязанности выборных должностных лиц прописаны как в законодательстве, в том числе и в уставах муниципальных образований, довольно обобщенно, более того, за их неисполнение, как правило, не установлено никакой ответственности, что иногда влечет недобросовестность и безответственность деятельности выборных должностных лиц перед населением. Считаем, что именно институт отзыва должен служить тем самым средством воздействия на выборных должностных лиц.

Соответственно, исходя из того, что отзыв выборных должностных лиц местного самоуправления является специальной мерой конституционной ответственности, перечень оснований для его реализации не должен сводиться к формальным нарушениям норм уголовного, административного или гражданского права. На уровне федерального закона следует закрепить четкий перечень оснований, включая нарушение норм, регламентирующих деятельность выборных должностных лиц, а именно: самоустранение от выполнения должностных обязанностей (неисполнение предвыборной программы, неоднократное неучастие в заседаниях представительного органа, неоднократное оставление обращений избирателей без рассмотрения и т.п.). Кроме того, считаем необходимым прописать процессуальный порядок подтверждения подобных оснований в судебном порядке. Считаем, что реализация представленных предложений повысит эффективность данной меры и позволят активно применять отзыв на практике.

Злобина Н.Н.,
член Избирательной комиссии города Красноярска

Проблемы практического применения краевого закона о муниципальных выборах

Принятие нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2003 году, изменение федерального законодательства о выборах, а также ряда иных федеральных законов привели к необходимости внесения определенных корректировок в законодательные акты Красноярского края, регламентирующие вопросы организации и проведения выборов в органы местного самоуправления на территории края. Последние изменения в Закон Красноярского края «О выборах в органы местного самоуправления в Красноярском крае» (далее – краевой закон) были внесены Законодательным Собранием 6 июля 2006 года.

Проанализировав последние изменения правовых норм краевого закона и федерального законодательства, хотелось остановиться на следующих проблемных моментах.

1. Реализация права гражданина быть избранным в органы местного самоуправления.

Статьей 6 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения требований к замещению государственных и муниципальных должностей» от 25.07.2006 № 128-ФЗ внесены изменения в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которым граждане Российской Федерации, имеющие гражданство иностранного государства или вид на жительство, или иной документ, подтверждающий право постоянного проживания гражданина России на территории иностранного государства, не могут быть избранными в органы местного самоуправления, если только данное право не предусмотрено международным договором Российской Федерации. Положениями данного Федерального закона граждане России, имеющие гражданство или вид на жительство иностранного государства лишены пассивного избирательного права при организации выборов в органы государственной власти.

В такой ситуации законодатель не учел отдельные моменты, регламентируя перечень документов и сведений, представляемых лицом для регистрации в качестве кандидата. В частности, из числа сведений, представляемых заявителем, исключено указание на наличие у него гражданства иностранного государства. Законодатель в данном случае правомерно предполагает, что согласно статьи 32 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» такой гражданин, не обладая пассивным избирательным правом, не может быть выдвинут кандидатом. Однако, на наш взгляд, не учтена ситуация, когда гражданин может добросовестно заблуждаться в вопросе наличия или отсутствия у него избирательного права. Сведения, представляемые таким гражданином в избирательную комиссию, также не позволяют избирательной комиссии без дополнительной проверки отказать в регистрации кандидатом на основании отсутствия у гражданина пассивного избирательного права (подпункт «а» пункта 24 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

Обязанность по проверке достоверности сведений, представляемых заинтересованными лицами, лежит на избирательной комиссии. Таким образом, все действия, связанные с проверкой наличия у гражданина пассивного избирательного права, должны предприниматься самой комиссией. Остается в данном случае открытым вопрос о действиях комиссии по поиску данных о наличии у заявителя гражданства иностранного государства (вида на жительства и т.п.), а также соответствующего международного договора России с таким государством с целью принятия законного и обоснованного решения о регистрации или об отказе в регистрации кандидат**а**.

Краевой закон в настоящее время содержит только обязанность указания гражданином сведений о наличии у него гражданства иностранного государства. Правовая норма должна быть дополнена указаниями на наличие у гражданина вида на жительства или иного документа, подтверждающего право постоянного проживания на территории иностранного государства.

Остается неясным также вопрос, в каких органах избирательная комиссия должна проверять

наличие вида на жительства или иного документа, подтверждающего право постоянного проживания на территории иностранного государства гражданина России, а также какой из документов предоставляет право такого проживания. Изучив действующее российской законодательство, доказательством постоянного проживания гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства на настоящий момент является лишь консульская отметка (штамп) в общегражданском заграничном паспорте – «постоянно проживает в…». Такие отметки проставляются на основании статьи 25 Консульского устава СССР, утвержденного Указом Президиума Верховного Совета СССР от 25 июня 1976 года. Других способов удостоверения факта постоянного проживания гражданина России в иностранном государстве, закрепленных российским законодательством, нет.

2. Предоставление сведений о судимости кандидата.

Данный вопрос возник в связи с изменением положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Ранее статья 33 указанного закона определяла четкий перечень данных гражданина о судимости, указываемых им в заявлении, подаваемом в избирательную комиссию. В настоящее время законодатель указал только лишь общую фразу о наличии у гражданина неснятой и непогашенной судимости без указания каких-либо конкретных данных подаваемой информации. Закон Красноярского края «О выборах в органы местного самоуправления в Красноярском крае» был приведен в данной части в соответствие с положениями федерального законодательства.

При этом избирательной комиссии муниципального образования краевым законом предоставлено только право определять объем сведений о кандидатах, доводимых комиссией до избирателей, а не представляемых кандидатом в комиссию (пункт 7 статьи 24). Тем самым, изменения законодательства привели, по сути дела, к тому, что кандидат самостоятельно определяет объем сведений о судимости, представляемых им в избирательную комиссию. У комиссии же нет права включения в эти сведения каких-либо дополнений. В таком случае избиратели могут не получить весь объем информации, необходимый для осуществления осознанного выбора. Осуждение кандидата по той или иной статье уголовного законодательства, на наш взгляд, определенным образом может отражаться на формировании общественного мнения о личности кандидата.

Прежний порядок представления заявителем информации о неснятой и непогашенной судимости предусматривал равные условия всем кандидатам на раскрытие такой информации и действительно обеспечивал принцип открытости и гласности проведения выборов посредством предоставления наиболее полной информации о кандидатах, участвующих на выборах.

3. Проведение предвыборной агитации на телевидении и радио.

Обязанность по предоставлению бесплатного эфирного времени для проведения предвыборной агитации предусмотрена статьей 38 краевого закона только в отношении муниципальных организаций телерадиовещания. В то же время на территории города Красноярска, как и в большинстве муниципальных образований края, муниципальные организации телерадиовещания отсутствуют. В соответствии со статьей 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» организация телерадиовещания на территории муниципального образования к вопросам местного значения не отнесена. Согласно статье 17 указанного выше Федерального закона для опубликования муниципальных правовых актов либо иной официальной информации органы местного самоуправления могут учреждать только лишь печатные средства массовой информации.

Следует учесть, что в настоящее время телевидение является наиболее массовым средством распространения информации среди населения. При этом практически на всей территории края идет трансляция программ государственной организации телерадиовещания.

В данном случае при отсутствии на территории муниципального образования муниципальной организации телерадиовещания, признаваемой таковой в соответствии с требованиями Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», на наш взгляд, следовало бы предусмотреть обязанность по предоставлению бесплатного эфирного времени государственной телерадиовещательной организации, осуществляющей трансляцию своих программ на территории соответствующего муниципального образования.

4. Досрочное голосование.

Законом Красноярского края от 6 июля 2006 года № 19-4994 были также внесены изменения в пункт 1 статьи 49 краевого закона, уточняющие порядок проведения досрочного голосования.

Данной нормой избирательной комиссии предоставлено право проверки указанной в заявлении

избирателя причины досрочного голосования, а в случае ее неподтверждения - обязанность отказа в выдаче бюллетеня для досрочного голосования.

Практическое применение данной нормы закона может привести к нарушению прав избирателей на участие в выборах.

Во-первых, в законе отсутствует четкий порядок организации проверки указанной в заявлении причины голосования: должна ли данная проверка проводиться по письменному запросу комиссии либо устному обращению, с возможностью запроса документов, подтверждающих причину досрочного голосования, и т.п.

Во-вторых, исходя из требований закона, решение о проведении проверки причины досрочного голосования должно приниматься комиссией, то есть коллегиальным органом по решению, принятому в порядке, установленном регламентом комиссии.

С учетом всех процедурных вопросов, проверка причины досрочного голосования может затянуться на неопределенное время. Сроки проведения досрочного голосования законом ограничены. Избиратель в данном случае может быть лишен своего конституционного права, предусмотренного статьей 32 Конституции Российской Федерации. При этом ответственность за подобное нарушение несет избирательная комиссия, затеявшая по предоставленному ей праву, но не обязанности, проверку такой причины. В то же время выявление фактов злоупотребления правом досрочного голосования при отсутствии материалов проверки причины его проведения со стороны избирательной комиссии также ложится грузом ответственности на саму комиссию, поскольку ею в таком случае не было использовано предоставленное законом право проверки заявления избирателя о проведении досрочного голосования.

Кроме того, неясным остается вопрос, что именно должна проверять избирательная комиссия – уважительность указанной в заявлении причины досрочного голосования или наличие самого факта невозможности участия в голосовании в общеустановленный день.

Таким образом, избирательная комиссия может оказаться в ситуации, когда и действие, и бездействие с ее стороны могут обернуться нарушением избирательного законодательства.

Казанцева А.А.,
студентка КрасГАУ

Проблемы законодательного регулирования института формирования избирательных комиссий

Порядок формирования избирательных комиссий играет важную роль при подготовке, организации и проведении выборов, так как его нарушение может привести к искажению результатов голосования. В соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» именно избирательные комиссии обеспечивают реализацию и защиту избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, осуществляют подготовку и проведение выборов и референдумов в Российской Федерации и соответственно от законности их действий будет зависеть ход и результаты конкретных выборов. В связи с этим представляется необходимым проанализировать нормы действующего законодательства в сфере избирательного процесса, а также практику их применения с целью выявления и устранения пробелов законодательного регулирования института формирования избирательных комиссий, которые могут создать даже малейшие предпосылки для использования административного ресурса. Особое внимание в этом вопросе необходимо, на наш взгляд, уделить возможности одновременного совмещения полномочий члена избирательной комиссии субъекта и муниципальной избирательной комиссии.

Так, положение п. 9 ст. 20 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не препятствует члену комиссии совмещать полномочия различных комиссий по различным выборам, исполнять полномочия в связи с подготовкой и проведением различных выборов. Однако, если в результате совмещения полномочий комиссий гражданин становится членом одновременно разных комиссий (например, окружной избирательной комиссии по

выборам депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ и одновременно ИКМО, на которую возложены полномочия территориальной комиссии), орган, его назначивший, должен освободить его от обязанностей в одной из комиссий. В комментарии Федерального закона указано, что при проведении разных выборов, даже совпадающих по времени, данное ограничение не действует, если выборы проводятся на разных, а также частично или полностью совпадающих территориях, но при отсутствии совмещения полномочий комиссий.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что действующее законодательство не препятствует возможности совмещения гражданином полномочий членов комиссий разного уровня, однако, тот же Федеральный закон в ст. 20 указывает на то, что избирательные комиссии не образуют жесткую, строго централизованную систему комиссий для проведения всех выборов в Российской Федерации. Федеральный закон о выборах устанавливает соподчиненность и распределение полномочий между комиссиями только применительно к проведению выборов в федеральные органы государственной власти. На основании вышесказанного необходимо отметить, что ст. 20 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», таким образом устанавливает самостоятельность деятельности муниципальных избирательных комиссий при проведении выборов в органы местного самоуправления.

В такой ситуации правомерно возникает вопрос о том, насколько можно говорить об отсутствии соподчиненности ИКМО по отношению к избирательной комиссии субъекта и о наличии самостоятельности в действиях муниципальной избирательной комиссии: поскольку при таком совмещении полномочий создается ситуация, когда гражданин, являясь член ИКМО, должен подчиняться только Председателю ИКМО, а он, одновременно являясь членом ИКС, находится под непосредственным подчинением Председателя ИКС РФ, что также подтверждается положением п.3 ст. 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», где раскрывается содержание термина «непосредственное подчинение».

Необходимо также обратить внимание и на тот факт, что Председатель ИКМО, в соответствии с п. 5 ст. 28 Федерального закона, избирается тайным голосованием из числа членов ИКМО с правом решающего голоса по предложению избирательной комиссии субъекта, а если имеет место совмещение полномочий, как в рассматриваемом нами случае, то получается, что гражданин предлагает сам себя.

Также неоднозначно обстоит ситуация и с обжалованием решений или действий ИКМО, нарушающих избирательные права граждан - ведь в соответствии с п. 7 ст. 75 Федерального Закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» они обжалуются в избирательную комиссию субъекта – в такой обстановке нельзя исключать возможность оказания определенного влияния на членов ИКС гражданином, совмещающим полномочия члена ИКМО и ИКС.

Подобные ситуации являются, во-первых, предпосылками для использования административного ресурса со стороны ИКС по отношению нижестоящей, в данном контексте, комиссии муниципального образования; во-вторых, подрывают авторитет муниципальной избирательной комиссии как независимого самостоятельного органа и ставят под сомнение объективность принимаемых им решений и осуществляемых им действий. Поэтому мы считаем возможным предусмотреть на уровне федерального законодательства запрет одновременного совмещения гражданином полномочий члена избирательных комиссии различных уровней.

Менщиков А.А.
депутат Красноярского городского Совета, директор МУ «Красноярский центр развития местного самоуправления», кандидат юридических наук

Партии как механизм модернизации российского общества

Для того чтобы партиям стать субъектом модернизации российского общества, им, как минимум, надо стать партиями. Это первое, что должно с ними произойти, чтобы они могли что-то реально модернизировать. Партиям в постсоветскую эпоху здорово не повезло. Они начали создаваться и действовать в антипартийную эру, когда весь пафос государственной политики был нацелен на то, что-

бы преодолеть наследие КПСС, однопартийной системы и так далее. И это был как раз тот период, когда плодилось огромное количество норм, в том числе норм законодательных, указов президента, которые, в общем-то, реально запрещали партиям выполнять те политические функции, которые политические партии должны выполнять по определению.

Что такое партия? Партия – это организация, связующее звено между государством и обществом, которое участвует в борьбе за власть на выборах, мобилизует поддержку избирателей, формирует власть и выступает в роли приводных ремней между институтами власти по горизонтали, по вертикали, обеспечивая, как минимум, непротиворечивость политики. И партии предлагают программу развития, которая после того, как ее поддержат на выборах большинство избирателей, становится программой деятельности государственных органов. Выполняли ли партии эти функции или могли вообще они их выполнить? Я думаю, при всем желании, у них не было шансов, даже у КПРФ, которую все называли единственной политической партией в Российской Федерации.

По нашему законодательству, партии изначально не имели монополии на выборах, как это существует во всех остальных демократических государствах. У нас в выборах могли участвовать кто угодно: общественные организации, общества собаководов, общества филателистов - и так далее. Кроме того, огромное количество кандидатов шли как независимые, внепартийные кандидаты, даже кандидаты в Президенты в большинстве были кандидатами не от политических партий, а выступали в индивидуальном качестве, что тоже абсолютно не характерно для демократических стран.

Для того, чтобы создать значимые политические партии, в законодательстве должны быть закреплены следующие инструменты. При введении мажоритарной системы выборов, обязательно должна быть система партийного выдвижения. Пропорциональной же системе важно установление заградительного барьера. С точки зрения формирования политических партий, изменения в порядке проведения выборов в Государственную Думу - это шаг абсолютно правильный и абсолютно логичный. Это огромный прогресс именно с точки зрения процесса создания нормальных политических партий, он заставляет политиков партизироваться, он заставляет мелкие партии сливаться, чтобы преодолевать преградительный барьер. Это заставляет независимых политиков, которых, в общем-то, в демократических странах бывает минимум, вливаться в ряды тех или иных политических сил.

Все рассуждения насчет того, что введение пропорциональной системы – это шаг от демократии, на мой взгляд, надо считать большим недоразумением. Во-первых, если мы посмотрим большинство мировых демократий, то мы увидим, что в большинстве из них как раз практикуется именно пропорциональная система. Во-вторых, в любом учебнике политологии написано, что пропорциональная система на самом деле более демократична, поскольку она позволяет обеспечить большую представительность представительного органа.

Теперь функция формирования власти. До сих пор партии в этом практически не участвовали, партии не формировали власть, хотя это основная задача партий. По указам Ельцина мы имели беспартийную президентскую власть, мы имели беспартийное правительство. По факту мы имели беспартийный губернаторский корпус и верхнюю палату парламента, которая тоже была беспартийная. Это абсолютно беспрецедентная ситуация, которую нельзя было наблюдать ни в одной стране мира. То есть, абсолютная беспартийная власть. Реально партийной была только Государственная Дума. При этом хорошо известно, что сила партий зависит от стоимости приза, за который эти партии воюют. То есть, если приз - это пост президента страны, правительство, губернаторство и так далее, то мы получаем очень серьезные политические партии. Сейчас можно заметить определенные позитивные сдвиги в эту сторону. Сейчас появилось законодательство, допускающее партизацию Правительства. Предложение Президента о том, чтобы кандидатура губернатора выдвигалась из партии большинства, это, безусловно, опять же позитивно партийная мера, и уже заставляет многих серьезных людей идти в региональные парламенты, с тем, чтобы повлиять на процесс формирования исполнительной власти.

Внесение партийного элемента в систему региональных выборов также положительно, это заставило партизироваться местные законодательные собрания. При беспартийной власти, естественно, невозможно осуществить функцию приводных ремней по горизонтали и вертикали. Сейчас эта система только начинает работать через партийное большинство Государственной Думы, через начала партизации губернаторов. Настоящий, конечно, прорыв в этом направлении, наступит только тогда, когда институт президенства станет партийным. И тогда, действительно, вся система партийности в России и выстроится.

Если брать программно-целевую функцию, то, безусловно, политические партии ее не выполняют. Ни одна из программ развития

общества, ни правительственная, ни президентская, не вышла из недр политических партий. Очень многие партии просто не имеют каких-то программ. Потому что у нас есть партии одного человека, как ЛДПР или «Яблоко», которым по большому счету, программа не нужна, поскольку у них просто один лидер. И то, что озвучивает лидер, и есть программа. Есть КПРФ, которая имеет, скорее, идеологию, чем программу.

Проблема правящей партии в том, что у нее сейчас нет проекта. У нее был проект пять лет назад, это был проект восстановления государства. И они этот проект выполнили. Государство существует, оно плохое, коррумпированное, но оно есть. И никто уже в России не готов бросить ему вызов, а те, кто бросили, находятся либо во внешней, либо во внутренней миграции. И, таким образом, сейчас главная задача – это формирование программ.

Выборы, прошедшие в октябре 2006 года в нескольких регионах, продемонстрировали, что опыт недемократического партийного строительства в России находится в кризисе. Речь идет не о «кризисе демократии», а о кризисе строительства партий власти.

Сторонники внутриполитической стратегии Кремля обычно ссылаются на опыт однопартийных и полуторапартийных политических систем второй половины прошлого столетия, позволявших провести более или менее успешную «модернизацию сверху» - мексиканскую, японскую, китайскую. Во всех этих случаях партия власти становилась основой политической системы и бессменно руководила экономическим прогрессом.

Однако, российские партии власти кардинально отличаются от них. Отличие заключается в том, что они являются не носителями власти, а ее потребителями. Их электоральные успехи или неуспехи в огромной мере зависят от тех материальных, информационных и административных ресурсов, которыми наделяют их федеральные или местные органы исполнительной власти. Ни у «Единой России», ни у альтернативной власти спикера Миронова нет практически ничего общего с классическими партиями власти мексиканского, китайского или японского образца.

Либерально-демократическая партия Японии, правящая в стране на протяжении нескольких десятилетий, подобно «Единой России» не могла похвастаться какой-то четкой идеологией. В партийной жизни ЛДП огромную роль играли кланы и клановые интересы. Зачастую во время выборов на одно и тоже место претендовали несколько либерал - демократов, принадлежавших к разным группировкам, а парламентская фракция ЛДП очень четко делилась на группировки отдельных боссов, от соотношения сил которых зависело назначение премьера, министров и партийных функционеров. Эти кланы существовали внутри ЛДП и боролись здесь за сферы влияния в исполнительной власти и госаппарате. В то время как в России скорее различные кланы исполнительной власти и госаппарата создают свои представительства в виде партий власти или их фракций.

Другой пример успешной партии власти – мексиканская Институционально - революционная партия, правившая 70 лет. Основой ее электоральных успехов были голоса крестьян, получивших наделы в результате земельной реформы 1930-х . Местные неформальные лидеры-касики выполняли роль посредников между крестьянами и партией: происходил обмен голосов на кредиты, субсидии, строительство дорог, школ. В городах аналогичную роль играли коррумпированные профсоюзные боссы.

При этом в стране и в партии существовал запрет на переизбрание должностных лиц на второй срок, что обеспечивало постоянную ротацию элит. Благодаря этому местные боссы не могли «приватизировать» финансовые потоки и механизмы патронажа, потому как рычаги неформального управления оставались собственностью партии, и, чтобы получить к ним доступ, надо было держаться ИРП.

Партийная машина ИРП оказалась настолько устойчивой, что сохранилась даже после поражения партии на выборах 2000 года. Потеря власти не вызвала развала партии и массового дезертирства. Представить, что какая-то из российских партий власти переживет потерю власти, невозможно. Просто потому, что российские партии власти не имеют собственной политической базы, а лишь «покупают» голоса избирателей с помощью тех ресурсов, которые предоставляют им административная вертикаль и подконтрольный ей бизнес. Они являются партиями, созданными властью, а не наделенными ею или же власть контролирующими.

Чеченский премьер Руслан Кадыров уже показал всей российской бюрократии, как следует создавать двухпартийную систему. Как известно, он направил «на работу» в руководство отделением РПЖ своего первого заместителя руководителя аппарата Муслима Хучиева. А сам Р.Кадыров возглавляет чеченских единороссов.

По утверждению господина Хучиева «Наши партии – как два крыла у самолета, где самолет – это российское государство».

Точнее не скажешь!

Минникес И.В.,
профессор Иркутского юридического института Российской правовой академии Министерства юстиции РФ, доктор юридических наук

Роль местных выборов в становлении электоральных институтов в России

Выборность в российском государственном управлении практиковалась на различных этапах развития государства. При этом выборы местных властей выступали в двух ипостасях. С одной стороны – именно в местных выборах сохранялись старые традиции выборности, а с другой – на местах испытывались новации, которые позднее вносились в электоральные процессы на общегосударственном уровне.

Древнейшие выборные власти на местах – сотские, десятские, старосты – характеризовали общинное, волостное устройство еще в «догосударственную» эпоху. Поэтому местные выборы, по-видимому, были перенесены в государство из родового строя и послужили основой для распространения выборности на более высокий уровень управления – на тысяцких, посадников и даже архиепископов.

Следующий этап развития института выборов в России также начался на местном уровне. В актах, датированных концом XV в., можно встретить указание на неких людей, которые обладали ограниченными полномочиями, в основном совещательного характера – судных мужей, «добрых» или «лучших» людей в суде. При этом выборность самого низшего уровня местного управления носила преемственный характер. Так, мирские старосты, сотские и десятские XVI–XVII в. являлись потомками еще до-княжеских старост, сотских и десятских. В то же время избрание в местное самоуправление регламентировалось государством в губных и земских грамотах, которыми внесены некоторые новации в традиционные выборы. Так, определены некоторые элементы процедуры избрания, в частности, обязательное оформления «выбора» на избранное лицо, некоторые качественные характеристики избирателей и кандидатов. На этой местной базе к XVI в. сложилась электоральная практика формирования общегосударственных совещаний – земских соборов.

В эпоху абсолютизма лишь выборы местных властей были постоянным полем действия выборности в стране. Должности сотских, пятидесятских, десятских, таможенных, соляных и иных «верных» голов, разного вида сборщиков и т.п. были практически неизменными с XVI–XVII в. и замещались на традиционной основе. Выборы комиссий по совершенствованию законодательства – единственный пример выборности общегосударственного масштаба – строились в первой половине XVIII в. на базе местных электоральных процедур. Об этом свидетельствуют такие моменты, как архаичный порядок сбора и голосования избирателей, оформление «выбора» на депутата комиссии и т.п.

Традиционно считается, что законодательство о выборах екатерининской комиссии 1766 г. коренным образом изменило избирательные нормы и стало базой для местных выборов в стране. Действительно, Обряды выборов 1766 г. внесли заметный вклад в развитие избирательного права России. Однако следует отметить, что те или иные элементы избирательной процедуры, утвержденной актами 1766 г., встречались в практике выборов городских властей задолго до этой даты. Так, при формировании некоторых магистратов практиковались вызовы избирателей повестками, непрямые выборы, упорядоченная подача голосов устно и письменно, тайное голосование, определение победителя в соответствии с большинством голосов избирателей. Местные выборы способствовали оформлению цензов для избирателей и кандидатов на выборные общегосударственные посты. Именно в местных выборах определились такие необходимые признаки, как нравственные качества участников выборов, отсутствие конфликтов с законом, требования к оседлости и к имущественной состоятельности кандидата.

Формирование Государственной Думы считается обычно полной новацией. Однако, и в этом случае значительная часть законоположений о выборах Думы была уже апробирована городскими и земскими выборами. Так, именно для местных выборов первоначально предназначались специальные избирательные списки, была предусмотрена возможность избирателей обжаловать неточность или неполноту списков. Нетрудно заметить явное сходство содержания ст. 26–29 Городового Положения 1870 г., которые регламентируют эти действия, с соответствующими распоряжениями ст. 30-35 Положения о выборах в Государственную думу 1905 г. Столь же очевидно

сходство распоряжений законодателя в обоих актах по таким вопросам, как обжалование итогов голосования заинтересованными лицами, введение ответственности за нарушение правил о выборах. Городовым Положением 1890 г. предусмотрены такие моменты, как подведение итогов на основании мажоритарной системы абсолютного большинства, необходимость выражения кандидатом согласия баллотироваться, что позднее нашло отражение в законодательстве о выборах в Государственную думу.

Таким образом, местные выборы во все времена играли роль с одной стороны – хранителя традиций, с другой – испытательного полигона для апробации новейших технологий в электоральной практике.

Нестеренко А.Н.,
председатель Омской городской избирательной комиссии

Избирательный кодекс – оптимальная форма регионального законодательства о выборах

Чем ближе новые выборы (в большинстве регионов - благодаря единому дню голосования - совмещенные выборы), тем очевиднее становится проблема совместимости местных законов, регулирующих разные, но одновременные выборы.

Рассматривать идею кодификации регионального законодательства о выборах следует как продолжение того благородного дела, которое начал Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Будучи далеким от совершенства по содержанию, он выполнил главную задачу – унификации Российского избирательного законодательства.

Ветераны избирательного дела вспоминают ранние избирательные кампании, когда одновременно выбирали депутатов Государственной Думы, губернаторов, мэров городов и депутатов разных уровней власти, как «забег без правил» – первый побежал, остальные догоняют…

Действия избирательных комиссий (разумеется, совмещенных комиссий) одновременно регламентировали три, четыре разных закона, плюс местное Положение о выборах. В отношении одних и тех же участников избирательного процесса, по одним и тем же вопросам действовали разные правила, применявшиеся «в части, не противоречащей…»! Это был «высший пилотаж»... К счастью, тогда еще жаловаться никто не умел.

Конечно, сегодня нет той остроты проблемы. Однако, с введением единой даты голосования вопрос унификации регионального избирательного законодательства приобретает особую значимость (сейчас, когда не судится только ленивый, достаточно двух, трех накладок, чтобы поставить под угрозу срыва выборную кампанию).

В этой ситуации оптимальным решением представляется создание избирательного кодекса. Единого, внутренне согласованного документа, способного детально урегулировать вопросы взаимодействия избирательных комиссий на выборах разного уровня.

Варианты могут быть разные. Это может быть исключительно избирательный кодекс, а может - как в Алтайском крае - «Кодекс о выборах, референдуме, отзыве депутата и выборного должностного лица» (хотя, на мой взгляд, в этом варианте кодекс неоправданно утяжеляется, да и не столь часто одновременно назначаются выборы и отзыв).

Форма регионального кодекса со всех сторон представляется очень практичной - и в плане внутренней «притирки» избирательного законодательства региона, и в плане условий для последующей модернизации закона, приведения его в соответствии с федеральным законодательством, и, конечно, в плане правоприменения.

Строго говоря, региональный кодекс сегодня – вовсе не новинка. Только в нашем регионе Сибири и Дальнего Востока шесть кодексов – в Тюменской области, Алтайском крае, Читинской, Хабаровской, Амурской областях, в Приморском крае. В целом по стране насчитывается 18 кодифицированных актов.

Однако, создать хороший (удобный в применении) кодекс оказалось делом непростым. Легко можно еще больше запутать ситуацию.

Анализ уже принятых документов показывает, что регионы пошли разными путями.

Принципиально все кодексы разграничива-

ются по одному признаку - по наличию деления на общую и особенную части.

Из шести кодексов нашего региона три кодекса - Тюменской области, Алтайского края, Амурской области - имеют деление на общую и особенную части (пандектная система). Три региона – Чита, Хабаровск и Приморский край - отказались от такого деления (институциональная система). Избирательные кодексы г. Москвы и Свердловской области также представляют собой единый документ по типу Федерального закона «Об основных гарантиях…».

Какой вариант удобней в применении, особенно при совмещенных выборах?

На первый взгляд кажется, что деление на общую и особенную части должно быть основным достоинством кодекса.

Тогда в общую часть должны войти нормы, применимые для всех уровней выборов, - понятийный аппарат, принципы, общий порядок формирования избирательных комиссий и варианты совмещения (возложения) полномочий, порядок составления списков избирателей, образование участков, правила агитации, подсчета голосов. В особенную часть должны войти нормы, применяемые к конкретному виду выборов, – назначение выборов, вид избирательной системы и соответствующий порядок определения результатов выборов, система комиссий и сроки их формирования, особенности выдвижения и регистрации кандидатов и т.д.

Примерно так и структурированы кодексы Тюменской области, Алтайского края, Амурской области.

Но! Даже при поверхностном рассмотрении становится очевидным, что четкого разграничения добиться невозможно. Общих норм почти нет. Своя специфика на каждых выборах имеется и при составлении списков избирателей, и при образовании округов, и при формировании избирательных фондов. И ее нужно обозначить, по логике – в особенной части. Но как?

Самый «варварский» способ (и так сделали почти все) делить логически цельные, привычные взгляду, понятные нормы на составные элементы по следующему принципу:

- общие правила формирования избирательных фондов в общую часть, а предельные размеры для каждого вида выборов - в особенную;

- общие правила выдвижения кандидатов в общую часть, а периоды, сроки выдвижения – в особенную;

- общие правила составления списков избирателей в общую часть; а особенности учета военнослужащих и иностранцев на выборах в органы местного самоуправления в – особенную и т.д…

Иногда «специфика» настолько невелика, что выделять для нее отдельную статью в особенной части «рука не поднимается», и ее, эту «специфику», просто в скобках (или через дефисы или отдельным абзацем) указывают в общей норме!

В результате - в кодексе «каша». Часть специфики осталась в общей части, часть ушла в особенную. При этом общие положения повторяются и там и там. Для того, чтобы выстроить единую логику правового регулирования, нужны очень крепкие профессиональные навыки и нервы.

Другой вариант - всякие, имеющие хоть небольшую специфику нормы располагать во второй части и повторять их с небольшими интерпретациями для каждого вида выборов. Но тогда почти ничего не останется в общей части, и получится сборник законов о выборах. И мы от чего ушли, к тому пришли…

Совершенно иначе и, на мой взгляд, гораздо практичнее выглядит институциональный вариант кодекса. По сути это единый документ с традиционной структурой Федерального закона «Об основных гарантиях…». Только он гораздо «легче», поскольку «не обременен» федеральным уровнем и референдумом. И вместо сложных правовых конструкций с «соответствующими видами выборов», «соответствующими комиссиями» в нем легко создаются четкие правила для конкретных региональных выборов, адресованные определенным субъектам. Неважно как. Можно через дефисы, если специфика невелика, а если существенна – отдельные статьи применительно к каждым выборам, не боясь повториться. Например, москвичи отдельными статьями прописали образование избирательных округов для городской Думы и для выборов в органы местного самоуправления

Таким образом, вариантов много. Сочетать их можно бесконечно. При этом важно в поисках решения не увлечься и не запутать ситуацию больше, чем есть. В конце концов принципы эффективности, удобства и простоты в законотворчестве имеют приоритетное значение.

Попутно хотел обозначить еще две проблемы законодательного регулирования выборов (в части соотношения федерального и регионального законодательства). Они особенно обострятся,

если в регионе созреет идея создать избирательный кодекс.

Первая - в последнее время поднимается вопрос - как переносить (и нужно ли переносить) нормы федерального закона в текст регионального, если на уровне субъекта Федерации ничего добавить нельзя? Все чаще звучит мнение: «Не нужно дублировать в областном законе положения федерального – ибо мы вмешиваемся в прерогативу Федерации».

У нас четко наметилась тенденция – делать отсылку к Федеральному закону. В наших законах уже нет норм о статусе комиссий, о статусе кандидатов, почти нет об агитации, об обработке итогов голосования. Одна большая ссылка! Казалось бы, это вопрос юридической техники. Можно и так. Можно применять региональный закон « в порядке, закрепленном…». Но! В действительности это приводит к реальному ограничению избирательных прав граждан. Немного найдется избирателей, имеющих под рукой несколько законов и умеющих профессионально ориентироваться в системе норм. Следует признать, что и для членов участковых, и даже территориальных избирательных комиссий, это непростая задача. И мы возвращаемся к старой недоброй практике инструкций.

Вторая проблема - в целом активность региональных законодателей настораживает. Правильнее сказать пассивность … Объясняется она в значительной степени тем обстоятельством, что непрерывно совершенствующийся Федеральный закон постепенно замкнул все на себя и сейчас регламентирует не только «основные гарантии избирательных прав», но и отдельные избирательные процедуры прописывает детально, в «инструктивном стиле». С одной стороны хорошо – унификация. С другой стороны, такая детальная, внешне полноценная регламентация отбивает инициативу у региональных законодателей, а представители прокуратуры ревностно следят, чтобы текст местного закона не отличался от текста федерального, а еще лучше, чтобы была та самая «большая ссылка» на порядок, установленный Федеральным законом. Возможно, если бы не периодическая необходимость приводить местные законы в соответствие с федеральными, наши законотворцы вовсе потеряли бы интерес к избирательному праву. К сожалению, даже в этом случае мы часто имеем ситуацию с побочным действием, когда очередное «приведение в соответствие» выхолащивает из областных законов остатки «живого» права. Все, что было наработано до этого практикой нашей или было заимствовано из законов о федеральных выборах (депутатов Государственной Думы или Президента), все это заменяется общефедеральными формулировками.

Я заметил, чем больше мы «полируем» областной закон, тем больше мы приближаем его к «рамочному» образцу, лишаем его необходимых механизмов реализации федеральных гарантий, а иногда, увлекшись, просто теряем детали, сроки…, особенно если они прямо не прописаны в федеральном законе.

Даже когда Федеральный закон прямо обязывает предусматривать в местном законе специальные процедуры (например, «законом должна предусматриваться процедура проверки соблюдения порядка сбора подписей избирателей…»), региональные законодатели не осмеливаются дописать что-то от себя. Зато в местном законе можно увидеть такой текст - «процедура проверки сбора подписей… определяется законом»!!! Каким еще?

Очень не хотелось бы, чтобы мои переживания выглядели нравоучительно. Просто отмечаю, что избирательное законодательство – сфера совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации, что Федеральный закон «Об основных гарантиях…» носит «рамочный» характер.

Одним словом, хочется пожелать, чтобы региональные законодатели в пределах своих полномочий были чуть смелее и нормотворчество свое проецировали на реальную практику.

Подъяпольский С.А.,
аспирант Юридического института КрасГУ,
помощник депутата Законодательного Собрания Красноярского края

Правовой статус членов комиссий с правом совещательного голоса, наблюдателей и представителей СМИ

Члены комиссий с правом совещательного голоса (далее – ЧПСГ) и наблюдатели осуществляют

сходную деятельность, сутью которой, как правило, является наблюдение за порядком голосования и подсчета голосов. Особенно ярко это проявляется на уровне участковых избирательных комиссий. Похожую деятельность могут вести и представители средств массовой информации (далее – представители СМИ). Тем не менее, правовые статусы данных субъектов избирательного процесса имеют существенные различия, непонимание которых нередко вызывает конфликтные ситуации и приводит к нарушениям законодательства. Сравнительный анализ может быть проведен по ряду критериев.

В целом ряде вопросов у ЧПСГ больше прав, чем у наблюдателей.

К числу важнейших полномочий ЧПСГ, позволяющих эффективно противодействовать фальсификациям итогов голосования, относятся полномочия убеждаться в правильности произведенного подсчета по спискам избирателей (пункт 6 статьи 68 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации") и в правильности подсчета рассортированных бюллетеней (пункт 21 статьи 68) – тогда как наблюдатели вправе знакомиться с данными документами, но право на проверку правильности подсчета прямо не предусмотрено. Кроме того, при использовании системы ГАС «Выборы» ЧПСГ могут входить в группу для контроля за использованием ГАС «Выборы», а также вправе знакомиться с любой информацией, содержащейся в данной системе (пункт 3 статьи 74). Наблюдатели вправе осуществлять лишь второе из этих полномочий.

Для ЧПСГ и представителей СМИ прямого запрета на проведение предвыборной агитации не установлено, однако в день голосования и в день, предшествующий ему, предвыборная агитация запрещена для всех субъектов избирательного процесса (пунктом 3 статьи 49).

Целый ряд прав ЧПСГ и наблюдателя предусмотрены специальными нормами. Так, например, в соответствии с пунктами 8 и 9 статьи 69 ЧПСГ и наблюдатели должны оповещаться о составлении повторного протокола об итогах голосования, повторном подсчете голосов. В соответствии с пунктом 4 статьи 65 ЧПСГ и наблюдатели вправе расписываться на месте склейки конвертов, в которые вкладывают бюллетени досрочно проголосовавшие избиратели. В соответствии с пунктом 30 статьи 68 ЧПСГ и наблюдатель наделены правом присутствовать при передаче протокола участковой комиссии в вышестоящую комиссию. В соответствии с пунктом 2 статьи 69 все действия членов комиссии по приему протоколов нижестоящих комиссий, суммирование данных этих протоколов и составление протокола об итогах голосования должны находиться в поле зрения членов комиссии и наблюдателей, иных лиц, указанных в пункте 3 статьи 30.

Представители СМИ вправе присутствовать на заседаниях комиссий, знакомиться с протоколами об итогах голосования и результатах выборов, а также получать копии этих протоколов и приложенных к ним документов. Важнейшим полномочием представителей СМИ является право производить фото- и видеосъемку (подпункт «г» пункта 11 статьи 30). ЧПСГ назначаются кандидатами, а также избирательными объединениями, выдвинувшими список кандидатов (пункт 20 статьи 29).

Наблюдатели в соответствии с пунктом 4 статьи 30 могут быть назначены зарегистрированным кандидатом или его доверенным лицом, избирательным объединением, выдвинувшим зарегистрированного кандидата, зарегистрированных кандидатов, избирательным объединением, зарегистрировавшим список кандидатов. Отсюда следует, в частности, что право назначать наблюдателей есть у избирательного объединения и в том случае, когда оно выдвигает не список кандидатов, а отдельных кандидатов по одно- или многомандатным избирательным округам. Законом может быть предусмотрена возможность назначения наблюдателей иными общественными объединениями.

Представители средства массовой информации могут быть назначены организацией, осуществляющей выпуск средства массовой информации (пункт 52 статьи 2). Полномочия ЧПСГ логично подтверждать письменным решением о назначении ЧПСГ. Уставы некоторых избирательных объединений включают право назначать ЧПСГ в компетенцию определенных органов этих объединений (например, комитетов, политических советов). Это право может быть делегировано и уполномоченным представителям избирательных объединений. Кроме того, в соответствии с пунктом 6 статьи 22, орган, назначающий гражданина в состав комиссии, должен заручиться его письменным согласием.

Полномочия наблюдателей подтверждаются направлением в письменной форме требования, к оформлению которого прямо предусмотрены Федеральным законом (пункт 7 статьи 29). Оно действительно при предъявлении паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина. Предварительное уведомление о направлении наблюдателя не требуется. Не требуется

проставления печати на направлении (из Федерального закона следует, что это не требуется даже в том случае, когда наблюдатель назначается избирательным объединением). Не основаны на законе требования представлять помимо направления письменные согласия исполнять обязанности наблюдателя.

Полномочия представителя СМИ в соответствии с пунктом 52 статьи 2 подтверждаются редакционным удостоверением или иными документами (например, справкой о том, что данный гражданин является внештатным корреспондентом соответствующего СМИ).

В соответствии с пунктом 20 статьи 29 в комиссию, куда были представлены документы для регистрации кандидата, списка кандидатов, ЧПСГ может быть назначен со дня представления этих документов, в нижестоящие комиссии – после регистрации кандидата, списков кандидатов. Важно отметить, что в соответствии с пунктом 24 статьи 29 срок полномочий членов избирательной комиссии, действующей на постоянной основе, с правом совещательного голоса, назначенных кандидатами, которые были избраны, или избирательными объединениями, списки кандидатов которых были допущены к распределению депутатских мандатов, продолжается до окончания регистрации кандидатов, списков кандидатов на следующих выборах в тот же орган или на ту же должность.

В соответствии с пунктом 42 статьи 2 наблюдатели осуществляют свои полномочия в период проведения голосования, установления его итогов, определения результатов выборов.

Срок полномочий представителей СМИ специально не оговаривается, они могут осуществлять свои полномочия на всех стадиях избирательного процесса. В соответствии с пунктом 21_1 статьи 29 круг лиц, которые могут быть назначены ЧПСГ ограничен.

Наблюдателями может быть назначен более широкий круг лиц, чем ЧПСГ.

Законодательство прямо не устанавливает ограничений по кругу лиц, которые могут являться представителями СМИ.

Законодательство не устанавливает запрета на совмещение полномочий наблюдателя (или ЧПСГ) и представителя СМИ. Совмещение данных полномочий позволяет наблюдателю или ЧПСГ вести фото- и видеосъемку (при этом, конечно, не допускается фото- и видеосъемка списков избирателей, которую следует признать разновидностью снятия с них копий). В каждую комиссию может быть назначено только по одному ЧПСГ от каждого кандидата и избирательного объединения (пункт 20 статьи 29). Число наблюдателей может быть любым, но одновременное осуществление полномочий в помещении комиссии двумя и более наблюдателями, представляющими интересы одного зарегистрированного кандидата, избирательного объединения, общественного объединения не допускается (пункт 8 статьи 30). В отношении количества представителей СМИ ограничений не установлено. В заключение рассмотрим некоторые затруднения, которые, к сожалению, иногда возникают в правоприменительной практике.

1. Участковые комиссии требуют представления документов, не установленных законом – например, письменных согласий исполнять обязанности наблюдателей.

2. Участковые комиссии ошибочно полагают незаконным одновременное присутствие в помещении для голосования наблюдателя и ЧПСГ, назначенных от одного и того же кандидата, избирательного объединения.

3. Участковые комиссии не учитывают, что в законе установлен лишь запрет на одновременное осуществление полномочий в помещении комиссии двумя и более наблюдателями, представляющими интересы одного зарегистрированного кандидата, избирательного объединения, общественного объединения. Но при этом один наблюдатель может находиться в помещении комиссии, а другой наблюдать за ходом голосования вне помещения, наблюдатели могут работать посменно и т.п.

4. Нарушаются права ЧПСГ и наблюдателей при досрочном голосовании - в частности, права находиться в помещении для голосования, наблюдать за выдачей бюллетеней, расписываться на месте склейки конвертов, в которые досрочно проголосовавшие избиратели вкладывают бюллетени (пункт 4 статьи 65).

5. ЧПРГ противодействуют ЧПСГ и наблюдателям в ознакомлении со списками избирателей. Это аргументируется необходимостью противодействия доставке заинтересованными лицами избирателей для участия в голосовании (пункт 13 статьи 64). В данном случае следует неукоснительно соблюдать нормы закона. В соответствии с подпунктом «г» пункта 23 статьи 29, подпунктом «а» пункта 9 статьи 30, ЧПСГ и наблюдатели вправе знакомиться со списками избирателей, но не вправе получать их копии. Выписывание из списка избирателей данных о лицах, не принявших участия в голосовании, можно считать частным случаем снятия с него копии. Однако ознакомление ЧПСГ и наблюдателей со списками избирателей в целях недопущение произвольного исключения или добавления избирателей, внесения недостоверных подписей

избирателей (не принимавших в действительности участия в выборах) – важная гарантия недопущения фальсификации итогов голосования.

6. Зачастую, особенно на муниципальных выборах, организующая выборы избирательная комиссия не устанавливает форму нагрудного знака наблюдателя (в соответствии с подпунктом «ж» пункта 9 статьи 30 это право может быть ей делегировано законом). В результате уже при проведении голосования возникают разногласия в отношении допустимых цветовой гаммы, текстового содержания, размера различных частей текста и т.д.

7. В соответствии с пунктами 8 и 9 статьи 69 наблюдатели и ЧПСГ, а также ряд других лиц должны оповещаться о составлении повторного протокола об итогах голосования, повторном подсчет голосов. Зачастую такое оповещение оказывается затруднительным по объективным причинам. Целесообразно заранее составлять список всех наблюдателей и ЧПСГ, назначенных в соответствующую комиссию с номерами телефонов.

8. При заверении копий протоколов председатель, заместитель председателя и секретарь комиссии иногда требуют от ЧПСГ и наблюдателей предоставления бланков протоколов, хотя законодательство не обуславливает получение ими заверенных копий протоколов представлением бланков.

9. При заверении копий протоколов председатель, заместитель председателя и секретарь комиссии иногда не проставляют на копиях всех необходимых реквизитов – например, в нарушение пункта 12 статьи 30 ставят подпись без фамилий и инициалов. Это связано с расхождениями между требованиями Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» №67-ФЗ от 12 июня 2002 года, с изменениями и дополнениями, и, например, ранее действовавшей редакции Закона Красноярского края «О выборах в органы местного самоуправления в Красноярском крае». Применению подлежит, конечно же, норма Федерального закона.

Тепляшин И.В.,
доцент КрасГАУ, кандидат юридических наук

Электорально-правовая активность молодежи и становление российской правовой государственности

По вопросу становления правового государства в России предметом дискуссии все больше становится правовой статус и значение личности и гражданского общества. Особое внимание обращается на вопросы создания условий свободной активности граждан, объединения общества, ориентации деятельности государства и общества на права человека, сближения этих двух институтов. С достаточной долей истины сейчас можно говорить о низкой «природной» правовой активности и инициативе россиян. При этом наиболее уязвимой группой в этом плане, как видится, является молодежь. Стоит отметить, что это обстоятельство напрямую затрагивает в негативном аспекте духовно-нравственные основы людей, только начинающих строить свою жизнь. При этом распространение негативной тенденции пренебрежения норм нравственности и морали происходит у этой группы угрожающими темпами. Эта ситуация приняла характер эпидемии, стала неуправляемой.

При наличии у молодежи высокого уровня правовой активности происходит совершенствование качества реализации норм демократии.

Факторами совершенствования правовой активности являются: правовая культура, правосознание и правовое воспитание граждан.

Правовая культура выступает внешним фундаментом правового поведения граждан. Представляется, что правовая культура – это не только высокий уровень юридического мышления, но и столь же высокое качество всей юридической деятельности. Кроме того, правовая культура гражданина является источником устойчивой убежденности в высоком назначении права, как главнейшего социального регулятора, способного изменить общественные отношения в позитивную сторону, что является достаточно актуальным для современного российского общества. Сформированная правовая культура личности в наибольшей степени способствует именно правомерному социально-активному поведению.

Обращаясь к правосознанию, как одному из факторов развития процесса включенности граждан в общественно-правовые отношения, важно заметить, что в данной категории участвуют не только «знание» и «мышление», но и воображение, воля, чувство, человеческая душа, весь человеческий институт. Надо отметить, что правосознание является источником, вызывающим убежденную внутреннюю готовность гражданина в процессе реализации правовых норм, совершенствовании общества и государства.

Другим важным основанием развития молодой личности в правовом плане является правовое воспитание, в результате которого у гражданина избирательно формируются правовые потребности, интересы, установки, ценностные ориентации, что в значительной мере предопределяет выбор соответствующих действий и поступков. Здесь правовая потребность активизирует субъекта, побуждает его оценивать правовую действительность, систематически обращать внимание на правовые явления и предметы, которые, так или иначе, способствуют ее удовлетворению. Справедливо замечает Л.С. Мамут, что «конечная цель воспитания – превращение смысла и ценностей демократически-правовой государственности через их рефлексию, одобрение и принятие гражданином во внутренние регуляторы его поведения. Просто знание людьми законов, устройства государства, судопроизводства и т. д. еще не гарант гражданственности действий этих людей в политико-правовой сфере». Стоит согласиться с данным утверждением и констатировать необходимость пересмотра вопросов правового воспитания в современном российском обществе. Как видится, существенный результат может принести действие программ правового всеобуча, проводимого среди несовершеннолетних и детей, лиц, подвергающихся уголовно-правовому перевоспитанию, иных групп населения, наиболее уязвимых в социальном плане от негативного воздействия.

Конечно, правовое воспитание на современном этапе становления правовой государственности должно соответствовать традициям и обычаям, существующим в обществе. Вопрос здесь только в том, в какой степени интенсивности и порядке эти социальные регуляторы должны быть реализованы.

Здесь важно отметить, что указанные факторы социально-правового развития личности и, как следствие тому, государства, должны быть сконцентрированы в какой-то идее.Как видится, этим направлением может стать идея прав и свобод граждан, создания исторически и культурно богатого свободного гражданского общества, сильного, справедливого и функционально активного государства. Данная идея послужит средством объединения и консолидации мнений и взглядов всех социально-корпоративных групп, существующих в государстве. Здесь согласимся, что «раздробленная и слабая Россия не способна обеспечить своим гражданам демократическое будущее. Это сможет сделать лишь Россия сильная и единая».

Конечно, процесс объединения должен взять лучшее от прошлого и настоящего, учитывать менталитет народа, его национальные привычки, обычаи, стереотипы, характер отношения нации к правовым нововведениям и инновациям, а также характерный приоритет коллективного, общественного интереса над интересами личными.

Так, любая реформа в обществе только тогда будет успешной и эффективной, если такие изменения и преобразования бережно воспринимают от прошлого все истинно ценное и полезное, если они проводятся через компромиссы и общественное согласие, без разжигания социальных конфликтов и противоречий. В рамках этого, наряду с условиями экономического и политического характера, важным является вовлечение в процесс реформ как можно больше населения.

Прогноз дальнейшего развития современной российской молодежи может опираться только на те реальные, а не вымышленные тенденции, которые в действительности имеют место в России и которые выражают объективную закономерность исторического прогресса нашего общества. Только лишь всестороннее исследование данных проблем и вопросов совершенства человека, обязательное разрешение их совместными объединенными усилиями, реально могут создать правовое государство в Российской Федерации.

Местные выборы в Российском государстве (исторический опыт XVI века)

Богунова О.В.,
Юридический институт КрасГУ, кандидат юридических наук

Во все периоды становления России как единой и великой державы, особенно в кризисные периоды, отчетливо проявлялись две тенденции развития государства: объединение (на основе сильной центральной власти) и разобщение, суверенизация территорий. Но наряду с двумя отмеченными тенденциями на всех этапах существования России иногда явно, иногда в менее заметной мере проявлялась и третья - становление и развитие местного выборного самоуправления. В периоды разобщенности выборное самоуправление было одним из инструментов управления для региональных властей. При усилении центральной власти наличие выборных органов было в значительной мере компромиссом между верховной властью и входящими в состав единого государства территориями.

В той или иной мере выборное самоуправление в России существовало на всем протяжении ее истории. При этом немаловажным обстоятельством является то, что государство сознательно шло на возрождение выборных органов в периоды кризиса государственной власти, принуждаемое неизбежной необходимостью проведения реформ.

Одним из таких кризисных периодов в истории Российского государства стал XVI в. Отсутствие сильной княжеской власти (в условиях малолетства Ивана IV) и четкой системы управления в центре и на местах, боярское своеволие породили необходимость осуществления комплекса реформ. В рамках этих преобразований Иваном IV была проведена совокупность мероприятий по передаче местного управления выборным губным и земским органам.

Особое значение в рассмотрении данного вопроса имеет тот факт, что именно при организации органов самоуправления в середине XVI в. впервые способом формирования местных властей стали официальные выборы (в отличие от выборов X – XV вв., основанных на обычаях).

С 30-х гг. XVI в. центральное правительство стало делегировать («жаловать») самоуправляющимся городским и сельским сообществам так называемые губные грамоты, предоставлявшие им широкие права в области уголовного преследования.

Уголовно-полицейский округ, в котором полномочия по преследованию «лихих людей» предоставлялись самому местному городскому и сельскому сообществу, назывался губой. Во главе губных органов стояли старосты. Последние избирались из дворян или детей боярских. Формируются губные избы – выборные органы, состоящие из «лучших людей»: земского старосты, земского дьяка и целовальников, избиравшихся городским и волостным населением сроком на 1-2 года.

Следующим шагом по пути развития самоуправления в Московском государстве была земская реформа и ликвидация системы кормлений, также проведенные Иваном IV. Повсеместно стали учреждаться земские власти, которыми в городах и волостях являлись так называемые излюбленные головы (или старосты) и земские судьи. Земские власти избирались всеми земскими сословиями, кроме служилого. Избрание осуществлялось на неопределенный срок при возможности населения заменить выборных.

Порядок проведения выборов в органы самоуправления может быть подразделен на три основных этапа – подготовительный, основной и завершающий. Они включали в себя: получение разрешения (грамот) на избрание местных властей, рассылку грамот по территориям, созыв населения для голосования (подготовительный этап). Далее следовали сбор населения, отбор кандидатов и голосование, оформление результатов голосования в специальном документе - «выборе» (основной этап). Завершающий этап включал фиксацию или «утверждения» «выбора» жителей в приказе и крестоцелование избранного на местную должность.

Ко всем участникам выборов (избирателям и избираемым) предъявлялось условие – соответствие социальным, половым, возрастным, территориальным и имущественным критериям.

Созданные Иваном IV местные выборные институты просуществовали до конца XVII в., когда большинство выборных лиц окончательно приобрели статус правительственных служащих, а не представителей местного самоуправления.

В заключении следует отметить, что опыт формирования муниципальных органов Московского государства ценен и полезен и сегодня. Именно историческая практика приносит понимание того, что

демократическое, правовое государство может решать свои основные задачи только при наличии развитой системы выборного самоуправления. Население государства должно иметь возможность самостоятельно решать вопросы организации своей жизни, используя формы как прямой демократии, так и через избранные ими органы самоуправления. Только при таком подходе возможно оптимальное сочетание интересов государства в целом и его граждан.

Ответственность за предоставленные недостоверные сведения об избирателях (участниках референдума)

Васильева Л.В.,
секретарь ТИК Кировского района г. Красноярска,
аспирантка КрасГУ

Вопрос регистрации (учета) избирателей, участников референдума достаточно важен при принятом в российском законодательстве подходе к обеспечению реализации активного избирательного права и права на участие в референдуме. Качество списков избирателей, участников референдума напрямую зависит от точного учета. В свою очередь, реальную волю народа на выборах и референдуме можно установить только на основании достоверных списков.

В период проведения референдума по объединению Красноярского края, в апреле 2005 года, в отношении одного из глав администрации района прокуратурой района было возбуждено административное производство по ст. 5.4 Кодекса РФ «Об административных правонарушениях» нарушение порядка представления сведений об избирателях, участниках референдума. Главой администрации были представлены сведения в территориальную избирательную комиссию, в которые были включены 8 осужденных граждан, не имеющих право на голосование. Однако постановлением мирового судьи производство по делу об административном правонарушении прекращено за отсутствием в действиях главы администрации состава административного правонарушения.

В рамках ранее действующей редакции Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» регистрацию (учет) избирателей, участников референдума осуществлял глава муниципального образования, который должен был получать необходимые для регистрации исходные сведения о гражданах из органов учета населения (паспортно-визовых служб, органов записи актов гражданского состояния, военных комиссариатов).

В соответствии со ст. 16 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и ст.25 Закона Красноярского края «О краевом референдуме», постановлением администрации города Красноярска от 17.12.2004 № 569 «О регистрации (учете) избирателей, участников референдума» сведения, собранные администрацией района, обрабатывались, уточнялись и формировались в единую базу данных о зарегистрированных избирателях (участников референдума) на территории района, по форме установленной Центральной избирательной комиссией Российской Федерации. Данные регистрации передавались на 01 января и 01 июля каждого года соответственно (ранее действовавшая редакция закона).

В соответствии со ст. 17 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и ст. 26 закона Красноярского края «О краевом референдуме» территориальной избирательной комиссией составлялся список избирателей (участников референдума) отдельно по каждому избирательному участку (участку референдума) на основании сведений, полученных с использованием ГАС «ВЫБОРЫ».

Сведения о зарегистрированных избирателях (участниках референдума) формировались, уточнялись и представлялись в территориальную избирательную комиссию администрацией района.

На основании полученных сведений от администрации района на 01.01.2005 территориальная избирательная комиссия района составила списки участников референдума и передала участковым комиссиям референдума в соответствии с действующим законодательством. Участковые комиссии после получения списков

участников референдума выверяют их и вносят необходимые изменения на основании соответствующих документов органов местного самоуправления, должностных лиц, органов записи актов гражданского состояния, органов регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации. Сведениями об осужденных ни один из вышеперечисленных органов не обладал. Исключение гражданина Российской Федерации из списка участников референдума после его подписания председателями и секретарями соответствующих комиссий производится только на основании официальных документов.

Администрацией района были получены от Избирательной комиссии Красноярского края сведения о лицах, зарегистрированных на территории района, осужденных к лишению свободы по приговору суда по состоянию на 01.01.2005 для исключения указанных лиц из списков участников референдума. Однако в представленных списках Избирательной комиссии Красноярского края не было тех граждан, на которых указывал прокурор.

Администрацией района велась постоянная работа по сбору, уточнению сведений о гражданах-избирателях (участниках референдума).

Утвержден график сверки данных об избирателях, проживающих на территории района. Проводилась работа с руководителями организаций, которые ведут учет граждан по месту жительства и по месту пребывания.

В соответствии с постановлением администрации города Красноярска от 17.12.2004 № 569 «О регистрации (учете) избирателей, участников референдума» п. 4 - в обязанности органов внутренних дел, органов записи актов гражданского состояния, судов и др. организаций, ведущих учет граждан, входит представление информации, необходимой для регистрации (учета) избирателей (участников референдума), п.5 - сведения представляются учреждениями в администрацию района. Указанная регистрация (учет) избирателей, участников референдума перечисленными субъектами должна была осуществляться дважды в год по состоянию на 1 января и 1 июля каждого года. Администрацией района были проверены все поступившие сведения. За не предоставление, либо за предоставление недостоверных данных ответственность администрация района не несет.

Согласно п. 2 «Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию», утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17.07.95 № 713 органами регистрационного учета являются органы внутренних дел. В функции администрации района не входит постановка или снятие с регистрационного учета граждан, проживающих на территории района. Внесение изменений в июле 2005 года в статью 16 «Регистрация (учет) избирателей, участников референдума» Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также издание постановления администрации города Красноярска от 03.04.2006 №206 «Об организации учета избирателей, участников референдума на территории города Красноярска» разрешили ряд вопросов и проблем. В целях совершенствования взаимодействия в сфере регистрации избирателей, ЦИК России заключила соглашение с Министерством внутренних дел Российской Федерации. Однако, до сих пор не везде существует порядок взаимодействия организаций и учреждений, осуществляющих учет населения, органов местного самоуправления и избирательных комиссий. В настоящее время серьезным недостатком взаимодействия с отделениями УФМС Красноярского края является отсутствие оперативности в передаче информации о движении избирателей (участников референдума). Не всегда передаются военкоматами сведения о гражданах, снятых с регистрационного учета в связи с призывом на военную службу или вновь поставленных на учет по окончанию срока службы.

Необходимо разработать механизм передачи информации и определить на каждом этапе передачи ответственное лицо. В действующем законодательстве ответственность за достоверность и своевременность передачи сведений об избирателях возложена только на глав муниципальных образований (районов).

Муниципальные выборы как инструмент обеспечения подотчетности в муниципальном праве

Княгинин Д.К.,
юрисконсульт ККГУ «Консультационно-методический центр»

Вряд ли есть основания отрицать, что подотчетность публичной власти перед гражданами можно реализовать эффективнее на местном уровне. Именно в отношении должностных лиц и органов местного самоуправления законодатель устанавливает норму об их прямой подотчетности населению (абзац 1 части 3 статьи 34 и часть 5 статьи 36 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), чего пока не сделано в отношении тех же органов государственной власти.

На практике пока отсутствуют условия для повсеместного использования всех инструментов подотчетности при осуществлении местного самоуправления. Использование того же института отзыва выборных лиц не получило сколько-нибудь серьезного распространения. Сегодня муниципальные выборы зачастую являются единственным каналом влияния населения на местную власть. Это обуславливает их важность для обеспечения подотчетности власти.

Ценность функционирования системы местной подотчетности на основе выборов проявляется двояко. Естественным следствием реализации идей подотчетности будет приведение в действие механизма выявления должностных лиц, работа которых неудовлетворительна и которые вследствие этого могут быть не переизбраны населением на следующих выборах. С другой стороны, неизбрание, отзыв или увольнение являются средством наведения дисциплины в местном аппарате, так как под угрозой таких последствий должностные лица будут ответственнее относиться к выполнению своих обязанностей и воздерживаться от злоупотреблений.

Однако реализация непосредственной подотчетности посредством периодических выборов имеет ограничения в связи с тем, что от обнаружившего себя недоверия избирателей до очередных выборов может пройти немалый срок, в течение которого власть будет сохранять утративший доверие орган (должностное лицо).

В настоящее время в Российской Федерации стандартный срок пребывания на должности выборных должностных лиц органов местного самоуправления равен 4 или 5 годам. Причем в Красноярском крае обнаружила себя тенденция замены предусмотренного в уставах муниципальных образований четырехлетнего срока полномочий представительных органов и избираемых населением глав муниципальных образований на максимально допустимый законодательством пятилетний. Как представляется, ввиду того, что именно на местном уровне возможно обеспечение наиболее полной подотчетности, выборные лица наиболее близки к населению, необходимо сокращение сроков пребывания их на должности. Полезно было бы вернуться к практике советского периода, когда срок пребывания на должностях депутатов местных советов органов равнялся двум с половиной годам. В мелких муниципальных образованиях этот срок мог бы равняться двум-трем годам, в крупных – трем, в особо крупных – трем-четырем.

Другим моментом, обесценивающим роль муниципальных выборов как инструмента подотчетности, является сложившаяся на данный момент практика совмещения выборов главы муниципального образования и депутатов представительного органа (в муниципальных образованиях, где глава не избирается из состава представительного органа). Это решение объясняется лишь выгодой, получаемой в связи с экономией на бюджетном финансировании выборов. Однако является ли эта экономия хоть сколько-нибудь значимой целью муниципальных выборов? Если дать положительный ответ на этот вопрос, то уместнее будет рекомендовать проведение выборов раз в семь-десять лет, а правильнее будет вообще отказаться от выборов, что исключит какие-то траты на них. Понятно, что если выборы представительного органа и главы муниципального образования будут «разведены» по срокам (желательно так, чтобы выборы одного из этих институтов муниципальной власти приходились на середину срока полномочий другого), население получит в руки средство более частого «давления» на муниципальную власть с целью корректировки ее курса.

В свете анализируемых проблем полезным видится введение избирательной системы, при которой тот же представительный орган мог бы переизбираться не целиком одномоментно, а по

частям. В этом случае, кстати, был бы снят вопрос о необходимости сокращения срока полномочий избранных депутатов. Этот срок мог бы быть равен, например, четырем годам, но раз в два года должна бы была переизбираться половина состава представительного органа. Приходя на выборы, если не каждый год, то, по крайней мере, раз в два года избиратели получат возможность чаще давать оценку качеству работы муниципальной власти и вносить изменения в состав ее носителей.

Не кажутся серьезными призывы увеличения срока полномочий выборных лиц местного самоуправления под предлогом необходимости «приобретения ими управленческого опыта, вхождения в курс дела» и т.д. Если надлежащий «опыт» приобретен, то ничто не должно помешать переизбранию на новый срок, если же лицо за те же три года не продемонстрировало готовности или способности «вхождения в курс», то пребывание его на должности не то что три года, но и два, и даже год – лишенная здравого смысла жертва местного сообщества с непонятными целями. Ограничение возможностей граждан более или менее оперативно менять власть, которая их не устраивает, на деле есть демонстрация нигилистического отношения к принципу народного суверенитета, провозглашенного в Конституции Российской Федерации.

Некоторые административно-правовые аспекты статуса избирательных комиссий

Мицкевич Л.А, доцент Юридического института КрасГУ, кандидат юридических наук,
Приходько Е.Г., ст. преподаватель Юридического института КрасГУ

Для совершенствования правового регулирования и повышения качества практического осуществления муниципальных выборов большое значение имеют вопросы правового статуса избирательных комиссий.

На основе анализа законодательства и, используя определения органов, предлагаемые в отечественной литературе, можно охарактеризовать муниципальные избирательные комиссии как органы, принадлежащие к системе органов публичной власти, являющиеся муниципальными органами, но не входящие в структуру органов местного самоуправления, предназначенные для обеспечения реализации и защиты избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, осуществления подготовки и проведения выборов и референдумов, и наделенные определенной компетенцией (властными полномочиями), имеющие свою структуру (в том числе, аппарат, состоящий из муниципальных служащих), применяющие присущие им формы и методы деятельности.

Для организации и проведения выборов в органы местного самоуправления образуются следующие избирательные комиссии:

- избирательная комиссия муниципального образования;
- территориальные (районные в городе) избирательные комиссии;
- окружные избирательные комиссии по выборам депутатов представительного органа местного самоуправления;
- участковые избирательные комиссии.

Основное отличие комиссий муниципального образования, территориальных, окружных избирательных комиссий от участковых с точки зрения их компетенции состоит в том, что все вышеперечисленные комиссии, кроме участковых, обладают полномочиями по осуществлению на соответствующей территории контроля за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Участковым комиссиям такое властное полномочие не предоставлено. Кроме того, они не осуществляют координационные, контрольные и методические функции относительно нижестоящих комиссий, а также не рассматривают жалобы на их действия, поскольку сами являются нижестоящим звеном в системе избирательных комиссий.

По своей природе все указанные комиссии не являются государственными органами, при этом статус муниципального органа четко определен лишь для комиссий муниципальных образований. Вместе с тем анализ федерального и краевого законодательства позволяет сделать вывод о том, что это названное во всех нормативных правовых актах полномочие по контролю за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации должно и может рассматриваться как *государственно-властное полномочие*. Важность данного тезиса (а также его значение для последующих выводов) обусловлена тем, что наличие именно этого полномочия рассматривалось Конституционным Су-

дом РФ как решающий аргумент при определении характеристики Центральной избирательной комиссии.

Как уже указывалось, статус указанных комиссий прямо не определен (кроме комиссий муниципальных образований), они не названы законодателем ни государственными, ни муниципальными органами. Однако можно предположить, что по характеру осуществляемых ими основных функций и полномочий (обеспечение реализации и защиты избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, осуществление подготовки и проведения муниципальных выборов и референдумов на соответствующей территории), данные комиссии вполне можно было бы охарактеризовать как *публичные органы* (точнее было бы говорить – *органы публичной власти*), поскольку они осуществляют *государственно-властные полномочия*, и действуют в *публичных интересах* (в интересах государственной власти всех уровней и в интересах местного самоуправления).

Если провести аналогию с зарубежной наукой государственного и административного права, то эти органы можно было бы назвать *государственными органами в функциональном смысле*. Весьма интересно решается вопрос о деятельности иных, кроме органов государства, субъектов, осуществляющих порученные или делегированные им государственные функции и полномочия, в конституционном и административном праве Германии. Например, органы государственного управления (ведомства) *в организационном смысле* – это все включенные в иерархию системы государственного управления органы. Органы государственного управления *в функциональном смысле* – понятие намного более широкое, оно включает в себя всех субъектов, призванных осуществлять государственные задачи, реализовывать переданные им полномочия. Такая конструкция позволяет четко разделять статус (положение) органа и его деятельность (функции). Самая важная часть данной теоретической конструкции – это практические правовые последствия, в том числе, возможность судебного обжалования. Действия и акты государственных органов в функциональном смысле могут быть оспорены в суде как действия именно государственных органов, а не иных по статусу институций. То есть, главным признаком считается не правовая природа или правовой (то есть, организационный) статус, а их деятельность, то есть, *функции и полномочия.*

Таким образом, при характеристике рассматриваемых избирательных комиссий можно выделить общие для органов публичной власти и особенные (отличительные) черты. Традиционно в науке к общим чертам относились следующие характерные признаки:

1) орган является частью государственного аппарата;

2) орган выступает от имени и по поручению государства;

3) орган обладает государственно-властными полномочиями (наличие собственной компетенции);

4) внутренняя организационная структура;

5) специфические формы и методы деятельности.

На основе этого подхода можно выделить следующие общие черты:

- избирательные комиссии данного уровня осуществляют задачи и функции государства (обеспечение и защита прав граждан), следовательно, являются частью публичной власти;

- они действуют в публичных интересах (интерес зависит от уровня выборов – федеральных, субъектов РФ, муниципального образования в целом или его территориальной части);

- комиссии имеют официальные (легальные) основания деятельности, их деятельность регулируется федеральными законами, законами субъектов РФ, уставами и иными муниципальными актами;

- комиссии обладают государственно-властными полномочиями;

- избирательные комиссии образуют иерархическую систему с подчинением нижестоящих органов вышестоящим;

- имеют внутреннюю организационную структуру, включающую также обеспечивающий их деятельность аппарат, (если речь идет о постоянно действующих комиссиях, имеющих статус юридического лица);

- сотрудники, составляющие аппарат этих органов, являются муниципальными служащими;

- финансирование деятельности этих комиссий – смешанное (государственное и муниципальное);

- комиссии имеют свои (закрепленные в законе) формы и методы деятельности.

Особенность применения данной схемы к *участковым* комиссиям состоит в том, что они не являются постоянно действующими органами, то есть, органами в полном смысле слова, а являются временными институциями (образованиями) организационно-обеспечительного характера, не наделенными государственно-властными полномочиями. Иными словами, это скорее форма организации деятельности вышестоящих комиссий, имеющая территориальную удаленность от основного органа.

Особенные (отличительные) характеристики избирательных комиссий:

- смешанный характер представления публичных интересов, зависящий от уровня выборов или референдума;
- территориальные пределы деятельности (муниципальные образования, округа, участки);
- смешанное финансирование (в том числе, муниципальное);
- особый порядок формирования;
- отнесение сотрудников аппарата к муниципальным, а не к государственным, как это могло бы следовать из государственного характера властных полномочий, служащим.

Последнему обстоятельству может служить следующее объяснение. Государственно-властными полномочиями могут наделяться различные субъекты, это не превращает их сотрудников в государственных служащих. Но в то же время, важные организационные вопросы – территориальный уровень функционирования, порядок формирования, публичный интерес уровня муниципального образования, финансирование, предопределяют отнесение сотрудников к муниципальным служащим.

Подводя итог всему сказанному, можно выделить особенности правового статуса рассматриваемых избирательных комиссий.

Во-первых, это органы публичной власти, не входящие в структуру органов местного самоуправления.

Во-вторых, они обладают самостоятельностью относительно государственных органов и органов местного самоуправления, хотя формируются ими, а сами они находятся под контролем судебной ветви власти.

В-третьих, при проведении соответствующих выборов они образуют определенную иерархическую систему, в которой вышестоящие избирательные комиссии принимают решения, обязательные для нижестоящих, и контролируют их деятельность путем рассмотрения жалоб на их действия.

В-четвертых, избирательные комиссии обладают собственной компетенцией (государственно-властными полномочиями), в том числе, принимают нормативные и ненормативные (индивидуальные) акты, дают указания, обязательные для исполнения, а также могут осуществлять контроль и применять меры организационного и административного принуждения.

В-пятых, указанные комиссии данного уровня обладают отличительными особенностями: это смешанный характер представления публичных интересов, зависящий от уровня выборов или референдума, территориальные пределы деятельности (муниципальные образования, округа, участки), смешанное финансирование (в том числе, муниципальное), особый порядок формирования, отнесение сотрудников аппарата (при его наличии) к муниципальным служащим.

Историко-правовые аспекты выборов в местные органы власти (сибирский опыт)

Павлова И.П.,
профессор КрасГАУ, доктор исторических наук

Как известно, первые выборы на местах в централизующемся государстве на отдельных территориях Руси проходили по губной реформе 1530-х годов. Широким слоям населения (князьям, детям боярским, служилым, старостам, сотским, десятским, черносошным и церковным крестьянам, добытчикам меда, охотникам, рыболовам), «всем без отмены, чей кто буди», надлежало избрать лучших людей, «которые грамоте умели и которые пригожи». Порядок избрания представлял собой общее собрание населения, крестное целование и поездку в столицу, в Разбойный приказ. Установленная выборная служба получила характер натуральной государственной повинности. «Излюбленные» люди под ответственность избирателей выполняли возложенные на них казенные поручения. С присоединением Сибири подобная система была распространена и на эти новые земли. Различные счетчики, целовальники, сборщики, старосты, приказчики и комиссары выбирались казаками, посадскими и крестьянами, но утверждались воеводой.

Такая система выборов просуществовала до

начала XVIII столетия. Известно, что «выборные» имели широкую сферу ответственности, причем за упущения могла последовать и смертная казнь. Оплаты труд целовальников и старост не предполагал, и, неудивительно, что многие выборные кандидаты ударялись в бега, не желая целовать креста.

Рост городских сообществ и проводимые Петром I реформы требовали упорядочения системы местных городских выборов. В результате были созданы городовые магистраты. В Сибири они появились после указа 13 февраля 1720 г. «О создании центрального органа городского самоуправления – Главного магистрата». Другими документами, регулирующими выборные процессы, были Регламент Главного магистрата и Магистерская инструкция. В состав органов городской власти входили 1-2 бурмистра, 3-4 ратмана, канцелярские служащие. Все выборные исполняли обязанности в виде повинностей, канцеляристы – за счет городов. Выборы в ратуши (1727 г.) проводились примерно по той же схеме и позже были переоформлены указом о восстановлении магистратов 1743 г. На практике выборы проводились все реже, нахождение в должностях порой становилось пожизненным.

Большинство населения страны составляли крестьяне. Государству было выгодно, чтобы крестьянские сообщества отвечали за уплату податей, поэтому при проведении реформы П.Д. Киселева («Положение об обязанные крестьянах», 1842 г.) большое внимание уделялось самоуправлению крестьянских общин. Выборы старост производились при этом домохозяевами, главами семейств на сходах. Самоуправление, однако, было лишь дополняющим элементом административному управлению.

По этому же пути правительство пошло и при проведении реформы 1861 г. Самоуправление с выборами существовало в имениях оброчных крестьян и до реформы. Правительство сознательно использовало этот опыт. В 1866 г. «возникло предположение» о преобразовании существующего общественного управления государственными крестьянами в Восточной Сибири. Но реальная реформа началась после повеления 27 апреля 1882 г. По нему, в частности, должностные лица волостного и сельского правления должны были избираться на крестьянских сходах. Однако крестьянские начальники (в Енисейской губернии - 21 человек) могли отменять решения крестьянского схода, смещать выборных лиц, налагать штрафы. Поскольку выборные лица были полуграмотными, то дела в селах вершили писари, которые воровали собираемые обществами деньги и т.п.

Городовое положение 1870 г., по которому шестигласные думы были заменены бессословными, вводилось в Сибири практически одновременно со всеми городами страны. Так, в 1871 г. положение было введено в Томске и Красноярске, в 1872 г. в Иркутске, Тобольске, Тюмени, в 1875 г. - в Ачинске, Минусинске, Канске и др.

Условий для проведения этих первых бессословных выборов не было: в Красноярске не был еще введен налог на недвижимость в пользу казны, сборы в пользу города на квартирную повинность и пожарную часть. МВД распорядилось действовать «исходя из местных условий» Голосование было закрытым. Во время выборов нельзя было вести агитацию за того или иного кандидата. Лица, нарушившие эти правила, подвергались денежному взысканию: «С дворян и городских обывателей не более 150 руб., с сельских не более 10 руб. или заключение в тюрьме на срок от 3-х до 4-х месяцев. Таким же образом наказывался и тот, кто позволит себе принять деньги в подарок или для подания голоса в чью-либо пользу или против кого-либо». Выборы проходили три дня по разрядам.

В Красноярске при числе жителей около 13 тыс. человек, обывателей, имеющих право голоса, было 517. В выборах же приняло участие 136 человек (около j). Половину из них составляли купцы и почетные граждане. По введенному положению в Ачинске участвовало в выборах 86 человек из 329 имеющих право голоса, в Канске - 55 из 174 (около 1/3 – довольно значительное число) и т.п. Активность избирателей была низкой.

Существуют разные взгляды на вопрос, насколько такая выборная система соответствовала возможностям электората. Поскольку в выборах участвовали домовладельцы, платящие налоги, то их число по отношению к количеству жителей не было значительным. В Красноярске имели право голоса несколько более 5% жителей, Ачинске - 7,8%, Канске - 7,3%, Минусинске – 11,8%. По измененному положению 1892 г. при увеличении имущественного ценза число избирателей сократилось в четыре раза. В Ачинске на 1893 г. было 544 домовладельцев и только 91 дом оценен в 100 р. – минимальная стоимость для налогообложения. Таким образом, количество возможных избирателей было резко ограничено.

Согласно другому взгляду, поскольку требования к избирателям определялись достаточно широко: русский подданный, не старше

25 лет, имеющий недвижимую собственность, подлежащую обложению городским оценочным сбором и в выборах могли участвовать также лица, не обладавшие недвижимостью, если они в качестве торговцев, приказчиков, ремесленников уплачивали в городскую управу налоги; то число могущих принять участие в выборах было значительным. Кроме того, в выборах имели право участвовать и женщины-владелицы хозяйств через своих представителей. Таким образом, согласно этому взгляду- практически существовало всеобщее мужское избирательное право.

На деле в любом случае имело место нежелание участвовать в выборах значительного числа потенциальных избирателей и даже «избираемых». Из отчета Енисейского губернского жандармского управления 1883 г. следовало, что «на должность городского головы в г. Красноярске никто не желает баллотироваться, вследствие чего выбор пал на совершенно недостойного человека, когда-то бывшего городским головой – купца Прейна (Прейн П.М.), который три года тому назад за бесчестные свои поступки был забаллотирован, а ныне вновь избран». Кроме того, сама избирательная система не была до конца логичной. Избиратели были разделены на разряды, но избиратели высших разрядов имели право баллотироваться в низших. «Неудачники» первых двух разрядов старались, используя свои средства, попасть в гласные через третий разряд. При всех нерешенных вопросах опыт выборов в городские органы власти был очень важен для развития муниципального самоуправления.

Новый опыт избирательных кампаний был накоплен с возникновением советской системы выборов. Первая Выборная комиссия от рабочих Красноярска (именно так назывался будущий совет) была образована 20 октября 1905 г. при железнодорожных мастерских и депо. В возникшем в декабре этого года городском Совете были представители нескольких партий. 9 декабря 1905 г. Совет (около 120 человек) напечатал воззвание о проведении перевыборов в городскую думу на основе избирательного права при всеобщем, равном и тайном голосовании. Но опыт Красной республики был непродолжительным.

В период революции 1917 г. Временное правительство вопрос о формировании местных органов власти считало одним из важнейших. Было создано Особое Совещание по реформе местного управления и самоуправления (руководитель – товарищ министра внутренних дел В.Я. Гуревич). Проведено совещание о реформе местного управления в неземских губерниях, на котором председательствовал известный историк земского движения Б.Б. Веселовский. В нем приняли участие более 50 человек - представителей науки, права. От Сибири в нем принял участие Г.Н. Потанин. Глава Временного правительства А.Ф. Керенский, выступая на совещании, сказал, что «из всех органов старой власти органы местного управления пострадали в наибольшей степени. Они исчезли безо всякого следа… Много невежества и слишком мало опыта в вопросах управления государства оказалось в этом свободном народе». До 1 сентября Временным правительством и его структурами было принято 28 постановлений по местному управлению: новые Земское и Городовое положения, о волостном земстве, о выборных земских и городских гласных, о милиции и др. Был разработан проект о введении поселкового управления в местностях, где были земства. А 17 июня принято постановление о введении земских учреждений в губерниях и областях Сибири. 1 июля был утвержден наказ по выборам в Сибирском и Степном крае.

В Красноярске 5 марта 1917 г. был воссоздан Совет рабочих, солдатских и казачьих депутатов (руководитель – Я.Ф. Дубровинский). Этот выборный орган нашел общий язык с Комитетом общественной безопасности (комиссар - В.М. Крутовский). 2 июля 1917 г. бурно и скандально прошли выборы в городскую думу. Голосовать впервые могли все дееспособные с 20-летнего возраста. Избирательные карточки разносились по домам под расписку домохозяину или самому избирателю. Месяц шло обсуждение кандидатур. Известно, что выиграли выборы большевики, получив половину мест. Никакая другая организация не могла сравниться с ними по числу устроенных митингов, выпущенных листовок, плакатов и другой агитационной литературы.

Временное правительство решило один из наболевших для Сибири вопросов – о введении земского самоуправления. Осенью 1918 г. впервые прошли выборы в волостные земства. В голосовании могли участвовать и мужчины, и женщины, старше 20 лет, которые проживали во время составления списков в волости. Не имели право участвовать монахи, безумные и глухонемые, судимые за кражу и др. На фоне Гражданской войны проходили в августе 1919 г. выборы в органы местного самоуправления. В Красноярске боролись между собой Блок народных организаций (коренные жители) и Блок демократических и профессиональных организаций (приезжие, социалисты). При всей ожесточенности борьбы в голосовании

участвовало 262 человека – 7, 8 % избирателей. Выборы не могли выявить, как писала пресса, «подлинного лица всей избирательной массы».

С приходом к власти большевиков бывший красноярский городской голова А.П. Музыкин был арестован в Иркутске и посажен в один из первых концентрационных лагерей на три года. С апреля 1920 г. было введено советское городское управление, но это уже страницы другой истории.

Таким образом, ретроспектива опыта выборов в местные органы власти на территории Сибири показывает, что имели место две разнонаправленные традиции их организации и проведения, которые отражают соответствующие процессы в целом в России. Первая и устойчивая традиция представляла собой организацию выборов «сверху» для создания органов местной власти, обеспечивавших осуществление в первую очередь «государственных» нужд. Вторая традиция выросла на основе крестьянского самоуправления и начального советского опыта; она была в значительной степени стихийной и по-настоящему демократической. Однако вскоре после революции она была сведена на нет однопартийной системой. Все выборы отличались низкой активностью избирателей. Незначительность подлинно демократического опыта в истории проведения местных выборов должна быть, на наш взгляд, признана и осознана для того, чтобы сознательно развивалась традиция по-настоящему «выборной демократии».

Некоторые проблемы правового регулирования местного самоуправления

Панюкова В.А.,
доцент Государственного университета цветных металлов и золота

Существует множество проблем законодательного обеспечения местного самоуправления.

Некоторые из них выявляются уже на уровне Конституции Российской Федерации.

Согласно п. 1 ст.130 Конституции местное самоуправление осуществляется гражданами в двух основных формах: путём прямого волеизъявления (например, референдума, выборов) и через выборные и другие органы самоуправления.

С точки зрения И.В. Щербаковой в данной формулировке имеются две логические ошибки.

Каким образом местное самоуправление может осуществляться через органы самоуправления? Совершенно очевидно, что через них может быть реализовано право граждан на самоуправление, а не последнее как таковое.

Нерешенным остаётся вопрос о том, о каких «других» выборных органах самоуправления говорит законодатель. Выборным органам всегда противостоят органы, назначаемые кем-либо, и третьего не дано. На всём протяжении истории Руси, однако, не было ни одного назначаемого органа самоуправления, так как выборность этих органов и составляет их сущность и является признаком, по которому их всегда можно отличить от органов государственного управления.

Если детально рассмотреть новый Федеральный закон от 6 октября 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской федерации», то получится, что он не только не улучшает организацию местного самоуправления, но и противоречит Конституции. В частности, п. 1 ст. 131 Конституции устанавливает, что «структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно».

В п.п. 1 и 2 ст. 34 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» предлагается:

«Структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно – распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы местного самоуправления…»

«Наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно –

распорядительного органа муниципального образования) является обязательным».

Таким образом, предлагается лишить население муниципального образования конституционного права определять самостоятельно структуру органов местного самоуправления.

Несколько слов о территориальном общественном самоуправлении. В настоящее время сохраняется законодательное противоречие. Оно выражается в том, что п. 1 ст. 27-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» закрепляет конституционное право граждан на территориальное общественное самоуправление, а п. 11 ст. 27 ограничивает это право возможными актами представительных органов и уставами муниципальных образований.

В целом хотелось бы отметить, что новая редакция закона о местном самоуправлении наряду с проводимой политикой федеральной власти выражает тенденцию к огосударствлению местного самоуправления. В полномочия выборных органов местного самоуправления муниципального района и городского округа включено осуществление отдельных государственных полномочий. Перечень этих полномочий весьма значителен. Ответственности местного самоуправления перед государством уделяется в несколько раз больше внимания, чем ответственности перед населением. Государственное регулирование не ограничивается определением общих принципов организации местного самоуправления, а государственный контроль – вопросами исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Формы прямого контроля со стороны субъектов Российской Федерации предусмотрены и по вопросам местного значения. В то же время процедура отзыва выборных лиц местного самоуправления предусматривает, что за это должны проголосовать не менее чем половина всех избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании. Неоправданно ограничивается самостоятельность местного самоуправления.

К вопросу определения правового статуса избирательных комиссий муниципальных образований

Пунтус С.А.,
преподаватель Сибирского юридического института МВД России,
кандидат юридических наук

Статус избирательных комиссий определяет их правовое положение в системе органов власти. На сегодняшний день наиболее распространено мнение о том, что система избирательных комиссий не входит ни в одну из ветвей государственной власти, а ЦИК РФ и ИК субъектов РФ признаются органами государственной власти с особым статусом. Статус же иных избирательных комиссий оценивается неоднозначно. Признавая наличие «централизации» в деятельности избирательных комиссий, следует констатировать, что избирательные комиссии муниципальных образований (ИКМО) наиболее выпадают из общей системы и требуют уточнения своего статуса.

Исходя из логики ст.12 Конституции РФ, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Таких образом, на конституционном уровне обозначена институциональная обособленность местных органов власти.

Федеральный закон от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» не упоминал об ИКМО как органах местного самоуправления. В то же время действующий закон от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» включает статью об ИКМО в главу, посвященную органам местного самоуправления.

Однако дальнейшая логика законодателя при определении статуса ИКМО не понятна. Так, ч.2 ст.139 ФЗ от 6 октября 2003 года так же, как и ч.2 ст.24 ФЗ от 12 июня 2002 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» определяет ИКМО муниципальным органом, который не входит в структуру органов местного самоуправления, что само по себе противоречиво.

Так, является ли ИКМО органом государственной или местной власти? Или это вообще не орган

публичной власти?

Существует мнение, что избирательные комиссии – форма самоорганизации избирателей: они формируются на основе предложений избирательных объединений и блоков, собраний избирателей по месту жительства, учебы, службы и работы, т.е. являются коллегиями самих избирателей.

Думается, что ИКМО все же являются органами публичной власти. Подобный характер их объясняется порядком формирования, специальной компетенцией, действием в установленных формах и методах. По мнению В.Э. Волкова, властно-публичную природу ИКМО подтверждает факт, что они, как правило, распространяют свою юрисдикцию на административно-территориальные единицы, в отличии от окружных и участковых комиссий, которые действуют в пределах «избирательно-территориальных» единиц. Таким образом, необходимо признать ИКМО органом публичной власти.

По мнению многих ученых, ИКМО однозначно являются органами местного самоуправления. Так В.В. Пылин определяет ИКМО как коллегиальные органы местного самоуправления.

В то же время порядок формирования ИКМО не позволяет признать их органом местного самоуправления. Противное не соответствует ст.12 Конституции РФ.

Помимо этого согласно ФЗ от 6 октября 2003 года органы местного самоуправления - это органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Однако полномочия, которыми обладают ИКМО, не относятся к вопросам местного значения. В первую очередь это относится к полномочиям ИКМО при выборах органов государственной власти.

Если же ИКМО считать органами государственной власти (в силу того, что они обладают государственно-властными полномочиями, а не решают вопросы местного значения), то в этом возникает противоречие с ч.7 ст.24 ФЗ от 12 июня 2002 года, согласно которой формирование избирательной комиссии муниципального образования осуществляется представительным органом муниципального образования. Так как подобное полномочие должно было быть закреплено специальным законом по наделению представительного органа муниципального образования отдельными государственными полномочиями.

Таким образом, необходимо сделать следующие выводы.

Во-первых, включение ст.39, регулирующей деятельность ИКМО, в главу 6 («Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления») ФЗ-№131, не позволяет однозначно отнести ИКМО к органам местного самоуправления (так же, как статья 129 Конституции РФ не позволяет отнести прокуратуру к судебной власти).

Во-вторых, объем полномочий ИКМО не соответствует полномочиям органов местного самоуправления. Так, согласно ч.3 ст.34, полномочия органов местного самоуправления определяются уставом муниципального образования. Полномочия же ИКМО определяется федеральным и региональным законодательством. Кроме того, полномочия ИКМО выходят за круг вопросов местного значения. Признать же такие полномочия ИКМО отдельными государственными полномочиями не совсем корректно, так как в таком случае ИКМО могут создаваться только лишь в муниципальных районах и городских округах.

В-третьих, признание ИКМО органом государственной власти не коррелируется с положением законодательства, согласно которому ИКМО формируется представительным органом муниципального образования, т.е. органом местного самоуправления.

И последнее. Современное российское законодательство вынуждает определить ИКМО как коллегиальные органы, которые в пределах своей компетенции независимы от органов государственной власти и местного самоуправления.

Усмотрение в избирательном процессе

Скударнов А.,
студент Юридического института КрасГУ

Прежде всего, необходимо остановиться на уяснении смысла понятия «усмотрение». Данный вопрос является достаточно сложным и дискуссионным. Сложность его обусловлена прежде всего многогранностью самого понятия права, а дискуссионность продиктована

отсутствием единства в подходах к пониманию категории «усмотрение».

Категория «усмотрение» является многоаспектной. В то же время при ее анализе необходимо обращать внимание на то, что она относится главным образом к субъективной (психологической) стороне правомер-ного поведения. В этой связи усмотрение можно определять как выбор субъектом определенной цели и спо-собов ее достижения или как возможности выражать свою волю и принимать решение независимо от воли других лиц. Усмотрение включает в себя интеллектуальные и волевые аспекты. Интеллектуальная сторо-на усмотрения характеризуется тем, что субъект осо-знает предоставленную правом возможность выбора неких вариантов поведения для удовлетворения своих интересов и выбирает тот вариант, который представ-ляется ему наиболее предпочтительным, исходя из анализа правового предписания и конкретных жизнен-ных обстоятельств. Волевая сторона характеризуется намерением поступить в соответствии с принятым ре-шением и готовностью приложить для этого необхо-димые усилия.

В этой связи следует отметить, что с психологичес-кой точки зрения субъективное ус-мотрение - достаточ-но сложный процесс, состоящий из целого ряда после-довательных стадий.

Первая стадия – интроспекция, т.е. самоанализ, на основе которого у субъекта проис-ходит осознание конкретной потребности, что приво-дит к формированию у него интереса, подлежащего удовлетворению (мотива к соответствующему поведению). Применительно к избирательному процессу данная стадия выражается в осознании потребности в непосредственном осуществлении местного самоуправления. В основе такой потребности может лежать то обстоятельство, что субъект или не удовлетворён тем, как функционируют местные власти сейчас, или необходимо в решение бытовых проблем, связанных с коммунальным хозяйством, строительством дорог, транспортной системы и т. д.

Вторая стадия – при наличии правомерной установки (склоннос-ти, убеждения либо привычки поступать правомерно) субъект принимает решение о выборе надлежащей цели и средствах ее достижения, переводя, таким образом, психические пере-живания в правовую сферу. В ходе избирательного процесса эта стадия проявляется в том, что субъект, поставив перед собой цель – осуществление местного самоуправления, выбирает то, какие средства он будет использовать: у него есть возможность воспользоваться ст. 33 Конституции РФ – направить индивидуальное обращение в орган местного самоуправления либо главой 5 ФЗ «О общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

Третья стадия усмот-рения – субъект руководствуется внутренними (личностными) побуждениями, своим правосознани-ем, которое начинает осуществлять гносеологичес-кую функцию. На данной стадии субъект познает те правовые средства, посредством которых он может достичь поставленной цели и в конечном итоге выби-рает субъективное право в пределах которого и будет удовлетворять собственный интерес. Говоря об избирательном процессе, таковыми средствами будут являться возможность реализации предусмотренного статьей 32 Конституции РФ права избирать и быть избранным, а также главы 5 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» посредством тех форм, которые предусмотрены данной главой.

Четвертая стадия усмотрения (когда правосознание выполняет оценочную и регулятивную функции) – субъект посред-ством психологических механизмов волевой регуля-ции начинает совершать действия по осуществлению субъективного права (например, участвует в избирательном процессе либо как кандидат, реализуя пассивное избирательное право, либо как избиратель, реализуя активное избирательное право). Причем, постоянно оценивая процесс осуществления права с точки зрения его эф-фективности для достижения поставленной цели, субъект может скорректировать этот процесс либо во-обще отказаться от осуществления данного субъек-тивного права, посчитав его нецелесообразным с точ-ки зрения наиболее полного удовлетворения своего интереса.

Отметим также, что усмотрение имеет место толь-ко тогда, когда субъект свободен не только в выборе соответствующего варианта правомерного поведения, но и имеет возможность претворить его на практике, т.е. поступить в соответствии со своим выбором. Ина-че говоря, свободен не только в мыслях, но и в поступ-ках. В этой связи любая декларативность права, т.е. юридическая провозглашенность свободы выбора ва-риантов поведения и фактическая ограниченность по-ведения одним единственным вариантом, не позволяют говорить о наличии в данном случае свободы усмотре-ния у субъекта права. Поэтому очень важно понимать, что любое неоправданное ограничение, вводимое в избирательный процесс, может негативно отра-

зиться на эффективности этого процесса. Если у субъекта не возникло потребности, интереса в осуществлении местного самоуправления, то любые выборы превратятся в формальность. С точки зрения российской действительности вряд ли уместным будет использование опыта ряда зарубежных стран, где выборы являются не правом, а обязанностью граждан, и неучастие в выборах влечет применение мер ответственности. Важно, чтобы субъект понимал, что, реализуя свое право, он реально влияет на ситуацию.

Для того чтобы предоставленная субъекту права свобода осуществлялась им по своему усмотрению, за-конодатель, посредством юридической техники, ис-пользует разнообразные приемы (конструкции правовых норм). Здесь прежде всего речь идёт о таком виде норм как управомочивающие. Классификация норм на управомочивающие, обязывающие, запрещающие является основной, определяющей, поскольку иных, кроме общих моделей возможных или должных действий (бездействия), право не устанавливает. Наделяя индивидов свободой распоряжения своими правами, управомочивающая норма делает это не в приказном порядке, не допускающем её неприятия или отказа, а в мягких словесных формулировках, как «имеет право», «вправе», «может», «возможно». Это даёт основание утверждать, что управомочивающие нормы не принуждают к правомерному поведению, наоборот, предоставляют в различных формах свободу выбора и активной деятельности.

В зависимости от уровня индивидуального регулирования, предоставляемого субъектам, все управомочивающие нормы можно разделить на следующие группы: определенные управомочивающие нормы; управомочивающие нормы, дозволяющие выбор вариантов поведения; управомочивающие нормы, дозволяющие свою конкретизацию в зависимости от сложившейся ситуации; управомочивающие нормы, дозволяющие принятие правила поведения, отличного от имеющегося; рекомендательные нормы.

1. Управомочивающие нормы, дозволяющие выбор вариантов поведения.

а) один или одновременно два или более отличающихся варианта поведения. Примером может служить ст. 16 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» (далее ФЗ), в которой указывается, что избиратель, участник референдума имеет право на беспрепятственный доступ к документированной информации (персональным данным) о себе, в том числе к информации, находящейся на машиночитаемых носителях, на уточнение этой информации в целях обеспечения ее полноты и достоверности, а также имеет право знать, кто и в каких целях использует или использовал эту информацию, кем и кому она предоставлена.

б) один из двух или нескольких, исключающих друг друга варианта поведения. Пример данного типа нормы мы можем найти в ст. 32 того же ФЗ - граждане РФ, обладающие пассивным избирательным правом, могут быть выдвинуты кандидатами непосредственно либо в составе списка кандидатов в соответствии с настоящим ФЗ, иным законом.

2. Управомочивающие нормы, дозволяющие свою конкретизацию в зависимости от сложности ситуации. Так, указанным ФЗ предусмотрено, что избиратель, участник референдума, который в день голосования не сможет прибыть в помещение для голосования того избирательного участка, участка референдума, где он включен в список избирателей, участников референдума, вправе в установленном законом порядке получить в соответствующей комиссии открепительное удостоверение и принять участие в голосовании (в пределах избирательного округа, округа референдума, где избиратель, участник референдума обладает активным избирательным правом, правом на участие в референдуме) на том избирательном участке, участке референдума, на котором он будет находиться в день голосования.

3. Определённые управомочивающие нормы. Такой нормой является, например, положение закреплённое в ст. 3 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ - граждане РФ осуществляют местное самоуправление посредством участия в местных референдумах, муниципальных выборах, посредством иных форм прямого волеизъявления, а также через выборные и иные органы местного самоуправления. Для выбора соответствующего варианта осуществления местного самоуправления важно определить насколько содержание каждой формы соответствует интересам субъекта.

Таким образом, мы можем отметить, что в избирательном законодательстве содержится большое количество управомочивающих норм, которые формируют усмотрение. Это свидетельствует о том, что закон предоставляет большие возможности по выбору варианта поведения в той или иной ситуации.

Итак, из анализа общеправовой категории «усмотрение», мы можем придти к выводу, что она

в полной мере относится к избирательному процессу и возможности осуществления местного самоуправления посредством муниципальных выборов. Но, безусловно, как и любое право, так и избирательные права должны иметь определенный круг ограничений. Прежде всего, они должны быть связаны с возможностью исключения злоупотреблений. Субъект злоупотребляет правом в процессе усмотрения, если, исходя из собственного понимания целесообразности, для удовлетво-рения своего интереса выбирает такое субъективное право, которое, по своей сути (по мысли законодателя) предоставляется для удовлетворения иных интересов. Это очень опасная ситуация в избирательном процессе, когда субъект, реализуя пассивное избирательное право, стремится использовать его в своих, подчас корыстных целях.

Таким образом, при дальнейшем совершенствовании системы муниципальных выборов необходимо учитывать теоретические разработки и понимание «усмотрения». В последнее время наметилась тенденция, согласно которой население все больше и больше начинает относиться к выборам нейтрально, проявляя в определенной мере нигилизм к ним. Это выражается в повышении процента проголосовавших «против всех» либо в том, что люди не идут на выборы. Причиной является то обстоятельство, что, сформировав интерес, осознавая существования правовых средств для его удовлетворения, люди понимают, что оказать влияние на ход вещей им вряд ли удастся. Поэтому необходимо, чтобы избирательная система учитывала интересы избирателей. Для этого, во-первых, нужно создавать условия, при которых выборы будут не формальностью, а действенным механизмом: делать более открытой и доступной для избирателей информацию о кандидатах, какую программу они представляют, какие силы стоят за ними, чьи интересы они представляют. Во-вторых, повышать уровень ответственности избранных депутатов, глав муниципальных образований перед своими избирателями, чтобы граждане имели действенные механизмы воздействия. В-третьих, необходимо повышать уровень правовой, политической активности молодежи, чтобы они также реализовали свое усмотрение, участвовали в формировании органов.

Правовая культура поведения кандидатов в выборные органы власти в избирательном процессе

Смолина И.Г.,
председатель Избирательной комиссии Республики Хакасия,
кандидат юридических наук

Наиболее активной и заинтересованной фигурой избирательного процесса, которая задает ему динамику и напряженность, является кандидат на избрание в представительные органы государственной власти и органы местного самоуправления либо на выборную государственную или муниципальную должность.

С точки зрения правовой культуры избирательного процесса к кандидатам предъявляются особые требования и, прежде всего не столько к ним как субъектам (участникам) избирательного процесса (избирательных кампаний), сколько как к предполагаемым членам состава представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также выборным должностным лицам. Ведь в случае избрания они вступают в область законодательствования, государственного и муниципального управления, в которой основная информация, с которой приходится работать, имеет правовую форму.

В то же время до сих пор к кандидатам в депутаты и на выборные должности требования с точки зрения их юридической подготовленности и квалификации не выдвигаются. Конечно, здесь есть проблема представительства, предполагающая волю избирателей и их доверие, и иного профессионализма (производственного, экономического, социально-культурного, научно-технического и т.д.), который не менее важен для рационального и эффективного управления.

В таком контексте правовая культура кандидата должна выражаться, прежде всего, в его ответе перед избирателями: подготовлен ли я для исполнения тех обязанностей, на которые претендую, именно исполнение обязанностей, которые объективно вытекают из правового статуса и компетенции того государственного и муниципального органа, куда я стремлюсь избраться.

В этом смысле статус кандидата во многом дается для того, чтобы он мог продемонстрировать свою правовую культуру и тем самым завоевать доверие избирателей.

В последних изменениях избирательного законодательства прослеживается желание возложить ответственность за каждого выдвигаемого кандидата на политические партии и их нижестоящие организации. Возможно, в таком случае выдвижение кандидатов и оформление соответствующих сопроводительных документов будет проходить юридически и нравственно более корректно. Хотя свои опасности таятся и при выдвижении списков кандидатов, поскольку из прошлого известны факты, когда наиболее авторитетные кандидаты, возглавляющие списки и притягивающие избирателей, после победы не участвуют в работе тех органов, куда избирался данный список кандидатов. А в составе представительных органов и органов местного самоуправления оказываются те, на кого избиратели не обращали внимания.

Постоянные сложности и недоразумения в практике избирательных кампаний вызывает сбор подписей в поддержку выдвинутых кандидатов.

Еще одна правовая проблема - финансовое обеспечение избирательной кампании кандидата.

Следующая - регистрация в избирательной комиссии кандидата или списка кандидатов. Здесь не только должны быть приняты и рассмотрены избирательной комиссией документы кандидата или партии, выдвигающей список кандидатов, по форме и содержанию, но и все они проверяются на предмет достоверности и адекватности требованиям. Закон формален и строг и предусматривает множество оснований, которые могут послужить причиной отказа в регистрации. Равноправие разных кандидатов в избирательном процессе предполагает, что здесь они не должны использовать свои преимущества, вытекающие из их должностных или служебных положений. Речь идет о так называемом «административном ресурсе». О нем немало написано, и, его будут изучать, поскольку вопрос непростой.

Наиболее полно, многогранно и непосредственно правовая культура кандидатов проявляется на этапе предвыборной агитации.

Последний этап избирательной кампании, в котором кандидат участвует уже только в качестве избирателя. Но в своем статусе кандидата он вправе присутствовать при осуществлении участковой, окружной, территориальной комиссиями работы со списками избирателей, с бюллетенями, открепительными удостоверениями, протоколами об итогах голосования.

Поэтому в качестве итоговых суждений, применительно к вопросу о правовой культуре поведения кандидатов в выборные органы власти в избирательном процессе, можно выделить следующее.

Первое, что представляется самым важным, состоит в изменении отношения общества, его общественного мнения, которое часто искусственно преподносится, к политической деятельности и той категории людей, которые ею занимаются. Если исходить из мирового опыта демократии, в том числе и собственно исторического при любых формах правления, то отчетливо видно, что везде выражена тенденция превращения политической деятельности в четко профессиональную, для исполнения которой требуются специфические знания, навыки и умения, охватываемые понятием политическая и управленческая руководящая компетентность.

Второе суждение вызвано закономерным возрастанием роли политических партий в политической деятельности и в избирательном процессе. Только крупные объединения людей, отражающие интересы определенных социальных слоев либо профессиональных групп, могут иметь соответствующую идеологию, исходя из которой и предлагать обоснованные концепции развития общества. Партии под лидера могли быть лишь в переходный период, когда общество структурировалось на новых принципах. Стабильность общества предполагает и адекватную ему политическую систему. Укрепление партийного начала в избирательном процессе ведет к тому, что политические партии будут заблаговременно изыскивать в своих рядах кандидатов в выборные органы власти и вести с ними работу по развитию теоретических и практических элементов их политической компетентности.

Третье суждение проистекает из того, как многолетняя практика показывает, что самым сложным «испытательным полигоном» для кандидатов является этап предвыборной агитации. Поэтому мы полагаем, на основе норм, прописанных в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», избирательным комиссиям, прежде всего Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации можно разработать «технологические карты (схемы)» проведения предвыборной агитации. В них раскрыть не только суть и последовательность тех действий, способов и средств предвыборной агитации, которые прописаны в названном законе, но и те правовые нормы и процедуры, которые по данным

действиям, способам и следствиям предвыборной агитации предусмотрены в других федеральных, да и субъектовых законах. Такой «технологической картой (схемой)» могли бы пользоваться как непосредственно кандидаты, так и государственные, и муниципальные органы, и все участники избирательного процесса. Таким образом, можно упорядочить этап предвыборной агитации в избирательном процессе.

Четвертое суждение следует из того бесспорного факта, что правовая культура кандидатов корреспондирует правовой культуре избирателей. Конечно, может и нужно требовать, чтобы человек, претендующий на депутатство или выборную должность, был на порядок выше, подготовленнее, чем избиратель. Развитие правовой культуры идет медленно, хотя граждане стремятся жить в демократическом правовом государстве. Действует давний стереотип: все хотят, однако считают, что пусть это делает кто-то другой, он пусть делает, а я посмотрю, что из этого получится. Сегодня в средствах массовой информации, в кино, художественной литературе идет огромный поток сообщений о криминале, коррупции, правонарушениях и необходимости их преодоления. Но мало и робко показывается правовой позитив, конструктивная роль права (и законодательства) в повседневной жизни людей. Не наступило еще в стране осуждение в общественном мнении тех, кто преступает закон. Между тем сочувствие к правонарушителям приводит к тому, что кандидаты, став депутатами, в своих законах, а выборные должностные лица в своей практике снисходительно относятся к противникам закона, законности и правопорядка.

Актуален уровень правовой культуры хотя бы кандидатов, которые становились бы действительными борцами за демократическую правовую Российскую Федерацию.

И последнее (пятое) суждение о научном обеспечении и сопровождении избирательного процесса в части, касающейся кандидатов. Политические партии стараются при подготовке и проведении избирательных кампаний приглашать из числа специалистов вузов и научных учреждений людей, которые бы в теоретическом, нормативном и организационном аспекте помогали кандидатам в подготовке их программ, необходимых документов и проведении предвыборной агитации. Сформировалась определенная когорта политтехнологов, которые на обслуживании избирательных кампаний зарабатывают. Часто они суживают свои функции до того, чтобы любыми путями продвинуть своего кандидата в выборные органы власти. Называть такие действия научным подходом весьма трудно. Ведь наука ищет истину, что-то типичное, определяющее.

Финансирование муниципальных выборов: проблемы совершенствования законодательства

Торгашина А.А.,
студентка КрасГАУ

Возможности партий прийти к власти в значительной степени зависят от доступа к финансовым ресурсам. В современных условиях дорогостоящей политической борьбы фактор финансирования чрезвычайно влияет на исходные возможности партий, на результаты выборов и развитие партийной системы в целом.

На практике финансирование политических партий и выборов нередко приобретает характер «политических инвестиций» и является одной из причин развития политической коррупции, олигархизации и криминализации власти, чего не избежала и Россия. Следовательно, необходима разработка комплексного правового регулирования финансирования партий, гарантирующая справедливые условия политической борьбы и реальное осуществление демократических принципов.

Данные задачи невозможно реализовать без всестороннего анализа действующего законодательства и практики его применения, отечественного и зарубежного опыта.

Финансирование выборов не рассматривается в качестве самостоятельной стадии избирательного процесса, однако, очевидно, что от достаточности финансовых средств зависит качественное обеспечение организации выборов.

Сейчас государство несет ответственность за регистрацию избирателей, администрирование и субсидирование выборов, частично или полностью покрывает расходы кандидатов на предвыборную агитацию, выплачивает жалованье законодателям,

обеспечивает работу внутрипарламентских фракций партийных групп и их штабов.

Средства из местного бюджета направляются главным образом на покрытие расходов соответствующих избирательных комиссий по подготовке и проведению выборов. В число этих расходов включаются также и определенные суммы, выделяемые данными избирательными комиссиями зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям и блокам на предвыборную агитацию. Таким образом, финансирование выборов – весьма затратное для бюджета мероприятие.

Из вышеизложенного вытекает необходимость пересмотра нынешней системы финансирования государством выборов. Мы полагаем, что главным мерилом социальной значимости деятельности политических партий следует считать результаты самих выборов, следовательно, партиям надо предоставить возможность проверить свои электоральные шансы. Для этого следует отказаться от государственного финансирования предвыборной агитации политических партий, в том числе от предоставления им бесплатного эфирного времени на каналах государственных телерадиокомпаний. Партии должны вести избирательную кампанию, целиком опираясь на собственные финансовые средства и частное финансирование.

На наш взгляд, государство должно отказаться от предоплаты предвыборных кампаний политических партий и перенести выплату полагающихся им по закону сумм от государства на послевыборный этап. По закону партии, не преодолевшие 2-процентный барьер, должны вернуть государству все выделенные им средства на предвыборную борьбу. Причем, как оказалось, невозможно вернуть эти деньги даже через суд, так как у многих должников нет даже юридического адреса. В связи с этим нет никакого другого пути борьбы с подобной практикой обирания государства, как пересмотр самой концепции финансирования предвыборных кампаний из бюджета. Участники выборов будут самостоятельно формировать свои предвыборные фонды за счет пожертвований и, возможно, кредитов. А затем – по итогам подведения результатов – государство будет возмещать часть их расходов.

Оптимальный и создающий справедливые условия политической конкуренции представляется модель смешанного финансирования с разумным сочетанием публичного и частного финансирования. Объем бюджетного финансирования партий целесообразно определять исходя из минимального набора наиболее важных партийных затрат и необходимости выравнивания шансов различных партий (что вероятно, потребует его увеличения). Бюджетное финансирование избирательных кампаний партий правильнее осуществлять путем дифференцированного выделения средств в избирательные фонды. В законе следует закрепить систему обязательных, внутренне согласованных финансовых и др. показателей сводного финансового отчета, позволяющего проверить его достоверность.

Также, на наш взгляд, необходимо введение административной ответственности, штрафов за ряд финансовых нарушений и за злоупотребление должностными лицами своим служебным положением во время выборов. Должна шире применяться уголовная ответственность за фальсификацию избирательных документов и итогов голосования. Необходимо ввести уголовную ответственность и за использование средств, проходящих мимо избирательных фондов. Отвечать должны и те, кто пользуется неучтенными деньгами, и те, кто эти деньги предоставил. Сегодня очень серьезная проблема - незаконное финансирование выборов. Полагаем, что если за такие нарушения будет установлена уголовная ответственность, можно будет проводить оперативные мероприятия с банками, фирмами, отслеживать прохождение денег, их обналичивание на территории всей страны. Следовательно, в законе необходимо закрепить конкретные составы конституционных деликтов, нарушающих установленный порядок финансирования партий и порядок реализации мер ответственности.

ИНСТИТУТЫ ГРАЖДАНСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ВЫБОРЫ

Гончарова Т.М.,
депутат Красноярского городского Совета

Демократия или демотия ? Формирование органов власти в обществах различных типов

Подход к формированию местных органов власти в обществах коллективистского типа «традиционное общество» существенным образом отличается от сложившейся практики, характерной для общества индивидуалистического типа «гражданского общества».

Если в т.н. «гражданском обществе» – по определению – отношения конкуренции преобладают над отношениями кооперации, а индивидуальный интерес ставится превыше общественного «общество-рынок», то в «традиционном обществе» (или обществе коллективистского типа) имеет место прямо противоположное положение – отношения сотрудничества доминируют над отношениями соперничества «общество-семья».

Российское общество изначально строилось как социум коллективистского типа: его культура, пронизанная идеей православия, сформировала под ее воздействием весь строй духовной жизни, породив государственность особого, идеократического типа.

Государство рассматривается, во-первых, как большая семья. Отсюда понимание общенародного единства как духовного родства, как величайшей драгоценности, столь характерное для русской истории. Отсюда же стремление поставить нравственный императив на место «бездушных» норм права. Отсюда — отношение к российской державности как к святыне, ибо семья — «малая церковь» — получа-ет освящение в таинстве венчания супругов, а государство — «большая семья» — в таинстве венчания царя на царство, на самодержавную власть «во славу Божию» (но не в интересах какого-либо класса или сословной группы).

Во-вторых, государственная власть признается служением особого, духовного характера. Такая верховная власть — единая и неделимая, мощная, независимая от капризов толпы, связанная с народом не бу-мажной казуистикой схоластической законности, но живым повседневным опытом соборного единения — только она мо-жет обеспечить ту высшую цель, ради которой существует: управить житие подданных «во всяком благочестии и чисто-те» духовных идеалов. Ради этого же власть — свободно и добровольно — ограничивает себя в намерениях и действиях рамками морали.

Соответственно, если в обществе индивидуалистического типа рекрутация элит (в том числе местного и регионального уровней) осуществляется в открытой конкурентной борьбе, предполагающей высокий уровень конфликтности («демократия арифметического большинства»), то в коллективистском обществе – там, где приоритетом социального развития является гармония общественных отношений и, соответственно, конфликт гасится (в идеале) еще в зародыше, подбор персоналий во власть (правящий отбор) осуществляется в результате предварительно достигнутого консенсуса («органическая демократия» или «демотия»).

В демотическом государстве феномен «народного суверенитета» рассматривается не как «атомизированный суррогат западной культуры», а как органическое и организованное единство. Народ — не случайный набор граждан, а «симфоническая личность» - совокупность поколений, прошедших, настоящих и будущих, образующих оформ-ленное государством единство культуры. В этом контексте государство не должно выра-жать волю «всех взрослых вообще», оно опирается на реальных носителей организационных государственных функций. Как писал Н. Алексеев, «…мы хотим заместить искусственно-анархический порядок представительства отдельных лиц и пар-тий организованным порядком представительства потребностей, знаний и идей», то есть корпоративизмом.

Дело в том, что Русь шла к своему идеалу не путем рацио-нального познания, а через религиозно-положительный опыт. Главная идея справедливого государства, «государства Правды», которое она по-стоянно стремилась создать, — подчинение государственности нормативным

ценностям, имеющим непреходящее значение. В соответствии с этой идеей, в процессе политической организации общества на место «идеологического плюрализма» должна прийти «истинная идеология», основанная на постижении объективных законов развития природы и общества.

Новая эпоха предполагает новую установку сознания. Носителем этого сознания призвана быть партия особого рода, находящаяся в тесной связи с правящим слоем, вырастающая из него, сливающаяся с ним, «…правительствующая и своей властью ни с какой другой партией не делящаяся, даже исклю-чающая существование других таких же партий. Она — государственно-идеологический союз, но вместе с тем она раскидывает сеть своей орга-низации по всей стране и нисходит до низов, не совпадая с государствен-ным аппаратом, и определяется не функцией управления, а идеологией». В евразийском государстве множество партий должно быть заменено социальными группами интересов, это будет строй, в котором определится ненужность партий в смысле многопартийности. Н. Н. Алексеев пишет: «Мы не хотим, чтобы избирателю его мнимые интересы вколачивала партия, мы стремимся к тому, чтобы избиратель сам уяснил эти интересы и отобрал людей, которые окажутся истинно способными выражать волю нации как некоторого органического целого. Смысл государства в том, что оно объединяет и гармонизирует… деятельность составляющих его индивидуумов».

Взгляды русских евразийцев на идеократию и ее «правящий отбор» близки идеям немецкого социолога и экономиста Вернера Зомбарта, делившего все социальные модели и типы на два общих класса: «герои» и «торговцы». «Торговец» ориентирован вовнутрь, к себе – он приобретает, присваивает, крадет, приватизирует, не зная пределов в процессе потребления. Этот тип личности соответствует индивидуалистическому типу общества с его культом наживы, предпринимательства, обогащения одних за счет бедствий других, отражая специфику общественного бытия «Моря» - либерал-капиталистического социума.

«Герой» ориентирован вовне – он раздает, расточает, делится с окружающими, поддерживает их – для него нет большей радости, чем отдавать. Этот тип характерен для человека «Суши» - коллективистского общества, где нормы поведения, основанные на коллективной ответственности, взаимовыручке, постоянной готовности индивидуума жертвовать личным ради общественного, также отражают особенности – теперь уже коллективного - общественного бытия. Только такое общество может существовать как полноценная «симфоническая личность», характеризующаяся состоянием социальной гармонии. Как полагает А. Г. Дугин, «…на геополитическом уровне термин «герой», «героизм» утрачивает метафорический, патетический смысл и становится… термином для обозначения юридической и этической специфики идеократического правления».

Дуализму «герой» - «торговец» соответствует дуализм понятийный: «рекрутации элит» евразийцы противопоставляют «правящий отбор», а самим «элитам» - «правящий слой». «Национальная идеократия» отличается от «государства-нации» западного образца, прежде всего, тем, что ее правящий слой выражает не группо-вой («элита»), но национальный интерес, обеспечивая совершенствование общественных отношений (реализацию императива совершенства) в общенациональных масштабах.

Необходимое условие нормального функционирования «правящего отбора» - его соответствие «идее-правительнице». Для этого заполнение ответственных позиций в органах власти должно производиться наиболее преданными «идее-правительнице» людьми. Это – «пассионарии», «люди с повышенной тягой к действию», к служению, - ибо только они способны сплотить иных, менее пассионарных и более гармоничных, помочь «идее овладеть массой», выступая «не только как непосредственные исполнители, но и как организаторы». Лишь составленный из «пассионариев» правящий слой способен на уже упоминавшийся выше «подвиг власти», выражающийся в предельном самоотречении, в полном подчинении своей деятельности определяемым идеей-правительницей задачам. Если же служебное положение становится самоцелью, тогда усиливаются бюрократизм и коррупция, происходит конфликт между правящей группой и «отбором». Правящий слой дает трещину и сдвигается с изначальных устоев: возрастает его замкнутость, усилива-ется групповое самосознание. Жизненная необходимость заставляет его пополняться за счет других социальных групп, и чужаки начинают подвергать критике старый идеал. Целостность «отбора» нарушается, дробится.

«Правящий отбор» – больной вопрос любой «идеократии», - постольку, поскольку причина деградации и падения практически всех идеократических режимов состоит в

недостаточной эффективности механизма замещения выбывающих из строя «жрецов идеи». Степень разработки этой проблемы сегодня ни в коей мере не соответствует ее актуальности. В то же самое время, надо подчеркнуть, что сам принцип «идеократии», предполагающий непрагматический, некоммерческий подход к государственному устройству, представляется нам весьма существенным, плодотворным концептуально и перспективным в плане задач, стоящих перед сегодняшней Россией.

«Демотический» государственный проект (порой именуемый «органической демократией») соответствует принципам традиционной для отечественной философской мысли «соборной идеологии». Он представляет собой реальную альтернативу западным, демократическим формам государственного устройства («формальной демократии», основанной на арифметическом большинстве голосов), - альтернативу, отвечающую особенностям социального бытия народов России.

Чуждый сложившемуся социуму коллективистского типа механизм формирования местных и региональных органов власти, будучи насильственно (волей верховной власти) внедряем в политическую практику, вызывает, с одной стороны массовое отторжение – отсюда абсентеизм и повсеместное безразличие к проблемам управления обществом, а с другой – формирует общественный климат в духе конфликтности, разрушая общности традиционного («семья») типа и способствуя прогрессирующей атомизации социума.

В сложившейся ситуации представляется актуальным возврат к традиционным в отечественной практике механизмам правящего отбора, соответствующим менталитету подавляющего большинства россиян. Особый интерес представляет опыт формирования:

- местных органов власти (губные, волостные старосты и др.), сложившийся в допетровскую эпоху;

- представительной власти в соответствии с принципом сословного представительства (Земские Соборы);

- органов местного самоуправления в казачьих поселках, станицах и округах;

- а также опыт, связанный с созданием Советов местного самоуправления и Советов трудовых коллективов в 1990-91 гг.

Одна из возможных моделей формирования местных органов власти – в контексте отечественной традиции – может выглядеть следующим образом:

1. Жители каждого подъезда многоквартирного дома (варианты – одного небольшого дома, нескольких частных домов) избирают старост (из числа соседей);

2. Старосты нескольких многоквартирных домов (варианты – определенного количества домов поменьше, поселка – состоящего из множества частных домов) составляют СОВЕТ МИКРОРАЙОНА, - из их числа избирается Председатель Совета микрорайона.

3. Председатели Советов микрорайонов, находящихся на территории данного района, составляют РАЙОННЫЙ СОВЕТ.

4. Председатели городских районных советов составляют ГОРОДСКОЙ СОВЕТ, председатели всех районных советов края – КРАЕВОЙ СОВЕТ.

При желании эту схему можно экстраполировать и дальше – вплоть до Главы государства – председателя ВЕРХОВНОГО СОВЕТА России. Подобного рода система формирования органов власти послужит делу общественной консолидации (выбор из числа хорошо известных избирателю претендентов исключает необходимость дорогостоящих и конфликтных – порой опасно конфликтных! – избирательных кампаний) и стимулирует социальную активность населения (в этом плане не лишним представляется простой и эффективный механизм отзыва избранных должностных лиц), что, в свою очередь, явится серьезным шагом к выходу российского общества из кризиса.

Малащук Н.В.,
заместитель начальника департамента социальной политики администрации
г. Красноярска, аспирантка СибГАУ

Дни гражданского образования в городе: опыт, проблемы, новые шаги

При определении организационно-содержательных характеристик формируемой модели гражданского образования в г. Красноярске мы рассматриваем понятие гражданского образования как главную составляющую понятия “социальная политика”.

Гражданское образование – основа, механизм развития социокультурного потенциала города Красноярска. Его развитие возможно через становление гражданской компетенции, способствующей мотивации проявления общественной активности населения всех возрастных групп, их готовности к согласованию личностных и групповых интересов в целях сохранения социальной стабильности в городском сообществе.

Приоритетными в формировании социальной политики г. Красноярска являются "принцип распределенной социальной ответственности" и "принцип сопричастности процессам жизнедеятельности города".

Проектами, позволяющими "включиться" в жизнедеятельность города его гражданам являются: Красноярский городской форум, Красноярский молодежный форум, акции и мероприятия в период празднования Дня города, а также - несомненно, сама позитивная деятельность некоммерческих общественных организаций, направленная на объединение усилий в решении социальных проблем и возрождение духовно-нравственных ценностей.

С 1996 года в г. Красноярске проявили себя отдельные субъекты формирования модели гражданского образования (образовательные учреждения, НКО, представители научного сообщества). Их методико-образовательный ресурс, а также нормативно-правовые акты позволяют апробировать новые образовательные программы для взрослого населения, разработать специальные методики обучения с учетом актуальных для населения тем.

Таким образом, на период 2006 года в наличии имеется**:** весомый методико-образовательный ресурс по формированию гражданской компетенции населения; отдельные нормативно-правовые акты; выявился список наиболее активных субъектов, чья деятельность направлена на развитие гражданского образования. Недостатком следует считать отсутствие системного взаимодействия субъектов: нет постоянной переговорной площадки для согласования интересов, форм, методов деятельности как активных субъектов процесса, так и потенциальных участников процесса; не выявлена общая цель и основные направления деятельности субъектов - не сформирована программа взаимодействия: каждый из субъектов действует, исходя из собственных целевых интересов; недостаточно информационное сопровождение проекта, что не позволяет расширить круг участников.

С марта 2006 года в г. Красноярске проходят регулярные образовательные курсы в форме систематического лектория «День гражданского образования».

Эксклюзивность проекта заключается в том, что в его реализацию включились не только общественные организации, но и руководители структурных и территориальных подразделений администрации города с работниками муниципальных учреждений и предприятий, а так же образовательные встречи с участием лекторов КРОООО «Знание», которые проходили, в основном в муниципальных Домах Культуры.

Для апробации проекта на период 2006 года было выделено 150 тысяч рублей из средств, заложенных в бюджет для реализации «Программы социально-экономического развития города Красноярска до 2010 года».

Благодаря совместным усилиям в работе лектория смогли поучаствовать более 27000 красноярцев.

Для расширения масштабов данного проекта как одной из эффективных форм повышения гражданской компетентности населения предлагается следующее:

1. Продолжить работу с учетом замечаний и предложений и выйти на новый организационно-содержательный этап.

2. Создать механизм управления развитием проекта:

– создать единую базу данных об имеющемся образовательном, методическом ресурсе по теме гражданского образования, что позволит сформировать библиотеку и распространять информацию о деятельности отдельно-взятых субъектов (то есть рекламировать, позиционировать опыт), что дополнительно усилит мотивацию участия;

– создать координационный центр по развитию проекта: это может быть Городской Центр гражданского образования, Комиссия при Городском Общественном Собрании г. Красноярска – подобие Общественной Палаты РФ, проект которой вынесен на общественную экспертизу в рамках Красноярского городского форума в 2006 году.

– разработать критерии (показатели) эффективности проекта (критерии оценивания), что поможет регулировать, координировать его реализацию с целью формирования наиболее эффективной модели;

– вести постоянный мониторинг реализации проекта, на основании полученных данных разработать проект целевой программы на период 2007-2010 годы;

– изучить опыт городов РФ с целью его адаптации и тиражирования в социально-экономических условиях г. Красноярска;

– усилить участие вузов в проведении лектория: как самих преподавателей, так и безвозмезд-

ное предоставление залов, аудиторий для встреч;

– максимально расширить число субъектов, заинтересованных в развитии гражданского образования через общественные объединения, которые уже являются экспертами своей сферы деятельности: Координационные Советы микрорайонов, районов по работе с населением; товарищества собственников жилья; избирательные комиссии (например, при Центре гражданского образования или в рамках лектория «День гражданского образования» создать дискуссионный клуб "Гражданское образование для выборов"), муниципальные учреждения: центры социальной защиты населения; спортивные сообщества; молодежные центры; учреждения культуры (библиотеки в первую очередь!); Городской совет ветеранов войны и труда; и многие другие профессиональные и общественные объединения;

– для решения проблемы информационного обеспечения проектов гражданского образования использовать следующие способы: организовать страницу (или раздел) на сайте администрации г. Красноярска, а на сайтах вузов, общественных объединений, информационных агентств разместить активные ссылки на эту страницу. Использовать материалы о развитии гражданского образования в печатных изданиях вузов и НКО; разработать систему быстрого оповещения через службы, чьей профильной деятельностью является выбранная тема лектория *(например, размещать объявления о лекции в местах оплаты услуг ЖКХ, городском Центре занятости, в учреждениях здравоохранения и т.д.);* использовать ресурс городского уличного радио; как дополнительный ресурс для мобильного информационного обеспечения проекта и сбора населения для встреч с экспертами следует учитывать имеющиеся сети ТОСов и ТСЖ;

– повышать мотивацию участия населения в лектории и других проектах *(в том числе - и участие бизнеса, готового вкладывать средства в реализацию будущей программы гражданского образования)*.

Вывод: На основе уже существующих форм и методов работы, образовательных программ, накопленного организационно-содержательного в городе Красноярске потенциала, процесс воспитания гражданина, адаптированного в современном обществе, обладающего гражданской компетентностью, активно участвующего в процессах жизнедеятельности города Красноярска, по нашему мнению, необходимо организовать в систему гражданского образования.

Нечаева И.С.,
студентка КрасГАУ

Пути преодоления электоральной пассивности молодежи сельской местности

Проблема участия в выборах молодых избирателей имеет большое общественное и политическое значение.

Движение России к демократии сегодня невозможно без активного участия всего населения в политической жизни страны. Одной из форм такого участия являются выборы в органы государственной власти и местного самоуправления. Практика проведения выборов различных уровней показывают, что активность избирателей на выборах в последнее время снижается. Более активно в них участвуют, как правило, избиратели в возрасте 50 лет и старше. При этом активность женщин примерно на 5 % выше, чем у мужчин. Повышенная активность на выборах указанной категории населения связана с воспитанной в прошлые годы ответственностью и гражданской позицией. Что касается молодежи, то активность участия в выборах остается низкой.

В этой ситуации одной из наиболее актуальных проблем является проблема правовой социализации молодежи.

Особое внимание при решении данной проблемы следует, на наш взгляд, уделять молодежи в сельской местности, поскольку она, в отличии от молодежи городов, практически «лишена» возможности участвовать в политических процессах, быть свидетелем политических событий, которыми так богата жизнь городов.

Основной упор в подготовке будущих избирателей, скорее всего, необходимо сделать на старшие классы в школе. Именно здесь закладываются знания о структуре, деятельности и путях формирования всех звеньев власти. Отметим, в школьных учебниках практически не уделяется внимания деятельности органов власти субъектов РФ и муниципальных образований.

Нами проведен социологический опрос учащихся 9-11 классов в двух сельских школах

Уярского района и сделан ряд выводов. В опросе участвовало 118 человек.

Прежде всего, собранный материал позволил установить, что в рамках процесса правовой социализации молодежи, составной частью которого является ее правовое воспитание, не выполняют своей функции агенты правовой социализации: школа, СМИ, призванные транслировать и прививать молодежи привычку и положительное отношение к выборам в целом и муниципальным выборам в частности, доверие к различным избирательным процессам и пр.

Полагаем, что российская молодежь в сельской местности четко осознает нехватку правовых знаний и мотивирует необходимость их получения стремлением адекватно ориентироваться в ситуации на индивидуальном уровне. У 54,5 % опрошенных нет сомнения в обязательности изучения курса «правоведение» в рамках школьной программы. В то же время 45,5% опрошенной молодежи ориентированы на факультативный статус этого курса, что можно трактовать как отказ от его глубокого изучения. В целом можно сказать, что эти данные свидетельствуют о наличии противоречия между реальным содержанием правового обучения школьников и потребностью самих учащихся в получении правовых знаний, которую испытывают более половины опрошенных. При этом, по результатам исследования, наблюдается перекос в сторону интереса к собственным гражданским правам 72,8 % в ущерб интересу к формам участия в делах государства и гражданским обязанностям (27,2%).

Необходимо отметить, что многие учащиеся осознают важность для них правового образования – «зная историю права и ситуацию в других странах, люди понимают, что надо делать» (такой ответ дали 44% опрошенных), «богатое общество нельзя построить, если в нем не соблюдаются права человека» (47%). Лишь 9% респондентов полагает, что «изучение права бесполезно».

Собранный нами материал подтверждает, что для опрошенных молодых людей 9-11 классов безусловное соблюдение закона не выступает в качестве абсолютного императива. Безусловное следование норме, заложенной в законе, отмечает лишь 30,6% респондентов. Для 69,4% необходимость следования закону объясняется его принудительной силой и выступает обязательной тогда, когда за несоблюдение закона следует наказание.

Еще одну группу составляют респонденты, которые связывают следование закону с нравственными императивами, предъявляемыми культурно-историческими традициями народа (23,7%), своим непосредственным социальным окружением – семьей, друзьями (31,3%) или собственными убеждениями (45%). Отсюда установка на безусловное соблюдение закона не является доминирующей в рамках правового сознания сельской молодежи.

Полагаем, что подобное нигилистическое отношение к закону связано в сознании молодежи с низкой степенью доверия к органам государственной и муниципальной власти.

83% респондентов уверены, что участие в выборах является не обязанностью, а правом гражданина, которое зависит, прежде всего, от его желания. А 17% настаивают на том, что каждый гражданин обязан ходить на избирательные участки и принимать участие в голосовании.

Только 21,5% респондентов отметили, что, когда они достигнут возраста 18 лет, обязательно будут принимать участие в выборах, 47,2% пойдут на избирательные участки в день выборов, если этому будет способствовать хорошее настроение, погода и т.п. И 31,2% опрошенных полагают, что, скорее всего, они не будут участвовать в выборах.

36,5% считают, что, участвуя в выборах, они участвуют в политической жизни страны. Остальные 63,5% полагают обратное. Налицо пассивность большей части опрошенных.

В массе проблем молодежи имеют место и региональные особенности. Но в целом низкий уровень жизни, безработица, безденежье являются причинами роста недовольства среди молодежи, формирования негативного отношения к институтам власти, отчужденности как от политической жизни вообще, так и непосредственно от института выборов.

Причина электоральной пассивности молодежи носит комплексный характер. Она объясняется и незнанием молодыми людьми своих конституционных прав и обязанностей, и неуверенностью в завтрашнем дне, и социально-бытовыми проблемами, и утратой нравственных ориентиров, идеалов, другими факторами.

В целом причинами низкой электоральной активности молодежи на муниципальных выборах, на наш взгляд, следует считать:

· отсутствие у молодежи общественно значимых интересов;

· проявление прагматизма – нацеленность на непосредственную практическую пользу. Многие молодые люди, исходя из своего небольшого жизненного опыта, пришли к выводу, что независимо от исхода очередных выборов жизнь большинства населения существенно не улучшается;

· нежелание участвовать в выборах можно рас-

ценить как скрытую форму протеста.

Полагаем, что в интересах развития правовой культуры молодежи целесообразно провести следующие мероприятия:

· разработать и утвердить комплексные программы по правовому воспитанию населения, на основе которых ежегодно проводить олимпиады правовых знаний для учащихся 9-11 классов общеобразовательных школ.

· продолжить работу по линии функционирования молодежных парламентов, школьных республик, школ парламентаризма, где в игровых ситуациях овладевать основами избирательного процесса. Эти акции необходимо проводить накануне реальных выборов.

· в школах целесообразно систематически организовывать и проводить игры-эксперименты, например, «Голосуют дети» с целью обучения школьников избирательному процессу. Полезным следует признать открытые уроки на соответствующие темы избирательного права, а также учебные курсы по изучению граждановедения и избирательного права в общеобразовательных школах.

· положительным следует считать проведение деловых игр по выборам руководителей школ из числа учащихся в день самоуправления.

· для учащихся старших классов целесообразно проводить тематические занятия-экскурсии, посвященные основам избирательного права.

· организовать серийное издание пособия «Власть Красноярского края: правовые основы формирования и деятельности». Следует учитывать тот факт, что, как правило, население сельской местности «оторвано» от знания различных аспектов, касающихся органов власти конкретного субъекта РФ.

· особое место в правовом просвещении молодых избирателей занимают СМИ. По данным социологических исследований, проведенных избирательными комиссиями ряда субъектов РФ в ходе региональных выборов, около 90 % молодых избирателей получают информацию о выборах из СМИ. Можно использовать опыт ряда субъектов РФ, распространив такие формы правового просвещения молодых избирателей через СМИ, как интервью членов избирательных комиссий, депутатов представительных органов, пресс-конференции, «круглые столы», разъясняющие особенности законов о выборах, проведение для молодежи конкурсов, викторин по предвыборной тематике.

· назрела необходимость создать единый федеральный политический молодежный журнал или хотя бы журнал субъекта РФ.

· особо важна работа с молодежью накануне и в день выборов. Около трети молодых избирателей только в день выборов определяются, идти ли им на избирательный участок. Отделами культуры городов и районов должны создаваться творческие коллективы, выступающие перед избирателями не только в районных центрах, но и в глубинке. Специально для молодежи должны издаваться плакаты, выпускаться теле- и радиоролики, которые бы помогали молодым людям осознать себя гражданами страны.

Особое внимание, на наш взгляд, следует уделять тем, кто впервые пришел на избирательный участок. Было бы эффективно отправлять им именные приглашения и буклеты, а в день выборов на избирательном участке вручать сувениры.

Таким образом, проблема вовлечения молодежи в избирательный процесс носит комплексный характер и определяется многими факторами.

Добиться коренного улучшения положения дел можно только объединив усилия органов государственной власти, органов местного самоуправления, системы избирательных комиссий, политических партий и общественных объединений, учреждений образования и культуры, всех других заинтересованных органов.

Овчинников Г.А. ,
председатель Правления Красноярской региональной организации
общества «Знание» России

Роль гражданского образования в формировании гражданской политики

Особенность политического развития современной России состоит в том, что она отвергла ценности политической культуры советского общества, не сумела возродить ценности политической культуры царской России и оказалась беспомощной в утверждении ценностей политической культуры западного общества, к которым относятся естественные и неотчуждаемые права человека, и прежде

всего право на жизнь, свободу, самоуправление.

Политическая культура должна иметь гуманистическую направленность и формироваться, прежде всего, государством, всей политической системой общества. Серьезные проблемы появляются, когда политико-правовые институты системы политического управления входят в противоречия с устоявшимися стереотипами поведения. Подобное положение возникает при смене систем политического управления.

Данная ситуация характерна и для современной России. В 1993 году в России конституционно была закреплена демократическая система управления. Однако становление новых демократических институтов не вызвало моментальных, положительных преобразований, а напротив, породило целый ряд негативных явлений.

Одна из основных причин неэффективности российской демократической системы управления заключается в том, что новая система управления, построенная на принципах партнерского взаимодействия власти и общества, требует активного и осознанного политического участия граждан. Без этой жизненно необходимой предпосылки демократия просто не может нормально функционировать.

В условиях психологической и социально-политической незрелости населения и до сих пор господствующего в России подданнического типа политической культуры установки на активное и осознанное участие в политической жизни просто не смогли сформироваться и внедриться в массовое политическое сознание.

Таким образом, попытки России в 90-е годы догнать ушедшие вперед западные страны создали ситуацию, когда перемены навязаны были обществу раньше, чем вызрели заинтересованные в них и, главное, способные действовать в соответствии с ними политические силы. Государство проводило реформы «сверху», опираясь на бюрократию или «партию власти», теоретически поддерживая, а на деле отстраняя от активного участия в преобразованиях другие общественные силы, даже разделяющие идеологию перемен. Данное положение характерно и для современного периода.

Это еще раз говорит о том, что процесс социализации не может изменяться так же быстро, как политический процесс, и воспроизводимая социумом политическая культура вступает в противоречие с новыми потребностями. В условиях постоянно реформируемого общества данное положение может перерасти в политико-культурный кризис, выход из которого лежит на пути становления новой гражданской политической культуры.

Речь идет о формировании принципиально новой модели социально-ориентированного образования (в отличии от прежнего политического образования), базирующегося на совершенно иной шкале ценностей.

Гражданское образование формирует активного гражданина, создает предпосылки нового мышления – «гражданской политики». Одно из пониманий «политики» происходит от слова polis, которое на греческом языке означает - “город”. Гражданская политика - это деятельность активной части населения, направленная на поддержание жизни полиса (города), это совместная деятельность с органами власти по повышению благосостояния сообщества. Гражданское образование в этом сообществе играет свою роль, оно повышает компетентность граждан при участии в решении ряда политических и социально-экономических проблем города:

Ё формирует функциональную грамотность взрослого населения. Только культурный, нравственно-воспитанный, духовно обогащенный человек способен показывать высокие результаты в труде и общественной деятельности;

Ё выступает одним из факторов активизации социального партнерства власти и общества;

Ё позволяет довести до понимания населения принимаемые законодательные акты, а от их усвоения напрямую зависит эффективность деятельности органов власти;

Ё позволяет обучить население навыкам участия в государственном, муниципальном управлении;

Ё вносит существенный вклад в формирование правовой культуры избирателей и т.д.

Важной особенностью гражданского образования является его идеологическая функция. Под идеологией в данном случае понимается система ценностей, лежащих в основе политического поведения как мотивация и обоснование действий. Актуализация проблем гражданского образования в настоящее время связана, прежде всего, с его идеологической составляющей.

Российское общество постепенно преодолевает процесс деидеологизации и осуществляет поиск системы идеологических ценностей, адекватных современному развитию России. Гражданское образование обладает значительным потенциалом, определяющим мотивы социального поведения, деятельности, ценностные ориентации и мировоззрение личности, оно способно интегрировать систему образования с системами права, морали, политики, демократическими институтами, идеологией.

Сегодня со стороны власти необходимо понимание важности данного направления и политическая воля в создании системы гражданского образования в городе для успешной работы с населением.

Пригодич Е.Г.,
заместитель директора гимназии «Универс» № 1 г.Красноярска,
учитель истории и обществознания

Современные формы гражданского образования: существующий опыт и новые прецеденты

1. Гражданское образование: цели и средства.

· Цели гражданского образования - воспитание гражданина для жизни в демократическом государстве и гражданском обществе, гражданская компетентность, гражданское самосознание.

· Гражданское образование определяется как комплекс, стержень которого – политическое, правовое, нравственное образование и воспитание.

·Школьные средства гражданского образования: учебные курсы, создание демократического уклада школьной жизни и правового пространства школы, социальное проектирование.

В целом, необходимо отметить, что гражданское образование в современном мире, в условиях становления информационного общества, находится на этапе становления.

Основные направления этого процесса в школьных условиях - разработка содержания образования, развитие демократических начал в жизни образовательных учреждений, организация социальной практики обучающихся.

В России, наряду с разработкой нового качества гражданского образования, существенным является анализ исторического опыта общественных организаций в советских школах.

2. Социальный капитал граждан как общественное благо.

2.1. Социальный капитал

Известно, что исходящим толчком к рассуждениям о теме социального капитала дали работы П. Бурдье – одного из наиболее ярких французских социологов, а также Дж. Коулмана – социолога, разработчика теории рационального выбора. Подчеркнем при этом, что в России даже экономисты, не говоря о социологах, а тем более, социальных психологах, лишь совсем недавно заговорили о социальном капитале.

Социальный капитал наиболее активно обсуждается в социальных науках с 1990-х годов. Он связан с установлением и поддержанием связей с другими хозяйственными агентами. Социальный капитал – это совокупность отношений, порождающих действия. Эти отношения связаны с ожиданием того, что другие агенты будут выполнять свои обязательства без санкций. Социальный капитал представляет собой совокупность реальных или потенциальных ресурсов, связанных с обладанием устойчивой сетью более или менее институционализированных отношений взаимного знакомства и признания – иными словами членством в группе.

2.2. Социальный капитал как общественное благо

Социальный капитал – это любое проявление неформальной социальной организации, которое выступает как продуктивный ресурс для одного и более авторов. Этот капитал социален по своему существу, как пишет Коулман, большинство его форм является результатом действия нескольких или многих людей. Решения каждого из них имеют последствия для всех остальных.

Индивиды могут рационально инвестировать в социальный капитал, но социальный капитал – это общественное благо, отсюда следует большинство форм социального капитала будет сталкиваться с недостатком инвестиций.

Обозначенный недостаток инвестиций в социальный капитал можно компенсировать при помощи создания условий

3. Школа как ресурс гражданского образования, нового качества социального капитала.

Школьные условия для гражданского образования могут как негативными, так и созидающими.

В школе можно создать условия, чтобы молодые люди учились:

· решать свои проблемы без обращения к тем, кто обладает властью в данной ситуации

· определять проблем, решение которых требует ресурса государственной власти и самоуправления, взаимодействовать с органами самоуправления и государственной власти, обращаясь к ним с соответствующими вопросами, проектами, предложениями

· сотрудничать с теми, кто придерживается иного мнения

· искать компромисс и стремиться к общей цели

· узнавать эмоциональное и интеллектуальное манипулирование

Школа может дать ученикам возможность жить в таком школьном сообществе, которое поощряло бы участие в ученических группах и организациях, освоение способов кооперативной деятельности. Это позволило бы развивать в них доверие и уважение к окружающим.

С точки зрения социального капитала нужна ориентация на малые формы гражданского образования, чем меньше, тем лучше. Опыт педагогов, работающих на становление гражданского образования, показывает, что решения, принимаемые на самом нижнем уровне (класса, группы) имеют наибольшее значение для школьника. И, напротив, увлечение работой детских парламентов городского и регионального уровней приводит к манипуляции ученическими организациями, потере демократического смысла гражданского образования.

Большое значение имеет содержание курсов обществознания (методы преподавания, содержание материалов, организация обучения). Курс обществознания нацелен по создание условий для осознания учениками своего отношения к политической сфере жизни общества, формирования чувства личной ответственности за свою гражданскую позицию и свой политический выбор, понимание различных вариантов отношения к политической жизни и их последствий.

Различные формы гражданского образования должны способствовать формированию таких гражданских качеств характера, как вежливость, благотворительность, самодисциплина, честность и доверие, которые определяют качество социального капитала.

4. Опыт и новые прецеденты гражданского образования. На основе анализа результатов работы секций по гражданскому образованию в рамках первого и второго Социальных форумов г. Красноярска, Всероссийской конференции «Педагогика развития (Красноярск 1998 – 2006гг.) можно обозначить актуальные принципы гражданского образования в условиях школы:

· Просвещение без опыта вредно,

· Современная социальная ситуация требует школьного демократического правового опыта,

· Прецеденты и изменяют школьный уклад

· Гражданское образование – опыт добровольного участия, личного самовыражения учеников,

· Перспективна педагогика создания ситуации, тонкой работы с ситуацией (осмысление выбора поведения, способов решения проблем и т.д.).

Особо необходимо выделить принципы взаимодействия власти и школы для решения задач гражданского образования:

· Правовые основания (права человека и права ребенка)

· Совместность проектов и программ (а не насаждение «сверху»),

· Договорные начала и партнерство,

· Открытость школы обществу (не отмалчиваться о проблемах, не бояться открытого обсуждения, внешней оценки),

· Доверие к целям и деятельности,

· Активность школы в социуме.

В Красноярске становится практика, опыт взаимодействия, сотрудничества школ и органов местного самоуправления на основе перечисленных принципов. Важным условием для их развития является осмысление существующих прецедентов взаимодействия, критический анализ устаревшей и негативной практики манипулирования школой для «благих намерений» при результате «как всегда».

5. **Изучение и понимание выборов в школе**.

В содержании гражданского образования важной темой являются демократические выборы. В связи с тем, что институт выборов в России только оформляется, но при этом решение избирателей в каждые выборы является судьбоносным для общества, изучение данной темы актуально.

В курсах обществознания тема выборов представлена схематично, абстрактно. Ученики в лучшем случае получают знания, представления о типах избирательных систем и схеме устройства государственной власти в России. Информации о муниципальном самоуправлении, местных выборах просто нет.

На основе проблемно-рефлексивного подхода, смыслом которого является компетентностный подход и новое качество гражданского образования, в Красноярской университетской гимназии «Универс» №1 разработаны материалы (модуль) для изучения выборов в современной России.

Смысл модуля - изучение социальной проблемы некомпетентности избирателей. Подростки исследуют противоречивость этой проблемы, понимают её сложность, актуальность, учатся принимать решения в ситуациях, возникающих в связи с нею.

К вопросу о критериях эффективности избирательной системы в наилучшем государстве

Морозов Е.С.,
аспирант Юридического института КрасГУ

Существующие политико-правовые конструкции на практике, чаще всего, далеки от идеала. Во все времена данное обстоятельство вызывало недовольство как населения политической организации, так и руководства указанной организации, людей, формирующих и нормативно закрепляющих основную доктрину, идеологию и соответствующие ей цели и задачи государства. К целям, требующим совершенствования, относятся, например, потребность в наиболее эффективной организации экономической жизни общества, его стабильности, выгодном сотрудничестве и партнерстве с другими государствами, обеспечении интеллектуального потенциала общества, разумном соотношении интересов индивида и коллектива, соблюдении и сочетании культурных и иных интересов этнических меньшинств и национального большинства и т.п. В разнообразии направлений совершенствования политико-правовой мысли особое место во все времена занимала разработка критериев избирательной системы государства.

Не вдаваясь в подробности различных позиций, рассматривающих функционирование политико-правовой системы вообще и избирательной системы в частности, уверенно можно утверждать, что условием успешной реализации концепций мыслителей является необходимость мира в рамках сферы, где люди интенсивно общаются, то есть в пределах территории государства. Единственным же путем достижения этой цели является выделение системы государственных органов. Она призвана обеспечивать мирное взаимодействие членов государственного общежития посредством общеобязательного нор-мативного регулирования их поведения, что включает формулиро-вание государственным аппаратом системы правовых норм и гарантии их реализации.

Хотелось бы отметить еще один аспект, влияющий на функционирование наилучшего государства и его избирательной системы, в той или иной мере представленный в трудах мыслителей начиная с самой древности. Дело в том, что избирательная система политического общества, прежде всего, представляет собой чисто техническое средство формирования органов государственной власти (разных звеньев и ветвей). В зависимости от того, какова иерархия целей государства и его стремления к прогрессивному развитию, политическая организация следует к достижению этих целей, учитывая конкретные условия своего развития: экономические, политические, социальные, культурные и т.п.

Различные концепции оперируют понятиями свободы, равенства и человеческого достоинства. Однако вкладывают в них разный смысл. Так коллективисты-коммунисты определяют свободу через подчинение «правильной» воле (отсюда симпатии к волевой концепции права), через управление людьми в их «объективно» правильных интересах (отсюда априорное убеждение в объективной правильности и справедливости социалистического права). Исходя из этого, получает оправдание еще идея Руссо о благотворности принуждения: человека, неправильно понимающего свои собственные интересы, не только можно, но и необходимо ради его собственной пользы принудить быть свободным. Таким образом, свободе имманентно принуждение. Сама же свобода реализуется лишь коллективными усилиями.

С крушением советского государства и становлением в России демократии, власть потеряла контроль над многими сферами жизни общества. Отдельные политики и даже ученые решили, что это следствие восприятия либеральных ценностей. На самом деле либеральное государство это государство эффективно исполняющее свои функции. В простейшем варианте такое государство обеспечивает общественный порядок и незыблемость жизни, свободы и имущества граждан.

Сложность состоит в том, что «известно уже по опыту веков, когда всякий человек, обладающий властью, склонен злоупотреблять ею, и он идет в этом направлении, пока не достигнет положенного ему предела». Лучшим и наиболее эффективным ограничителем власти является само общество. Властные структуры ведут себя так как им позволяет вести себя общество.

Распад государственной власти предоставил российскому обществу редчайший шанс, в основе которого - саморазвитие. Это породило массу негативных последствий, вплоть до небывалой криминализации общества и государства. Вместе с тем, общество, оказавшись «бесхозным», вынуждено стремиться к самоорганизации. В этом стремлении оно все более и более

либерализируется и, соответственно, все более заметна тенденция к росту права.

В последнее время заметно усиление государственной власти, в особенности исполнительной ее ветви. Это не противоречит общей тенденции к либерализации и росту права. Объясняется это тем, что правогенез идет двумя основными путями: во-первых, право порождается самими общественными отношениями, которые объективно требуют правовой формы и вне ее существовать не могут; во-вторых, право - результат эманации государственной воли. В первом случае складывается спонтанный, естественный правопорядок; во втором - правопорядок искусственно установленный посредством государственного закона (искусственный правопорядок). Спонтанный правопорядок, прежде всего, касается сферы частного права, искусственный правопорядок - публичного права. В идеале правовая система содержит обе эти гармонично взаимодействующие сферы. Однако в реальной жизни закон, как порождение ограниченного и часто ошибающегося человеческого разума, нередко представляет опасность для формирующегося права. В этом смысле принцип «чем больше законов, тем лучше» порочен. Сейчас повсеместно происходит «усиление закона законом», т.е. если закон не исполняется, то принимается еще один и, прослеживается стремления к усилению санкций (особенно в административном праве) и т.д. Короче, законы множатся в геометрической прогрессии. Мы столкнулись с тем явлением, которое Г.Спенсер назвал «чрезмерностью законодательства». Но в отличие от Англии XIX века, в сегодняшней России многие законы не действуют или действуют совсем не так, как предполагалось.

Становление современной правовой системы начинается одновременно с обособлением общества от государства, эмансипацией человека и соответственно с развитием гражданского общества, которое объективно порождает нормы частного права, являющиеся единственно возможной формой его существования. Поэтому принципы частного права и судопроизводства объявляются нормами естественного права, а государству вменяется в обязанность обеспечить их действие. Впоследствии, на основе положений Конституции начинается быстрый рост публичного права. При этом, если частное право складывается спонтанно, получает затем соответствующую фиксацию, т.е. развитие идет от отношения к норме, то публичное право «придумывается» как система норм, порождающих новые институты, процедуры, отношения, т.е. развитие публичного права идет в обратном порядке - от нормы к отношению. В связи с этим частное право более «интернационально», публичное же более «национально». Частное и публичное право взаимообусловливают друг друга, а стабильная правовая система предполагает их равновеликую роль.

Таким образом, в основе правовой идеологии лежит представление о легитимном устройстве общества, основанном на действии универсального права. Приоритет в регулировании общественных отношений в рамках этой идеологии отдается:

- гражданскому, а не уголовному праву;
- материальному самообеспечению людей и организаций, а не перераспределению средств через государство;
- самоорганизации общественной жизни в виде институтов гражданского общества, а не организации посредством государственной бюрократии.

С ценностной точки зрения данную идеологию можно позиционировать как идеал общества, в котором каждый человек при необходимости может найти правду (и где такая необходимость не возникает слишком часто).

Правовая идеология является одновременно и программой действий, и общественным идеалом. В качестве программы действий правовая идеология должна стать основой для реформирования государственных институтов. В качестве общественного идеала она может стать основой долгосрочного политического курса.

Такая идеология не только является убедительной логической конструкцией, но и несет в себе ценностный аспект, или, по крайней мере, ее можно в таком плане сформулировать.

Избиратель в формирующемся гражданском обществе

Навальный С.В.,
зав. кафедрой КрасГАУ,
кандидат юридических наук, доцент

Для целостного изложения существующей проблемы и путей ее решения представляется необходимым проанализировать ситуацию, сложившуюся в стране.

В начале 90-х годов прошлого столетия большинство населения страны с огромным энтузиазмом встретило процесс реформирования общества. Мотивация этого была связана: а) с насильственным навязыванием гражданам единомыслия и единодумия: б) с всенародным обсуждением решений партии, которые по существу носили декларативный характер; в) с отсутствием возможности свободного выражения собственного мнения; г) с кризисным состоянием экономики; д) с разбалансированностью управления в экономической и политической сферах. Необходимы были перемены, и они наступили. Быстрота первичных действий по разрушению установленного общественного строя не позволяла осуществить реальный анализ сложившейся ситуации, прояснить возможные последствия проводимых реформ.

Перед обществом стояли две сложные по существу задачи, во-первых, преобразовать тоталитарный режим в демократический, во-вторых, административно-командную систему экономики - в рыночную.

Казалось бы, решение этих задач возможно в короткие сроки: всем памятны призывы о 500 днях перехода к рыночной экономике и др. Примечательно то, что еще на рубеже утверждения социализма выдающийся русский ученый П.И. Новгородцев, предвидя варианты разрушения авторитарного строя, писал, что «русскому человеку в грядущие годы потребуются героические, подвижнические усилия для того, чтобы жить и действовать в стране. Ему придется жить не только среди величайших материальных опустошений своей родины, но среди ужасного развала всех ее культурных, общественных и бытовых основ. Сколько новых темных чувств незаглохнувшей стихии опять появится! Сколько тяжелых этапов пройдет могучая потребность хозяйственного восстановления с ее неукротимыми инстинктами приобретения и накопления!»

Убеждаемся в справедливости этих слов, т.к. в схожей ситуации общественные преобразования в стране вновь проводились без соответствующего выверенного плана в условиях: а) разгосударствления общества; б) минимизации роли государства и его устранения из различных сфер жизни общества, фактического его вытеснения с ключевых сфер жизни общества. Ослабление роли государства способствовало проведению крупномасштабной приватизации вне рамок правового поля. Использование методов массовой терапии преследовало цель разобщения общества, и как следствие воцарение правового нигилизма, слом государственных механизмов и структур. Во многом этому способствовал характер фактически несформированной правовой системы. Реакция последовала незамедлительно, последовал экономический и политический кризис. Известный китайский философ Конфуций, основоположник конфуцианства – древнейшей философской системы и одного из этико-религиозных учений, утверждал, что нельзя разрушать фундамент общества, государства, созданного предыдущими поколениями. Реформировать необходимо на прежнем фундаменте с учетом пристального внимания к человеку, проблемам его врожденной природы и благоприобретаемых качеств. При этом смысл человеческого существования: подтверждение порядка, важнейшие проявления которого в гуманности, должной справедливости, взаимности, разумности, уважительной осторожности.

Если вернуться к вопросу истоков российской государственности, то мы обнаружим, что ей присущи такие черты как соборность, державность, коллективизм, общинность. Полагаем, что, исходя из этих базовых ценностей, необходимо и проводить преобразования. Общеизвестной считается аксиома о том, что без сильной государственности невозможно совершить коренную перестройку, ломку устоев авторитарного общества. Сильное государство – это правовое государство, опирающееся на право, на закон , несовместимое с насилием и произволом. Такая позиция вытекает из принципов основного закона страны.

Обращение к вопросу формирования гражданского общества, обладающего саморегулирующимися возможностями, ситуацию не спасли, так как без сильного государства невозможно функционирование элементов гражданского общества среди которых хозяйствующие субъекты, общественные

объединения, религиозные организации, семьи. Резкий переход от авторитарного режима к автономному режиму гражданского общества вне рамок правового поля, недооценка роли государства привели к противостоянию в обществе, деформации политических свобод, обеспечили доступ к власти тех, кто обладает огромными финансовыми ресурсами.

Проблемы разбалансированности государственных механизмов по цепочке нашли свое развитие в субъектах российской федерации. Первичным элементом устанавливающегося правопорядка следует считать 1993 год, год принятия Конституции РФ и проведение первых демократических выборов. Основной закон страны провозгласил и закрепил в качестве основного принципа – принцип разделения властей. Для России закрепление в Конституции данного принципа - это попытка отказаться от авторитарного прошлого и возможность осуществления в стране демократических преобразования. Однако закрепление данного принципа это лишь начало сложнейшего процесса по поиску взаимодействия трех властей, который выражается в согласовании различных вопросов.

В этом плане нас больше всего интересует так называемое «вертикальное» разделение властей, где выделяются государственная власть РФ и субъектов Федерации и муниципальная власть.

Закрепление данного положения в Конституции - свидетельство того, что государство переориентирует свои усилия в вопросе обеспечения права человека на свободное развитие в рамках местного сообщества. Вопрос в том, что институты государственной демократии, основанные на идеях народовластия, народного суверенитета, во многом себя дискредитировали, включая страны с развитыми демократиями. Исторический опыт свидетельствует, что демократия как государственная форма народовластия неизбежно таит в себе опасность осуществление государственной власти меньшинством с помощью большинства, что находит свое проявление в современных избирательных технологиях, жестких системах партийного строительства и других. В этих условиях реальную альтернативу этому можно обнаружить в возможностях, которыми обладает местное самоуправление. При оценке местного самоуправления следует исходить из того, что не политико-идеологические критерии, а социальное содержание и ориентация на конкретную личность составляют его главную ценность как института демократии. Это находит проявление в том, что, во-первых, вопросы жизнедеятельности граждан в рамках местного сообщества меньше всего подтверждены политическим и партийным пристрастиям, идеологическим искажениям, а их решение являются критериями эффективности и целесообразности власти. Именно в пределах конкретного района, города, села люди получают возможность реального участия в решении вопросов хозяйственно-экономической, политической жизни, здесь они могут реально оценить деловые качества своих руководителей, депутатов представительных органов власти. Справедливым следует считать мнение А.И. Солженицина о том, что «ложной репутации не поможет обманное красноречие или партийные рекомендации».

Именно на уровне местного самоуправления возможно ограниченное сочетание, баланса власти и свобод, внешнего (вертикального) управлении и внутренней самоорганизации населения. В этом плане следует выделить вопрос о соотношении понятий «местное самоуправление» и «муниципальная власть». Эти категории являются тесно взаимосвязанными. Общее состоит в том, что возникновение, организация и функционирование муниципальной власти невозможно без местного самоуправления. Муниципальная власть функционирует там, где государство признает возможность населения решать вопросы местного значения не только в рамках органов государственной власти, но и самостоятельно. Местное самоуправление рассматривается нами в трех аспектах: как институт гражданского общества, как институт правового положения личности, как институт организации публичной власти.

Категория гражданского общества позволяет выявить глубинные связи и взаимозависимости свободы личности, права и свобод человека и гражданина с закономерностями становления и развития самоуправления населения.

Гражданское общество употребляется в трех значениях: как цивильное общество прототип варварскому, как гражданская община, как общество в котором сфера частных интересов освобождена от жестокого воздействия государственно-властных институтов. Органы местного самоуправления по существу - живые клетки формирующегося гражданского общества в России. Исторический процесс самоорганизации населения и формирование гражданского общества подтверждает сложнейший путь восхождение человека от угнетения в разных формах, от политического диктата и тоталитаризма к реальному демократизму общественных отношений, к действительной свободе личности.

Между понятиями «гражданское общество» и однопорядковым понятием «общество» не только

очевидная взаимосвязь, но и весьма существенные различия.

Применительно к нашей стране мы вынуждены констатировать, что в России общество существовало всегда, но не всегда ему были свойственны элементы гражданского общества. Идея гражданского общества в рамках административно-командной системы была отвергнута, так как ограничивала формы и способы вмешательства государства в жизнь самих граждан.

Гражданское общество - это такое социальное пространство, в котором граждане взаимодействуют относительно свободно, без непосредственного вмешательства государства, обладая правом участия в политической жизни, свободой выбора представителей органов власти и др. К сожалению законодательного закрепления обязанности государства по обеспечению экономической, политической и социальной безопасности человека, его прав и свобод недостаточно для формирования гражданского общества. Процесс этот сложный и трудный, требующий системной и постоянной работы над совершенствованием нового гражданина, живущего в новых условиях действительности. По существу гражданское общество – это такое общество, в котором каждый индивидуум принимает самостоятельное решение и имеет возможность действовать без вмешательства государственно-властных субъектов. Это общество, в котором действуют индивиды, преследующие частные цели и интересы. Здесь личный выбор и частный интерес определяют действия человека.

В целом формирование гражданского общества - весьма сложный процесс, который связан, прежде всего, с созданием экономических, политических, идеологических, нравственно-психологических и других предпосылок, стимулирующих активность индивидов в самых различных областях жизнедеятельности общества, в том числе в области социального управления. Можно утверждать, что современный период становление гражданского общества в России характеризуется усилением самостоятельности и активности человека в его отношениях с обществом и государством.

В процессе обучения человек впитывает в себя, прежде всего то, что ближе к личному опыту, приобретенному им в результате его удачного или неудачного участия в делах общества и государства и сопряженному с его реальными интересами, - ведь большинство людей формируют свои убеждения в повседневной жизни. Именно в гражданском обществе индивид становится активным действующим лицом, сопоставляющий общественное благополучие со своим собственным, оценивающим выгодность или невыгодность адресуемых ему политических предложений со стороны политических партий, движений.

Обучение гражданина предполагает формирование собственной точки зрения на приходящие события, выработку критического мышления, т.е. рационализма, независимости в суждениях и оценках. Это возможно только в обществе, которое является открытым, выражает реальные потребности и интересы индивида и существует независимо.

Именно в таком обществе возможна свобода человека – внутренняя, предполагающая свободу от каких либо идеологических догм, и внешняя, которая вытекает из права выбора линии своего поведения.

Но в условиях недостаточной свободы, неразвитой правовой культуры жизненный опыт многих порождает философию собственного бессилия, психологию «маленького человека», конформизм поведения и как следствие – уклонение даже от элементарных форм политического участия. Одновременно это не мешает человеку ожидать материальной, социальной и иной помощи от государства. Такое положение вполне устраивает индивида, и в этом также появляется его «свобода».

Долгие годы в нашей стране существовало так называемое «морально-политическое единство» общества, которое привело к нивелированию социальных различий и люмпенизации населения, когда значительная его часть и сегодня начинает претендовать лишь на стабильное и гарантированное существование – обеспечение прожиточного минимума без особого напряжения в труде. Таким образом, необходимость свободного, индивидуально ответственного выбора для обывателя непривычна и неприемлема. Ценность же гражданского общества как раз в том и состоит, что человек сам выбирает себе социальные связи, стремится достичь своими собственными силами конкретного блага. Ряд авторов утверждает (и с этим нельзя не согласится), что современное российское общество остается аморфным. Сама идея свободы остается для обывателя непривычной и пугающей. В ряде случаев это находит выражение в активном неприятии независимости и свободы человека. В российском обществе сохраняется невысокий ценностный статус частной собственности, слабое осознание прав личности, покорность перед власть имущими, умаление человеческого достоинства.

Подобные установки служат не только источником психологического дискомфорта, но и серьезным препятствием для формирование гражданского общества в нашей стране. Однако мы исходили из того, что участие в политике дает человеку возможность раскрыть свой внутренний потенциал, достичь определенного положения в обществе, удовлетворить свои амбиции, принести конкретную пользу обществу, семье и т.п., самореализоваться в той или иной сфере. Более того, участие в социальном управлении, в политическом процессе составляет для индивида в одном случае право реализовать свои возможности, в другом – морально-политическую обязанность, в третьем – заинтересованность (морально-политическую или материальную). Речь идет о той или иной политико-правовой установке, побуждающей человека к конкретной деятельности, о тех или иных мотивах его поступков. Причем источниками соответствующей установки являются личностные интересы и потребности. В этой связи мы считаем возможным в рамках органа местного самоуправления использовать потенциал гражданского образования, организовав работу по повышению правовой культуры избирателей. В целях повышения качественного уровня данной работы представляется необходимым:

1.Учредить институт гражданских инициатив. Желательно, чтобы учредителями выступили структуры администрации города, городского Совета, общественных организаций на паритетных началах.

2. Определить роль и место избирательной комиссии города в данном проекте.

3. Определить экспериментальные площадки по практической реализаций усилий избирательной комиссии города в вопросе повышение правовой культуры избирателей.

ДОВЕРИЕ НАСЕЛЕНИЯ К ИНСТИТУТУ ВЫБОРОВ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ

Злотковский В.И.,
заместитель начальника департамента информации и проектно-аналитической деятельности администрации города Красноярска, кандидат социологических наук.
Лисовская А.Г.,
председатель Избирательной комиссии города Красноярска.
Ибрагимов М.З.,
главный специалист департамента информации и проектно-аналитической деятельности администрации города Красноярска,
аспирант Государственного университета цветных металлов и золота

Институт выборов и избирательные комиссии в представлении студентов и преподавателей высших учебных заведений города Красноярска

Настоящее исследование преследовало цель: выяснить отношение студентов первого и пятого курсов высших учебных заведений города к институту выборов вообще и избирательным комиссиям в частности. Выбор первого и пятого курсов позволил проследить динамику представлений, мнений и суждений студентов по заявленной тематике. Кроме того, для участия в исследовании были приглашены преподаватели высших учебных заведений. Использование единого инструментария при опросе студентов и преподавателей позволило провести сравнение позиций исследуемых групп. Это тем более актуально, что вторые по отношению к первым являются наставниками в широком смысле этого слова.

Сбор эмпирической информации осуществлялся посредством анкетного опроса по месту работы и учебы респондентов. Всего за период с 1 по 20 сентября 2006 года было опрошено 923 студентов красноярских вузов. **Усредненный портрет студента – участника опроса** выглядит следующим образом. Это молодые люди, представляющие семь вузов, учащиеся преимущественно на первом (50,8%) и пятом (41,6%) учебных курсах и получающие различное образование: гуманитарное (29,7%), юридическое (29,0%), экономическое (23,5%) и техническое образования (17,8%). Среди них девушек несколько больше, чем юношей (55,7% и 44,3% соответственно). Возраст первокурсников преимущественно 17-18 лет, пятикурсников – 21-22 года. Подавляющее большинство студентов – уроженцы Красноярского края: почти половина (48,1%) до поступления в вуз проживала в городе Красноярске, 41,1% - в городах и районах Красноярского края и 10,8% - в других субъектах Российской Федерации.

Кроме того, в опросе приняло участие 217 преподавателей шести вузов города. **Усредненный портрет преподавателей, принявших участие в опросе,** следующий. Это жители города, средний возраст которых приходится на возрастную группу 36-40 лет (медианное значение), среди них женщин почти в полтора раза больше, чем мужчин (58,5% и 41,5% соответственно). Педагогический стаж в среднем составляет 10 лет; почти половина (44,7%) имеет ученые степени кандидатов или докторов наук, а каждый седьмой является аспирантом или соискателем ученой степени.

Специальные социопсихологические исследования показывают, что именно самооценка человеком своего социального самочувствия и материального положения, а не объективные показатели его материальной обеспеченности во многом определяет общее содержание его оценок жизни, степень его социальной активности, направленность политических симпатий и антипатий. В настоящем исследовании социальное самочувствие респондентов замерялось с помощью следующих параметров:

- уровень материального положения (вопрос: «Как Вы оцениваете материальное положение своей семьи?»;
- уровень социальной адаптации («Если говорить о Вас и Вашей семье, какое из нижеприведенных высказываний наиболее соответствует сложившейся ситуации?»);
- уровень социального оптимизма («Как Вы считаете, жизнь в городе Красноярске в ближайшем будущем…?»)

Рис. 1 Социальное самочувствие среднестатистического жителя города Красноярска, студента I и V курсов и преподавателя вузов

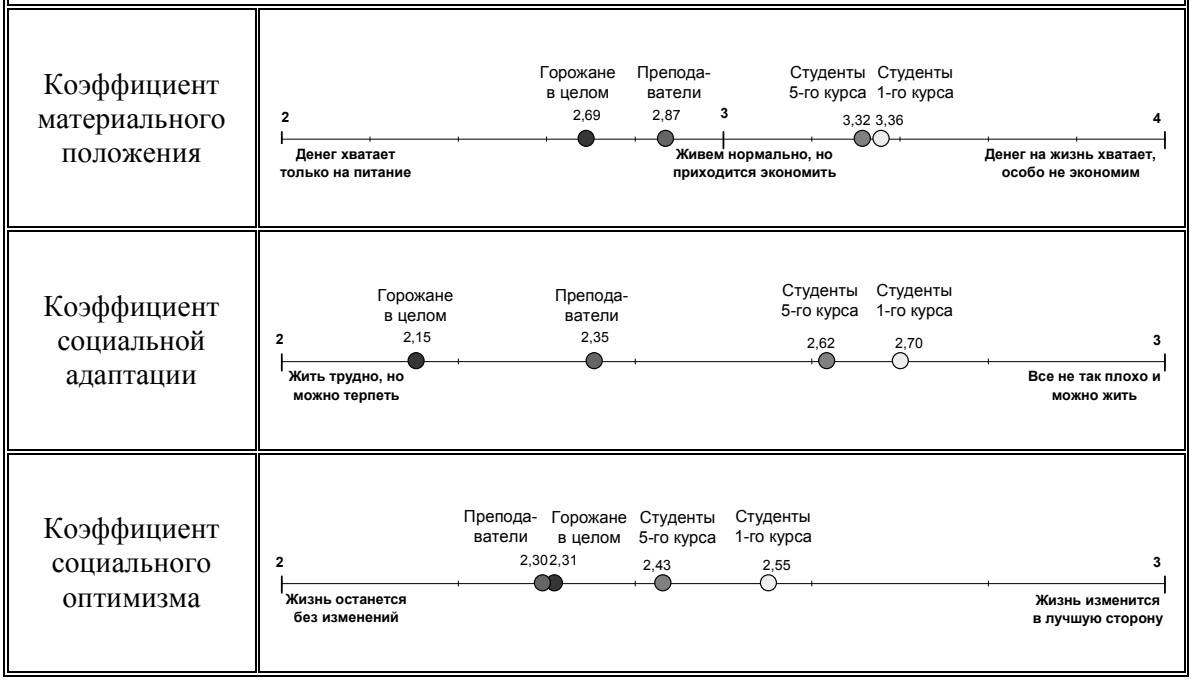
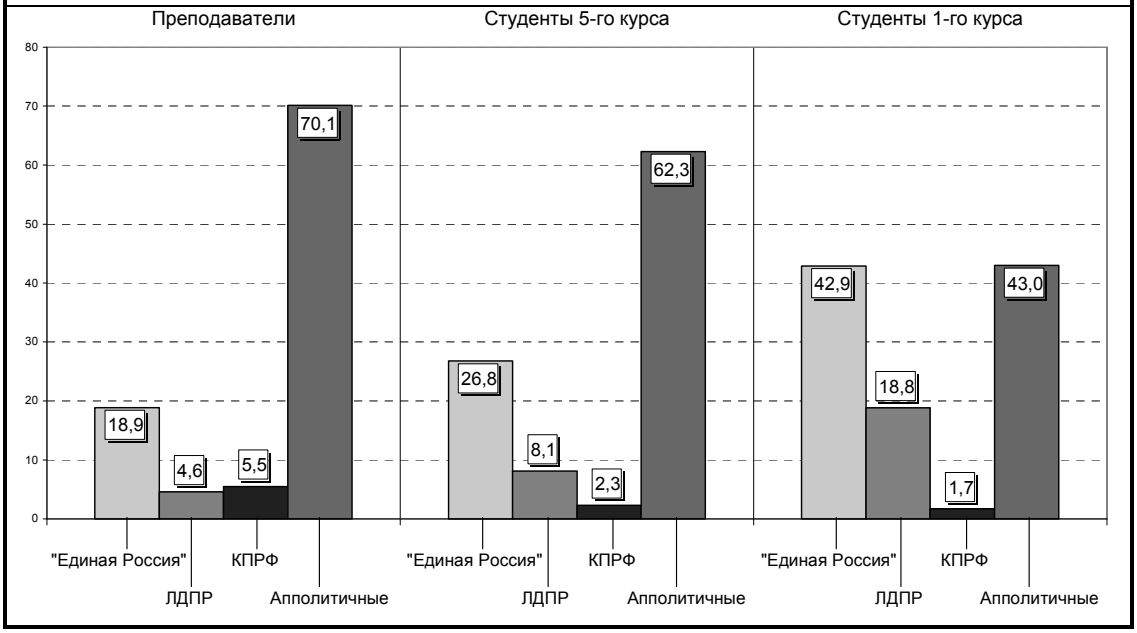


Рис.2 Рейтинг доверия партий



Процентное распределение ответов респондентов было преобразовано в шкалированный вид, что позволило в более наглядном виде представить показатели «социального барометра» в исследуемых группах (рис. 1)

Комментируя представленные данные, следует обратить внимание на два обстоятельства. Во-первых, социальное самочувствие студентов существенно выше, чем у преподавателей высших учебных заведений и горожан в целом. Во-вторых, за время обучения в вузе социальное самочувствие молодых людей несколько снижается, но по-прежнему превышает аналогичные показатели преподавателей и горожан.

Об отношении участников опроса к партийной системе вообще и конкретным политическим партиям в частности можно судить по данным

рис. 2, на котором в обобщенных категориях представлены ответы респондентов на вопрос: *«Каким политическим партиям Вы сегодня доверяете?»*

Как видим, годы обучения в вузах оказывают специфическое влияние на динамику партийных предпочтений студенческой молодежи. Снижается доля молодых людей, симпатизирующих «Единой России» с 42,9% до 26,8%, и ЛДПР с 18,8% до 8,1%. В то же время заметно возрастает доля «аполитичных» студентов, т.е. тех, кто никому не доверяет или уклоняется от содержательного ответа. Последнее обстоятельство, как показывает практика, можно интерпретировать как недоверие респондентов к партийной системе в целом. Среди первокурсников доля «аполитичных» составляет 43,0%, среди пятикурсников - 62,3%, среди преподавателей вузов достигает уровня 70,1%. Как принято говорить в таких случаях - информация к размышлению.

	Преподаватели	Студенты 1-го курса	Студенты 5-го курса
Выборы сегодня – политический спектакль с заранее предрешенным финалом	39,2	31,1	49,2
Свободные выборы – одно из главных завоеваний демократии	22,6	35,0	22,1
Выборы – это напрасная трата денег и иных ресурсов	18,9	14,1	15,1
Другое	1,8	1,7	0,5
Затрудняюсь ответить	*17,5*	*18,1*	*13,0*

В то же время обращает на себя то обстоятельство, что столь специфичное отношение участников опроса к партиям не приводит к значительному снижению их избирательной активности. Как показали результаты опроса, на предстоящие выборы в региональный парламент, которые состоятся в апреле 2007 года, декларативная избирательная активность студентов первого курса находится на уровне 32%, студентов пятого курса и преподавателей на уровне 43-45 %.

А что думают молодые люди и их наставники о сегодняшних выборах? Ответ на этот вопрос дает информация, приведенная в таблице ниже.

Как хорошо видно из таблицы, если к моменту поступления в вуз в восприятии молодых людей выборов позиция «свободные выборы – одно из главных завоеваний демократии» в большей или меньшей степени преобладает над другими позициями, то к окончанию вуза ситуация меняется. Почти половина будущих выпускников (49,2%) разделяет убеждение о том, что выборы на современном этапе – «политический спектакль с заранее предрешенным финалом». Возможно, в этом заключается объяснение того факта, что партийную индифферентность демонстрирует почти две трети будущих владельцев вузовских дипломов.

Данные опроса также дают основание утверждать: деятельность избирательных комиссий всех уровней находится вне фокуса массового интереса, не привлекает особого внимания общественности. Основанием для подобного утверждения является то, что половина и более представителей трех исследуемых групп заявляют, что о деятельности избирательных комиссий всех уровней совсем не информированы и лишь от 2,9% до 11,9% - говорят, что хорошо информированы о деятельности избирательных комиссий. В ходе исследования были получены довольно неожиданные результаты. Оказалось, что между избирательной активностью респондентов и уровнем их информированности о деятельности избирательных комиссий нет прямой зависимости. Хотя, на первый взгляд, представления горожан о работе, к примеру, участковой избирательной комиссии должны как раз формироваться в ходе непосредственного посещения избирательных участков.

Довольно интересными оказались результаты опроса в отношении того, какие мероприятия (формы работы) способствовали бы повышению эффективности и качеству работы избирательных комиссий. Выяснилось, что участники опроса, в независимости от принадлежности к той или иной социальной группе, солидарны в своем видении путей совершенствования работы избирательных комиссий – это главным образом получение информации об избирательных комиссиях через публикации в СМИ, создание собственных информационных источников и встреч с населением. И что примечательно - приверженцами данного подхода являются не только представители более старших возрастных групп – выпускники и педагоги вузов, но и их молодые коллеги - вчерашние школьники.

Арбузова Т.А.,
председатель Томской городской муниципальной избирательной комиссии

О некоторых аспектах деятельности избирательных комиссий муниципальных образований

Правовую основу для проводимой в настоящее время реформы местного самоуправления заложил Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривается радикальный вариант реформы. Существенному изменению подверглись все основные институты местного самоуправления: территориальные, организационные, финансово-экономические основы местного самоуправления, а также компетенция и ответственность органов местного самоуправления**.**

В Федеральном законе 2003 г. подчеркивается особая роль институтов непосредственной демократии, к которым, прежде всего, относится местный референдум и местные выборы. Повышение роли непосредственного волеизъявления граждан как следствие повлекло за собой появление избирательных комиссий муниципального образования (первоначально входящих в систему органов местного самоуправления). Названным избирательным комиссиям законом отведена функция организации подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования.

Анализ практики проведения муниципальных выборов позволяет сделать вывод о необходимости образования избирательных комиссий муниципальных образований в крупных муниципальных образованиях.

В настоящее время избирательные комиссии муниципальных образований созданы в ряде субъектов Российской Федерации. Так, в ходе проведения масштабных выборов в органы местного самоуправления 9 октября 2005 года в их подготовке и проведении участвовало более двух тысяч муниципальных избирательных комиссий, а также избирательных комиссий, на которые были возложены их функции.

Необходимо отметить важную роль избирательных комиссий муниципальных образований в проводимой в настоящее время реформе местного самоуправления. Помимо осуществления своей основной обязанности по подготовке и проведению местных референдумов и выборов избирательные комиссии участвуют в разработке нормативной базы, на основе которой осуществляется местное самоуправление. Томская городская муниципальная избирательная комиссия принимала самое активное участие в разработке нормативно-правовых актов как непосредственно регламентирующих выборы (Закон Томской области «О муниципальных выборах в Томской области», Закон Томской области «О выборах депутатов Государственной Думы Томкой области»), так и связанными с ними (Устав города Томска).

Учитывая необходимость согласованности действий избирательных комиссий муниципальных образований, обмена опытом между ними, выработки единых решений, вполне логичным шагом было создание 24-25 ноября в г. Новосибирске в рамках Ассоциации сибирских и дальневосточных городов (АСДГ) секции по вопросам организации муниципальных выборов. В нее вошли председатели избирательных комиссий муниципальных образований городов Сибири, Дальнего Востока и Урала.

Участники секции по вопросам организации муниципальных выборов сосредоточили свое внимание на вопросах правового, информационного, организационного обеспечения избирательных процессов. Рассматривались такие вопросы, как учет избирателей в муниципальных образованиях, взаимодействие территориальных избирательных комиссий с органами государственной власти, местного самоуправления и всех участников выборного процесса и др.

Ряд комиссий, работающих на постоянной основе более чем 5 лет, делились особенностями их работы на основании существующей практики.

Новой практикой при формировании представительных органов муниципальных образований является применение смешанной избирательной системы.

Под эгидой АСДГ в мае 2006 года в г. Томске была проведена конференция «О некоторых аспектах организации и проведения выборов в органы местного самоуправления». Почему именно в Томске? Муниципальное образование - город Томск одно из первых проводило выборы по смешанной системе. Кроме того, на конференции избирательная комиссия г. Томска совместно с председателем комитета по информатизации администрации г. Томска В. Е. Кириенко представили совместную работу по информационному обеспечению муниципальных выборов. Особый интерес участников конференции вызвал интерактивный мониторинг выборов в г. Томске. Необходимо отметить, что мониторинг проводится на выборах в органы местного самоуправления города Томска с 2004 года.

Основная часть работы по информационному обеспечению муниципальных выборов в городе Томске (и это естественно с точки зрения действующего законодательства) ложится на плечи Томской городской муниципальной избирательной комиссии. Замечу, статья 45 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» обязывает органы государственной власти, органы местного самоуправления и избирательные комиссии осуществлять информирование избирателей при проведении соответствующих выборов.

В рамках указанной нормы Томской городской муниципальной избирательной комиссией при проведении муниципальных выборов используются следующие формы информирования избирателей:

1. Размещение перетяг и информационных плакатов с информацией о дате проведения соответствующих выборов.

2. Изготовление и распространение среди избирателей пригласительных на соответствующие выборы.

3. Публикация в периодических печатных изданиях решений Томской городской муниципальной и окружных избирательных комиссий, информации о ходе проведения выборов, итогах голосования и результатах выборов.

4. Размещение информационных плакатов о кандидатах и избирательных объединениях, выдвинувших списки кандидатов, в помещении для голосования на каждом избирательном участке.

5. Изготовление и прокат роликов на телевидении в течение всей избирательной кампании.

6. Выступления на государственном областном радио как в период подготовки выборов, так и в день голосования на выборах.

7. Публикация информации о кандидатах, избирательных объединениях в газетах, распространяемых на территории города Томска.

8. Порой участковыми избирательными комиссиями используется такая специфическая форма информирования избирателей, как доведение до сведения избирателей информации о дне голосования с одновременным приглашением на выборы по домашним телефонам.

Большое внимание участники конференции уделили вопросу о месте и роли муниципальных избирательных комиссий в системе избирательных комиссий и в системе органов местного самоуправления.

В ходе конференции отмечалось, что потенциал избирательных комиссий муниципальных образований достаточно высокий, профессиональный уровень их штатных работников, особенно в крупных городах, не используется на выборах в органы государственной власти.

Участники конференции посчитали целесообразным и эффективным использование избирательных комиссий муниципальных образований городских округов с территориальным делением в качестве базовых территориальных избирательных комиссий при проведении работы:

- по повышению уровня правовой, социально-политической культуры и электоральной активности избирателей, по повышению профессионального уровня организаторов выборов;
- по регистрации (учету) избирателей, участников референдума, что является одним из приоритетных направлений деятельности избирательных комиссий различного уровня (более того, ни для кого не секрет, что именно избирательные комиссии муниципальных образований обобщают всю информацию и работают с двойниками).

Вместе с тем в ходе реформирования местного самоуправления и изменений избирательного законодательства Российской Федерации возникает комплекс вопросов, решение которых зависит как от федерального органов, так и от органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Действующий Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» относит избирательные комиссии муниципальных образований к муниципальным органам, при этом не давая его понятия. Это вызывает ряд трудностей, в частности, при отнесении членов избирательных комиссий муниципальных

образований, работающих на постоянной (штатной) основе к категории лиц, замещающих муниципальные должности. Указанная проблема в настоящее время решается путем принятия нового Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Также, в ряде субъектов до настоящего времени не приняты законы о порядке отзыва депутатов представительных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления.

Жизнь подсказывает, что эти и многие другие вопросы, возникающие перед всеми органами местного самоуправления, необходимо решать на местном уровне и в тесном взаимодействии.

Безкоровайная Ю.Е.,
студентка КрасГАУ

Политические партии и молодежь: проблемы взаимодействия

Электоральная активность – один из важнейших показателей гражданской и политической зрелости молодежи. Политические партии играют в формировании электорального правосознания молодого поколения исключительно важную роль.

Априори считается, что обеспечить высокий процент явки на выборы представителей молодого поколения - первостепенная задача как избирательных комиссий, так и различных политических объединений. В данном процессе, безусловно, заинтересованы практически все участники избирательного процесса, так как молодежь – всегда наиболее динамичная часть социума. Избирательные комиссии всех уровней заинтересованы в явке избирателей, а политические силы – в голосах избирателей. В этих целях политические партии часто устраивают различные семинары, слеты, организуют иные мероприятия по привлечению молодежи к участию в политической жизни страны. Теоретически данные действия со стороны политических партий являются позитивными, однако на практике они предопределяют возникновение ряда проблем.

Одной из них является то, что в подобных семинарах принимают участие лица с противоречивой гражданской позицией, которая не способствует формированию устойчивой мотивации для участия в выборах. И это не их вина, т.к. сформулировать свои политические взгляды и сделать выбор в пользу той или иной позиции для человека, не имеющего жизненного опыта, непросто. Кроме того, основная масса таких граждан не имеет юридического образования, школьный базис не дает им необходимого минимума знаний. На подобных семинарах молодые люди изучают лишь технологию проведения выборов. В таких условиях сложно увидеть объективную картину политической жизни общества и сформировать обоснованную самостоятельную гражданскую позицию. Тем самым создаются обстоятельства, при которых молодежь становится объектом манипулирования со стороны нечистоплотных политиков.

Ситуация, в частности, может усугубляться тем, что молодой гражданин, начиная свою политическую карьеру с активиста какого-либо объединения, фактически не имея юридического образования, «проталкивается» политической партией в органы власти любого уровня. Последствия подобных действий очевидны и в комментариях не нуждаются.

Среди факторов другого рода, которые оказывают немалое влияние на избирательную активность молодежи, можно выделить следующие:

Прежде всего, для молодых граждан рядовая работа в партийных структурах недостаточно престижна и привлекательна, поскольку партии пока не могут конкурировать с иными сферами деятельности, в том числе, по финансовой обеспеченности и предоставлению возможностей для карьерного роста. Остается невысоким их авторитет в российской провинции, поступает недостаточно информации об их текущей работе. Кроме того, сами кандидаты и политические партии строят свои избирательные кампании, мало ориентируясь на молодежь и студентов. Например, в предвыборных материалах кандидатов молодые граждане среди 15 групп избирателей по упоминаемости занимает лишь 12-е место, а студенты – 13-е.

Немаловажным является и тот факт, что многие политические партии не заинтересованы в привлечении молодежи ввиду недостаточного собственного опыта работы с данной категорией граждан и отсутствием специальных знаний. Так практика показывает, что в составах

территориальных избирательных комиссий в лучшем случае по одному члену с правом решающего голоса в возрасте до 30 лет.

Среди положительных тенденций, следует отметить то, что политические партии более активно взаимодействуют с молодыми гражданами в форме функционирования молодежных парламентов. Сегодня этот вид работы с молодежью является наиболее эффективным и применяется во многих субъектах Российской Федерации: республиках Татарстан и Коми, Архангельской, Астраханской, Московской областях. Деятельность молодежных парламентов дает видимые результаты. Например, в Ростовской области, где подобная работа с молодежью ведется постоянно, на выборах 2005 года активность молодежи выросла на 7 %. В Красноярском крае организация молодежного парламента не получила должной поддержки, но все большее количество политических партий приходят к выводу о необходимости развития данной формы самоорганизации молодежи.

С учетом вышеизложенного, необходимо политическим партиям пересмотреть методы воздействия на молодых избирателей в целях повышения уровня электорального правосознания. Кроме того, вопрос вовлечения молодых граждан в избирательный процесс должен решаться не только с позиции количественных показателей. Мы полагаем, что для того, чтобы политическая система функционировала в нормальном режиме, а правящие элиты действовали ответственно, наличие в обществе достаточного количества «устойчивых абсентеистов» просто необходимо. А превышение оптимального уровня числа участвующих в выборах – далеко не абсолютная ценность. Ведь в политическую игру «валом» может быть включено немалое число и людей асоциальных, и людей со взглядами, откровенно враждебными демократическим принципам государства. Поэтому политические партии, работая с молодежью и привлекая активистов должны действовать с позиции качества, а не количества.

Власов В.В.,
студент КрасГАУ

Местный референдум

В соответствии с Конституцией РФ местный референдум является высшей формой непосредственного народовластия на муниципальном уровне. Однако местный референдум рассматривается нами как факультативный инструмент осуществления местного самоуправления. И в большинстве муниципальных образований в современной практике не проводился ни разу. Следовательно, представляется актуальным рассмотреть причины бездействия института непосредственного выражения воли народа.

Можно выделить три функции, выполняемые рассматриваемым институтом в практике осуществления местного самоуправления.

Во-первых, на местный референдум могут быть вынесены подготовленные в органах местного самоуправления проекты нормативно-правовых актов с целью придания им особого веса в правовой системе муниципального образования. В этом случае использование инструмента всеобщего голосования может обеспечить стабильность устройства муниципальной власти и задать необходимую иерархию муниципальных правовых актов.

Во-вторых, органы местного самоуправления могут прибегнуть к проведению референдума в тех случаях, когда необходимо выбрать один из вариантов правового решения из нескольких возможных. При этом ответственность за правильный выбор будет возложена непосредственно на население.

Главная ценность института местного референдума заключается в возможности его использования населением по собственной воле, без санкции органов местного самоуправления или иных представителей власти. И в этом состоит третья - основная функция рассматриваемого института - собственно осуществление прямого народовластия.

В то же время нельзя отрицать право федерального законодателя устанавливать в соответствии с Конституцией РФ условия использования института референдума. В ст.3(ч.2) Конституции РФ говорится о непосредственном и представительном народовластии. Эти две формы выражения власти народа не должны конкурировать между собой, поскольку народовластие невозможно без каждой из них. Отчуждение народа от власти несовместимо с демократией. Вместе с тем, представительная

демократия, опираясь на специальные знания, опыт и квалификацию, не присущие всем членам социального коллектива, позволяет решать задачи социального управления. Поэтому ограничения для вопросов, выносимых на референдумы, могут и должны устанавливаться федеральным законодателем. Перечень конкретных вопросов, которые не могут быть вынесены на местный референдум, установлен Федеральным законом от 12 июня 2002 г. Конституционность введения подобных ограничений подтверждена Конституционным Судом РФ.

Причина бездействия института непосредственной демократии заключается в сложной процедуре его назначения. Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в редакции от 6 октября 2003 г. содержит гарантии назначения местного референдума по инициативе населения. Представительный орган муниципального образования обязан назначить референдум в течение 30 дней со дня поступления в этот орган документов о выдвижении инициативы; если референдум не назначен в установленный срок представительным органом, он назначается судом. Поступлению в представительный орган указанных документов должна предшествовать длительная и сложная процедура, которая регламентируется статьями 36 - 38 Федерального закона от 12 июня 2002 г. "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации". Причем на всех этапах этой процедуры возможен отказ в дальнейшем продвижении по инстанциям заявленной инициативы по формальным основаниям, например из-за неточностей в оформлении документов.

Сначала должна быть образована инициативная группа, которая обращается в избирательную комиссию муниципального образования с ходатайством о ее регистрации. Комиссия обязана в течение 15 дней рассматривать указанное ходатайство и приложенный к нему перечень документов. Если все документы окажутся безукоризненными, они направляются в представительный орган муниципального образования, который вправе проверять законность предлагаемого для вынесения на референдум вопроса в течение 20 дней. Если и здесь нарушения не будут выявлены, то следующий шаг будет опять-таки за избирательной комиссией, которая в течение 15 дней зарегистрирует инициативную группу. Отказ в регистрации может быть обжалован в суде. Процессуальное законодательство не предусматривает сокращенных сроков рассмотрения судом такой жалобы. При этом законодательство не предусматривает какой-либо ответственности представительного органа и избирательной комиссии за заведомо незаконный отказ в регистрации инициативной группы.

Если инициативная группа все же будет зарегистрирована, ей надлежит собрать подписи пяти процентов избирателей муниципального образования. Федеральный закон устанавливает 20-дневный минимальный срок сбора подписей, для городов с населением свыше 200 тысяч человек- это мало. Кроме этого все расходы по сбору подписей в поддержку референдума лежат на инициативной группе, что является дополнительной преградой для проведения мероприятия. Если подписи все же будут собраны, избирательная комиссия должна в течение 15 дней осуществить их проверку. Ошибки в подписных листах или нарушения процедуры сбора подписей позволят отказать в проведении референдума, при этом члены инициативной группы не смогут в течение двух следующих лет повторно выступать с соответствующей инициативой. Если же инициативной группе удастся преодолеть все препятствия, то документы будут направлены в представительный орган муниципального образования, только тогда и начнется течение тридцатидневного срока, для назначения местного референдума.

Возможность населения понудить органы местного самоуправления учитывать его волю должна быть реальной. Закон должен гарантировать обязательность назначения и проведения местного референдума в тех случаях, когда граждане желают непосредственно решать тот или иной вопрос, отнесенный к компетенции муниципального образования. Конечно, процедура назначения местного референдума, влекущего серьезные бюджетные затраты, не должна быть упрощенной. Но законодательство должно обеспечить реальную возможность назначения референдума и создать гарантии для его инициаторов, в том числе в случаях, когда органы местного самоуправления не заинтересованы в проведении референдума.

Дюбанов Д.С.,
студент КрасГАУ

Проблемы реализации закона об отзыве депутата, выборного должностного лица местного самоуправления

Целью данного исследования является изучение проблем реализации закона об отзыве депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. Актуальность данной темы обуславливается тем, что в современных демократических государствах, выборы, как и отзыв, являются неотъемлемой частью избирательной системы. Как указывают ученые, общество должно иметь «рычаги управления властью», не только ее запуска, но и возможности ее приостановления. Попытки осуществления процедуры отзывов в настоящее время предпринимались во многих городах РФ, например: Благовещенске, Самаре и других.

По данным Центральной избирательной комиссии РФ, в 1996-1998гг. в отношении депутатов представительных органов местного самоуправления отзыв возбуждался в 4 субъектах РФ (всего 23 инициативы, из них 13-в Алтайском крае), в отношении глав муниципальных образований – в 19 субъектах РФ (66 инициатив, в т.ч. 36 - в Алтайском крае). По отзыву депутатов представительных органов местного самоуправления проведено 8 голосований, и практически отозвано 2 депутата, а по отзыву глав муниципальных образований произведено 24 голосования и соответственно отозвано - 13. При этом 9 глав муниципальных образований сложили свои полномочия, не дожидаясь голосования.

По мнению ЦИК РФ, основные причины, по которым инициатива отзыва не была доведена до этапа голосования, следующие: отсутствие достаточной нормативной базы, ее несоответствие федеральному закону (25%); нарушение порядка процедуры инициирования отзыва (26%); нарушение порядка и сроков сбора подписей в поддержку инициативы отзыва; недостаточное количество собранных подписей (21%); отсутствие правовых оснований отзыва (26%); на собрании по возбуждению инициативы отзыва при голосовании не набрано необходимое число голосов участников собрания (2%).

В постановлении ЦИК РФ от 1 декабря 1998г. отмечается, что основными причинами инициатив отзыва являются сложное социально-экономическое положение в муниципальных образованиях, борьба за власть различных политических сил, попытки криминальных элементов взять под контроль хозяйственную сферу, недостойное поведение депутата или выборного должностного лица. В этих условиях важно, чтобы процедура отзыва была реализуемой и обеспечивала избирателям, с одной стороны, реальную возможность отзыва при наличии правовых оснований, а с другой стороны – защиту депутата или выборного должностного лица от необоснованных инициатив по отзыву.

Правовые основы голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления устанавливаются федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта РФ для проведения местного референдума с учетом особенностей, предусмотренных Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее ФЗ), в котором в ст.71 – «Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед населением», содержится норма, предлагающая комиссии по принятию устава инкорпорировать процедуру отзыва в устав муниципального образования. Проведенный нами анализ уставов муниципальных образований показывает, что в большинстве из них содержится бланкетная норма, указывающая на необходимость урегулирования этого вопроса в законе субъекта Российской Федерации, а в некоторых и совсем отсутствует. Такие законы приняты примерно в 40 субъектах РФ. Можно выделить несколько типов законов субъектов, содержащих нормы, непосредственно регулирующие механизм отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления:

-законы субъектов РФ о порядке отзыва как депутата представительного органа местного самоуправления, так и выборного должностного лица органа местного самоуправления (например, Ар-

хангельская, Брянская, Вологодская, Оренбургская области);

- законы субъектов РФ о порядке отзыва только депутата представительного органа местного самоуправления (например, Республика Чувашия, Красноярский край, Калининградская, Кировская, Челябинская области);

- законы субъектов РФ о порядке отзыва только выборного должностного лица органа местного самоуправления (например, Тамбовская область);

- избирательные кодексы или законы субъектов РФ о выборах (например, Алтайский край, Белгородская, Воронежская области).

Рассмотрим процедуру отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления на примере муниципального образования г. Железногорск.

Основанием для отзыва является лишь нарушение законодательства РФ, Красноярского края, нормативных правовых актов органов государственной власти, Устава и нормативно правовых актов органов местного самоуправления, ЗАТО Железногорск. По иным основаниям отзыв не допускается.

Согласно правовой позиции, сформулированной Конституционным Судом РФ применительно к отзыву выборных должностных лиц - облегченная процедура отзыва, которая может приводить к злоупотреблению его использования, недопустима, в том числе с необходимостью обеспечения непрерывности осуществления функций выборной публичной власти. Далее, по тексту имеется в виду повышение процентных планок подписей и голосов. Но, вопрос не ставиться о том, чтобы саму процедуру упростить, и сделать ее обязательной для всех муниципальных образований, чтобы дать избирателям возможность жесткого контроля за избранным. Законодателю необходимо разработать примерный устав, с нормами, не противоречащими основным принципам местного самоуправления и демократии и соответственно сделать его обязательной основой для формирования уставов муниципальных образований. Представляется, что путем введения дополнительных оснований отзыва можно поставить мощный заградительный барьер на пути «паразитирующих элементов», стремящихся прорваться к власти любым путем. В интересах соблюдения прав самого депутата, должностного лица, предлагается сформировать на уровне местного самоуправления специальную комиссию, которая будет рассматривать вопрос о достаточности доводов для отзыва. В состав этой комиссии можно было бы делегировать членов избирательной комиссии муниципального образования, депутатов представительного органа, представителей прокуратуры и юстиции. Кроме этого необходимо сделать процедуру отзыва за счет средств муниципалитета с 1-й стадии, а для ограничения затрат, связанных с безосновательным возбуждением процедуры отзыва, предлагаемую комиссию необходимо формировать на начальном этапе.

Лебедев В.И.,
заместитель председателя совета КРО политической партии
«Концептуальная партия «Единение»

Доверие населения к институту выборов и деятельности избирательных комиссий

Здравствуйте, коллеги!

В начале своего выступления должен изложить позицию регионального отделения Концептуальной партии «Единение» в отношении формирующейся в настоящее время в Красноярском крае системы работы избирательных комиссий с политическими партиями в период подготовки и проведения выборов, а также в период между выборами. Мы поддерживаем это начинание и будем всемерно способствовать его успешной реализации в интересах всех избирателей.

Кстати, уже сегодня мы видим первые положительные результаты совместной работы временной избирательной комиссии и недавно созданной межпартийной группы «За честные выборы!» при комплектовании территориальных избирательных комиссий в ходе подготовки к выборам нового состава ЗС, объединенного Красноярского края.

На наш взгляд, избирательные комиссии всех уровней в Красноярском крае в рамках действующего законодательст-

ва в целом успешно обеспечивают подготовку и проведение выборных кампаний в части организационно-методического обеспечения.

Вместе с тем нельзя забывать, что это лишь часть важной, государственного значения, задачи избирательных комиссий.

Мы должны помнить, в интересах формирования истинного доверия избирателей к институту выборов нам вместе: избирательным комиссиям и политическим партиям предстоит серьезно поработать над обеспечением в полной мере реализации и защиты избирательных прав граждан. Да, важно и необходимо скрупулезно, с позиций Закона реализовывать избирательные процедуры в деятельности временной, окружных, территориальных, участковых избирательных комиссий. Обеспечить беспристрастный учет волеизъявления избирателей, определить результаты выборов.

Однако, если мы действительно думаем о интересах наших избирателей, мы не должны этим ограничиваться, но всемерно содействовать тому, чтобы, с одной стороны, выдвигаемые кандидаты были должным образом подготовлены к работе во властных структурах, на управленческих должностях, с другой - у избирателя была бы реальная возможность спрашивать с избранника за качество его управленческой деятельности.

Нелишним будет напомнить - система избирательных комиссий не входит ни в одну из ветвей государственной власти. ЦИК России и избирательные комиссии субъектов РФ являются государственными органами, а избирательные комиссии муниципальных образований - муниципальными органами. И по существу, избирательные комиссии несут свою и немалую долю ответственности перед избирателями за последствия управленческой деятельности тех, кого мы избрали для руководства в законодательные и исполнительные органы власти.

Давайте не забывать об этом.

В межпартийной группе осознают необходимость действий в интересах избирателей, вырабатываются консолидированные подходы к решению существующих вопросов. Мы солидарны с координатором межпартийной группы Андреем Зберовским в том, что мы обязаны найти платформу для объединения своих усилий и создания в стране стабильности, безопасности и достатка.

На состоявшемся 25.10.2006 собрании представителей региональных отделений российских политических партий в Красноярском крае было принято Положение о принципах работы межпартийной рабочей группы «За честные выборы!». Документ будет направлен в региональные отделения всех политических партий, прошедших государственную регистрацию. Участники рабочей группы сейчас прорабатывают свои предложения по совершенствованию организации подготовки и проведения выборов, реализации защиты избирательных прав граждан. В частности, в разделе «Оказание помощи участникам избирательного процесса в доступе к той информации, что является значимой для успешного проведения выборов...» рассматривается инициатива о формировании в помощь участковым избирательным комиссиям информационного бюллетеня с данными о всех политических партиях, участвующих в выборах: утвержденные уставами партий цели и задачи, руководство партии в центре и в регионе, конт. тел., адрес представительства в регионе для возможного общения с представителями партий.

В разделе «Содействие процессу постоянного улучшения выборного законодательства, внесение предложений от политических партий в органы законодательной и исполнительной власти» может быть рассмотрен в качестве законодательной инициативы (для нового состава Законодательного Собрания) вопрос о проекте Закона, устанавливающего ответственность управленцев за качество труда, это когда соответствующим законом устанавливается такой порядок, при котором управленец любого уровня (глава государства, министр, директор, депутат и т.д.) может быть немедленно отстранен от должности, если он не обеспечивает должного качества управления. То есть, не надо будет ждать окончания сроков президентства или депутатства. Если очевидно, что управленец никчемный - его надо убирать. Показателями качества управления на уровне города, области, страны должны быть рождаемость, смертность, стоимость потребительской корзины, цены на товары и услуги, безработица и т.д. Если рождаемость растет, смертность уменьшается, зарплата растет, цены снижаются, то это хорошее качество управления. Если все наоборот, то качество управления плохое.

Приведенные примеры лишь малая часть того, над чем работает сегодня межпартийная группа «За честные выборы!».

Мы полагаем, совершенствование системы совместной деятельности избирательных комиссий и политических партий при решении задач общественной значимости непременно приведет к росту доверия населения к институту выборов и деятельности избирательных комиссий.

Спасибо.

Мирошкин Ю.Н.,
председатель Избирательной комиссии города Ачинска

Дополнительные полномочия избирательной комиссии муниципального образования, проблемы при организации и проведении муниципальных выборов в г. Ачинске

Уважаемые коллеги, участники конференции, я в своем выступлении хотел поговорить о трех аспектах в деятельности избирательных комиссий муниципальных образований или (как в сокращенном виде нас называют) – ИКМО.

Первая тема – это осуществление иных полномочий в соответствии с уставом муниципального образования на основании подпункта «к» пункту 10 ст. 24 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

В соответствии с частью 1 статьи 50 Устава города Ачинска «Избирательная комиссия города – комиссия референдума (далее Избирательная комиссия) – является муниципальным органом, который не входит в структуру органов местного самоуправления, обеспечивающих в пределах своих полномочий реализацию и защиту избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации на территории города, осуществляет подготовку и проведение муниципальных выборов, подготовку и проведение местного референдума, голосование по отзыву депутата, Главы города, голосования по вопросам изменения границ города, преобразования муниципального образования, оказывает содействие при осуществлении гражданами правотворческой инициативы, организует и проводит публичные слушания, собрания, конференции и опросы граждан на основании принятых городским Советом нормативных актов. Осуществляет иные полномочия, предусмотренные федеральным законодательством, законодательством края.

Часть 4 статьи 50 Устава города Ачинска устанавливает, что компетенция, полномочия, порядок и гарантии деятельности Избирательной комиссии города Ачинска устанавливаются федеральными законами, законами края, настоящим Уставом и положением об избирательной комиссии, утверждаемым городским Советом.

Согласно части 1 статьи 39 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» избирательная комиссия муниципального образования организует подготовку и проведение муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования.

Часть 1 статьи 39 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» следует оценивать по взаимосвязи с положениями части 3 этой же статьи 39, которая устанавливает, что порядок формирования и полномочия ИКМО устанавливаются федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта РФ, а также уставами муниципальных образований. Следовательно, законодатель допускает, что ИКМО может быть наделена и иными полномочиями помимо тех, которые прямо перечислены в части 1 статьи 39 этого Федерального закона.

К такому же выводу позволяет прийти и анализ статьи 24 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Часть 10 указанной статьи устанавливает, что ИКМО осуществляет ряд полномочий, которые я не буду перечислять за исключением п. «к»: осуществляет иные полномочия в соответствии с настоящим Федеральным законом, конституцией (уставом), законами субъекта РФ, уставом муниципального образования.

Приведенные положения позволяют сделать вывод о том, что перечень полномочий ИКМО, установленный в части 10 статьи 24 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», не совпадает с перечислением полномочий, закрепляемых за ними часть 1 статьи 39 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Причем дополняются

эти полномочия и в иных нормах Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», например, часть 3 статьи 45 данного Федерального закона устанавливает обязанность ИК всех уровней осуществлять правовое воспитание избирателей.

Исходя из буквального смысла новой части 3 статьи 39 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», полномочия ИКМО должны устанавливаться федеральным законом о выборах и уставом муниципального образования, а не самим этим Федеральным законом № 131-ФЗ. В противном случае в этой части было бы указано «устанавливается настоящим Федеральным законом». Данный Федеральный закон разграничивает случаи, когда регулирование может осуществляться только этим законом и для этого используется термин «настоящим законом», и случаи, когда регулирование иными Федеральными законами (используется термин «устанавливается Федеральным законом»).

Федеральный закон устанавливает в главе 5 достаточно большой перечень форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении. Помимо тех видов непосредственной демократии, участие в которых ИКМО прямо устанавливает часть 1 статьи 39 Федерального закона «Об Общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в данном федеральном законе прописаны и иные формы – публичные слушания, опрос граждан, правотворческая инициатива граждан, собрание, конференции граждан. Последние также могут потребовать выполнения организационных действий, реализация которых ИКМО будет наиболее приемлемым и эффективным, нежели иными органами муниципальной власти. Например, регистрация инициативной группы по проведению публичных слушаний, инициативной группы по назначению опроса или инициирующей внесение акта в порядке правотворческой инициативы, проверка сбора подписей, проверка достоверности, подлинности подписей, собранных в поддержку выдвинутой инициативы и т.д.

Именно для реализации указанных полномочий за избирательной комиссией г. Ачинска были закреплены иные полномочия Уставом города Ачинска.

В настоящее время имеется уже и практика по подготовке и организации публичных слушаний в г. Ачинске. В июне 2006 г. было принято новое Положение о проведении публичных слушаний и на основании его прописаны полномочия ИКМО г. Ачинска по организации проведения публичных слушаний:

1. Организационные мероприятия по подготовке и проведению публичных слушаний осуществляет Избирательная комиссия (ИК) г. Ачинска.
2. Председатель Горсовета или Глава города в течение 5 рабочих дней информируют ИК города о решении по проведению публичного слушания по инициативе городского Совета или Главы города. На основании этого ИК в течение 5 рабочих дней составляет календарный план по подготовке и проведению публичных слушаний и передает его в городской Совет или Главе города.
3. С момента поступления в городской Совет обращения инициативной группы жителей города с приложением документов, предусмотренных статьей 7 настоящего положения, городской Совет в срок не позднее 5 рабочих дней направляет в ИК:
   - протокол собрания (заседания), на котором было принято решение о создании инициативной группы граждан по проведению публичных слушаний;
   - список инициативной группы граждан;
   - подписные листы, содержащие наименование проекта муниципального правового акта, в прошнурованном, пронумерованном виде и заверенные председателем и секретарем инициативной группы граждан.
4. ИК осуществляет в срок не позднее 10 рабочих дней проверку правильности оформления подписных листов, достоверности сведений, содержащихся в подписных листах (подписей граждан), а также проверяет список инициативной группы граждан на предмет достоверности сведений, содержащихся в нем.
5. О проверке правильности оформления и достоверности сведений, содержащихся в подписных листах, ставятся в известность представители от инициативной группы граждан.
6. В срок не позднее 5 рабочих дней, по окончании проверки ИК направляет в городской Совет заключение о результатах проверки документов, которые были направлены в ИК, для принятия соответствующего решения городским Советом.
7. По результатам рассмотрения обращения

инициативной группы граждан и заключения ИК городской Совет принимает решение о проведении публичных слушаний либо отказывает в их проведении.

Последние публичные слушания ИК провела успешно 20 октября 2006 г. по проекту решения городского Совета «Изменения и дополнения в Устав г. Ачинска». В этом году еще планируем провести публичные слушания на темы: «Отчет по бюджету 2005 г.», «Проект бюджета 2007 г.» и, по плану, «Социально-экономическое развитие г. Ачинска». Всего в течение 2007 г. пройдет не менее 10 публичных слушаний. Некоторые депутаты и правовое управление Администрации г. Ачинска на первоначальном этапе категорически возражали против дополнительных полномочий ИК, но ИК смогла убедить большинство депутатов в своей правоте и законности возложения данных полномочий. Большую юридическую помощь при обосновании дополнительных полномочий комиссии оказала доцент кафедры юридического института КГУ Роньжина Ольга Викторовна. Огромное ей за это спасибо.

Вторая тема моего выступления появилась в связи с внесением изменений в ФЗ № 93 от 21 июля 2005 г. «О внесении изменений в законодательные акты российской федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты российской федерации».

Я хочу сказать о пункте 2 статьи 34 данного закона. На основании которого ИКМО перестала быть органом местного самоуправления, а стала просто муниципальным органом. Для чего были внесены данные изменения – понятно: ИКМО просто хотят сохранить в вертикали избирательных комиссий, начиная от ЦИКа и заканчивая УИК. Но после того как ИКМО стало муниципальным органом, мы просто выпали из ряда федеральных и краевых законов. Например:

1. Не являясь органом местного самоуправления, мы не подпадаем под норму закона о том, что изменение в структуре органов местного самоуправления вступает в силу не ранее чем по истечение срока полномочий представительного органа, принявшего указанное решение и в связи с этим убрать из Устава города ИКМО можно в любое время, и одновременно ИКМО перестанет существовать.
2. Лишились возможности правотворческой инициативы, потому что 131 ФЗ четко оговаривает, кто этим правом обладает – там нет такого субъекта как муниципальный орган.
3. Являясь органом местного самоуправления, мы получали ответы на запросы от органов юстиции, регистрационных, налоговых органов, банков. Сейчас мы такой возможности иметь не будем, хотя данная процедура оговаривается в ФЗ № 93, но такие нормы не предусмотрены в ведомственных законах вышеперечисленных органов.
4. При рассмотрении избирательных споров в судах мы так же имели возможность быть представлены как органы местного самоуправления в качестве заинтересованного лица и т. д.

Поэтому я считаю, что в связи с данными изменениями статьи 24 ФЗ № 93 необходимо на федеральном уровне внести изменения во все законы, которые затрагивают интересы органов местного самоуправления и избирательных комиссий.

Третья тема. Все более актуальным и злободневным становится проблема взаимоотношений избирательных комиссий и федеральных судов. К примеру, в этом году в Ачинске проходили повторные выборы депутатов Ачинского городского Совета. И хотя мы и раньше сталкивались с довольно вольным обращением как городским, так и краевым судом с нормами избирательного законодательства, но нынешние решения судов превзошли все ожидания. Например, ряду кандидатов ОИКами было отказано в регистрации из-за недостаточного количества действительных и достоверных подписей, в основном, на основании заключений квалифицированных экспертов (специалистов МВД), однако суды пошли на то, чтобы вызывать избирателей в качестве свидетелей и опрашивать в ходе судебного заседания, хотя избирательные комиссии такого права лишены. Также краевое УВД инициировало повторную проверку подписных листов, нарушая пункте 7 статьи 37 ФЗ № 93. Такая процедура категорически не допускается. И самое главное, что суды в дальнейшем руководствовались данными незаконными заключениями.

В итоге несколько решений ОИК судами были отменены как незаконные. Спрашивается, какие законные основания были у данных комиссий зарегистрировать кандидатов в то время, когда у них было недостаточное количество действительных и достоверных подписей? Я считаю, что в порядке главы 26 ГПК РФ суд должен проверять обоснованность или необоснованность действий избирательных комиссий, исходя из тех пределов, которые ей предписывают правовые нормы, регулирующие избирательный процесс.

С. Е. Огородников,
студент Юридического института КрасГУ

К вопросу о голосовании «против всех кандидатов»

Целью данной работы является исследование истории института голосования «Против всех» по российскому законодательству последних лет, отношения к нему Конституционного Суда РФ, целесообразности упразднения данного института.

На выборах 1989 - 1992 гг. строка «против всех» в избирательном бюллетене отсутствовала, но такой вид волеизъявления был возможен: гражданину, отвергавшему всех кандидатов, следовало вычеркнуть в бюллетене все фамилии. При подготовке в 1993 г. нового электорального законодательства группа В. Л. Шейниса решила изменить форму бюллетеня, чтобы избиратель не вычеркивал в нем фамилии не нравящихся ему кандидатов, а ставил значок против фамилии того, за кого он голосует.

При доработке проекта было решено добавить в бюллетень строку «против всех», а бюллетень без отметок считать недействительным. Согласно положениям о выборах депутатов Государственной Думы (в ред. от 21.09.1993 и 01.10.1993.) и о выборах Совета Федерации (в ред. от 11.10.1993.) выборы должны были признаваться несостоявшимися, если «против всех» подано больше голосов, чем за кандидата, получившего наибольшую поддержку. Однако по настоянию председателя Центризбиркома Н. Т. Рябова эта норма была исключена из обоих документов. В итоге голосование «против всех» никак не повлияло на результативность декабрьских выборов 1993 г. То же самое происходило на думских 1995 г. и на многих региональных выборах.

Ситуация изменилась в 1997 г., когда норма, исключенная из положений 1993 г., была внесена в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», причем касалась она только выборов по одномандатным избирательным округам. В 1999 г. в закон была также включена норма, в соответствии с которой и в многомандатном округе кандидат, набравший меньше голосов, чем подано «против всех», считается неизбранным.

Некоторые регионы пошли в этом отношении еще дальше. Так, Законы Красноярского края «О выборах в органы местного самоуправления в Красноярском крае» 1995 года и «О выборах в Законодательное собрание Красноярского края» 1997 года установили, что и выборы по спискам признаются несостоявшимися, если «против всех» подано больше голосов, чем за какой-либо из списков. Однако в 2002 г. новый Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» запретил устанавливать иные основания признания выборов несостоявшимися, и данные нормы были исключены.

В связи с этим представляется интересным изучение мнения Конституционного Суда РФ по данному вопросу.

Так, в 1998 г. рассматривался запрос Совета Федерации о проверке конституционности положения о признании выборов несостоявшимися в случае, если число голосов избирателей, поданных за кандидата, набравшего наибольшее число голосов по отношению к другим кандидатам, меньше, чем число голосов избирателей, поданных против всех кандидатов.

КС указал, что, согласно закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», воля избирателей может быть выражена голосованием не только за или против отдельных кандидатов, но и в форме голосования против всех внесенных в избирательный бюллетень кандидатов. Такое волеизъявление означает в условиях свободных выборов **не** безразличное (как полагал Совет Федерации), а **негативное** отношение избирателей ко всем зарегистрированным и внесенным в избирательный бюллетень по данному избирательному округу кандидатам. Его конституционно-правовой смысл заключается в том, что таким кандидатам отказывается в праве представлять народ в выборных органах публичной власти. При этом выборы как способ выявления воли народа и формирования соответствующих легитимных органов государственной власти и местного самоуправления, от его имени осуществляющих публичную власть, основаны на приоритете воли большинства избирателей, принявших участие в голосовании.

Факт негативного отношения большинства избирателей ко всем кандидатам, подтвержденный голосованием «против всех кандидатов» большим

числом избирателей, чем проголосовало за набравшего большинство голосов кандидата, означает, что и данный кандидат не получил поддержки избирателей, необходимой и достаточной для обеспечения подлинного представительства народа, которое согласно статье 3 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации должно быть результатом свободных выборов. Поэтому признание выборов в таких обстоятельствах несостоявшимися в **наибольшей** степени отвечает принципу народовластия.

По иронии судьбы Конституционный Суд невольно и дал толчок к отмене голосования «против всех». В 2005 г. в другом своем постановлении КС признал и право граждан осуществлять предвыборную агитацию «против всех» за счет собственных средств, наравне с агитацией за «живых» кандидатов, увязав его с правом на свободу выражения своего мнения, находящегося в нерасторжимой связи с правом на свободные выборы.

Однако Конституционный Суд, как справедливо отметил в своем особом мнении судья Н. С. Бондарь, не установил порядок такой агитации, указав лишь, что «федеральному законодателю надлежит незамедлительно принять меры по урегулированию порядка осуществления гражданами права на проведение предвыборной агитации против всех кандидатов».

Однако законодатель предпочел более простой путь. 26 мая 2006 года депутаты Законодательного Собрания Тверской области внесли в Государственную Думу РФ законопроект, согласно которому графа «против всех кандидатов» подлежит исключению из бюллетеней на выборах всех уровней, включая выборы Президента, самой Думы, а также местные и региональные. Проект был одобрен и подписан Президентом – таким образом, голосование «против всех» было запрещено.

Инициаторы законопроекта в пояснительной записке к нему, в частности, указывали, что его принятие «позволит снизить вероятность возникновения ситуаций, когда выборы признаются несостоявшимися, и необходимости назначения повторных выборов, что влечет за собой расходование дополнительных бюджетных средств».

Между тем, как следует из 15-летней истории существования института голосования «против всех», оно может существовать и не порождая правовых последствий (например, при выборах по пропорциональной системе). Вместе с тем, данный институт помогает выявить мнение избирателей, их отношение к конкретным кандидатам, представленным на выборах. Его отсутствие означает, что избиратель вынужден голосовать за тех, кого ему предложили (или не голосовать вообще). Если же учесть, что нынешнее избирательное законодательство предусматривает крайне жесткие требования к реализации пассивного избирательного права (в частности, необходимость сбора значительного количества подписей или внесения большого избирательного залога для регистрации в качестве кандидата), то возникает опасение, что активное избирательное право граждан было, таким образом, серьезно ограничено. А это чревато утратой им ценности в глазах народа и падением доверия к институту выборов.

В связи с этим, не исключено, что вскоре Конституционному Суду придется вновь вернуться к вопросу о голосовании «против всех». Раз оно само конституционно, более того – в максимальной степени выражает принцип народовластия, то насколько конституционна его отмена?

Понятия принципа преемственности и ротации кадров в работе территориальных избирательных комиссий

Гоффман В.В.,
студент магистратуры КрасГАУ

Избирательная система представляет собой целостную систему правовых норм и общественных отношений, связанных с выборами представителей публичной власти. Юридической основой избирательной системы демократически развитых государств является избирательное право - это совокупность правовых норм, институтов, содержащихся в законах и иных нормативных актах, которые регулируют принципы и условия участия в формировании избирательных органов, организацию и порядок выборов.

Важная роль в организации избирательной кампании принадлежит избирательным комиссиям. Их статус и порядок формирования определяются главой IV Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

В настоящее время идет формирование территориальных избирательных комиссий города Красноярска (далее - ТИК), в составе семи единиц в соответствии с количеством районов в городе. Количество мест и количество желающих приобрести статус члена территориальной избирательной комиссии с правом решающего голоса явно не соответствуют друг другу, желающих больше. В 2002 году на 540 мест членов ТИК с правом решающего голоса, претендовало более 890 человек. Другими словами налицо здоровая конкуренция.

В соответствии со ст.ст. 25, 22 Закона об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации территориальные избирательные комиссии формируются на основе предложений политических партий, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации (Законодательном Собрании Красноярского края), иных общественных объединений, предложений избирательных объединений, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в представительном органе муниципального образования, а также предложений представительных органов муниципальных образований, собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы, территориальных комиссий предыдущего состава.

В избирательную комиссию может быть назначено не более одного представителя от каждой политической партии, от каждого избирательного объединения, иного общественного объединения.

Государственные и муниципальные служащие не могут составлять более одной второй от общего числа членов территориальной избирательной комиссии.

Кроме Федерального закона, есть и подзаконные акты, регулирующие вопросы, связанные с формированием ТИК и в том числе Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 24 мая 2006 г. № 176/1131-4 «О методических рекомендациях о порядке формирования территориальных избирательных комиссий, избирательных комиссий муниципальных образований, окружных и участковых избирательных комиссий».

В статье 1.1.5 в частности указывается, что при формировании избирательной комиссии рекомендуется учитывать принцип преемственности в ее работе, целесообразность назначения в ее состав лиц, имеющих высшее юридическое образование или ученую степень в области права, опыт организации и проведения выборов, референдумов, а также участия в работе избирательных комиссий молодежи.

Половину состава ТИК избирательная комиссия субъекта РФ должна назначить по предложениям политических партий, избирательных объединений, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации, в представительном органе муниципального образования.

Из общего анализа Федерального закона и подзаконных актов следует, что вторую половину состава ТИК Избирательная комиссия Красноярского края назначает по своему усмотрению по предло-

жениям остальных субъектов выдвижения кандидатур в состав избирательных комиссий.

Именно здесь и встаёт вопрос о необходимости ротации кадров, т.е. участия в работе комиссий молодых граждан, и стабильности работы избирательной комиссии, т.е. преемственности.

Не секрет, что основной костяк ТИК составляют государственные и муниципальные служащие, которым весьма удобно совмещать работу членов комиссий с основным местом работы, т.к. местонахождение ТИК соответствует местонахождению администраций районов. В основной своей массе председатели ТИК, их заместители и секретари являются муниципальными служащими – заместителями глав районо, начальниками отделов и т.д. Редко можно найти исключение.

И именно такое положение дел ставит в невыгодное положение ТИК перед фактами использования кандидатами и партиями административного ресурса для привлечения дополнительных голосов за правильных кандидатов.

Одно досрочное голосование обычно несет за собой массу нарушений закона. Но члены ТИК так перегружены своей работой, что даже не могут посмотреть в окно и засвидетельствовать массовый подвоз избирателей, что категорически запрещено законом.

Отсюда следует вывод: сократить представительство государственных и муниципальных служащих в ТИК до одного – двух человек.

Безусловно, это решение создаст дополнительный пласт проблем, возникающих при формировании и функционировании ТИК, но выбирать членов ТИК с решающим голосом есть из кого.

И так из вышеизложенного можно сделать вывод, что половина ТИК формируется по предложениям партий и избирательных блоков, допущенных к распределению мандатов в том или ином соответствующем представительном органе, и половина из числа государственных и муниципальных служащих. При этом преемственность в работе избирательных комиссий наполовину всегда имеет место, а ротация кадров и участие молодежи в работе избирательных комиссий отдается на откуп соответствующим избирательным блокам и партиям.

О некоторых проблемах информационного обеспечения выборов органов городского самоуправления Новосибирска

Макарцев А.А.,
член Новосибирской городской муниципальной избирательной комиссии,
доцент Сибирского университета потребительской кооперации,
кандидат юридических наук

Информационное обеспечение выборов является одной из гарантий реализации избирательных прав граждан, выступающей в виде производства и (или) распространения связанной с выборами информации в период избирательной кампании. Оно призвано обеспечить гласность выборов, создать условия для осознанного волеизъявления избирателей. В соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» информационное обеспечение выборов включает в себя две составляющие: информирование избирателей и предвыборную агитацию. Подобное положение является новеллой действующего избирательного законодательства.

Определяющими в процессе формирования избирательной практики в сфере информационного обеспечения выборов являлись 2003-2005 гг. – время проведения первых избирательных кампаний в рамках нового избирательного законодательства: и Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, и актов, его комментирующих. Огромную роль в этом процессе играло Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 октября 2003 г., в котором был признан не соответствующим Конституции Российской Федерации подп. «ж» п. 2. ст. 48 ФЗ «Об основных гарантиях…». Значимость этого конституционного акта подтверждает Колюшин Е.И., отмечая, что после его принятия доказать претензии к СМИ по поводу нарушения избирательного законодательства чрезвычайно сложно. Но эта точка зрения не находит подтверждения в выборах органов местного самоуправления Новосибирска. Уже в первой половине 2004 г. за время избирательной

кампании по выборам мэра Новосибирска было составлено 25 протоколов по ст. 5.5. КоАП РФ (нарушение порядка участия СМИ в информационном обеспечении выборов).

Процесс информирования избирателей начинается с момента официального опубликования решения соответствующего органа о назначении выборов. За этим следует процесс выдвижения кандидатов, который достаточно широко освещается в прессе. При этом СМИ в своих информационных сообщениях не всегда объективно подходят к освещению данных фактов. Представители СМИ в подобных сообщениях наиболее часто нарушают п. 5 ст. 45 ФЗ «Об основных гарантиях…». Практика избирательной кампании в Новосибирске показала, что в новостных программах телевидения информация о выдвижении одних кандидатов носила поверхностный характер, а о других – давалась с позитивными или негативными комментариями. Фактически информационные сообщения о кандидате, сопровождающиеся комментариями, носили явно агитационный характер и являлись политической рекламой. Аналогичный подход к информационным сообщениям был распространен и при работе редакций печатных СМИ. За весь период избирательной кампании по выборам мэра г. Новосибирска в Новосибирскую городскую избирательную комиссию поступило 45 заявлений, в которых обжаловались действия СМИ по информированию избирателей и порядку ведения предвыборной агитации.

Отдельной формой доведения информации до избирателей являются программы телевизионных СМИ, касающиеся жизни кандидатов. У уполномоченных органов при рассмотрении подобных дел возникает ряд трудностей. Формально кандидаты к выпуску данных материалов не имеют никакого отношения: отсутствуют договоры между кандидатом и редакцией СМИ. Вследствие этого существует возможность привлечь к ответственности только нечистоплотное СМИ, которое обнародовало эти материалы с нарушением избирательного законодательства, тогда как заказчик материала от ответственности уходит.

Особую роль в доведении информации до избирателей в ходе избирательной кампании выполняют информационно-аналитические авторские программы журналистов. С одной стороны, выходя в эфир в выходные дни, когда большинство людей находится дома, они охватывают огромную массу телезрителей. С другой, их авторы, реализуя аналитические задачи программы, имеют возможность включать в их сюжеты любую информацию, в том числе носящую явно агитационный характер. Позитивные и негативные выводы журналистов, не всегда объективно делающих свои сюжеты, оказывают значительное воздействие на умы избирателей.

Нормы ФЗ «Об основных гарантиях…» носят общий характер по отношению ко всем формам подачи информационного материала на телевидении. 15 октября 2003 г. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации издала Постановление «О некоторых вопросах информационного обеспечения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и иных выборов в Российской Федерации». В п. 1 данного акта прописывалось, что под действие правила подачи информации о выборах в новостных программах единым блоком не попадают авторские информационно-аналитические программы. Делая исключения для авторских информационно-аналитических телевизионных программ, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации не в полной мере соблюдает нормы федерального законодательства, которое не делает исключения в отношении различных форм подачи журналистами информации. Возникает вопрос: «Почему Центральная избирательная комиссия Российской Федерации сделала исключение в отношении авторского материала журналистов, обнародованного в телевизионных СМИ, а права журналистов, работающих в печатных СМИ, на свою точку зрения не приняло во внимание?»

Несмотря на то что в связи с обновлением избирательного законодательства в 2002 г. в литературе отмечаются существенные качественные изменения в нормативной основе юридической ответственности за совершение избирательных правонарушений, в настоящее время в этой сфере правового регулирования проявился ряд проблем. Уже упоминался пример, связанный с привлечением к ответственности СМИ, в то время когда реальный заказчик материала в описании дела не фигурирует. Но и в ходе рассмотрения этих правонарушений часто в силу норм законодательства нарушаются права участников избирательного процесса.

В случае обнаружения кандидатом нарушения правил проведения информирования и предвыборной агитации он обращается с заявлением в соответствующую избирательную комиссию. Избирательная комиссия, удовлетворяя заявленные требования, составляет протокол об административном правонарушении и направляет его вместе с сопутствующими документами в судебные органы (мировой суд, федеральный суд). При рассмотрении дела об административном

правонарушении на судебное заседание приглашаются участники производства, перечень которых закреплен ст. 25 КоАП РФ, к числу которых относится и потерпевший. Но при рассмотрении административных правонарушений, вытекающих из избирательных отношений, потерпевший как участник судебного процесса отсутствует. Это связано с тем, что у данных правонарушений формальный состав. Он не предусматривает обязательного наступления в результате совершения правонарушения какого-либо общественно опасного, вредного последствия. Констатируется лишь факт нарушения того или иного правила. Избирательная практика показала, что суд при рассмотрении административных дел, связанный с нарушением СМИ правил информирования и агитации, ограничивается вызовом в судебное заседание лишь лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. Возникает ситуация, заключающаяся в том, что кандидат (его представитель), являющийся инициатором дела (заявителем) и обязательным участником заседания избирательной комиссии при рассмотрении его заявления в судебном заседании участником процесса не является, и как следствие – не обладает правом обжалования решения суда.

Недостаточная продуманность законодательства о выборах выражается и в том, что существуют нормы права, которые реально никогда не будут применяться. Так, в случае распространения организацией, осуществляющей выпуск СМИ, сведений, способных нанести ущерб чести, достоинству или деловой репутации кандидата, законодатель предусматривает возможность кандидата их опровергнуть. В соответствии со ст. 56 ФЗ «Об основных гарантиях…» для обнародования опровержения кандидату эфирное время предоставляется в то же время суток, в которое была обнародована первоначальная информация. Но одним из условий предоставления эфирного времени для опровержения является то, что организация, осуществляющая выпуск средства массовой информации, должна сделать это до окончания агитационного периода. Если негативная информация распространялась намеренно, то эфирное время для опровержения будет предоставлено в последний день агитационного периода. Но с точки зрения избирательных технологий это повлечет негативные последствия для имиджа кандидата: за два дня до дня голосования будет объявлено об информации, которая обнародовалась ранее, затем слово будет предоставлено самому кандидату или его представителю. Опровержение в представлении рядового кандидата будет смотреться как вызов правдивой информации, донесенной до зрителей свободными СМИ.

Анализ действующего законодательства о выборах позволяет сделать вывод, что правовое регулирование правил предвыборной агитации осуществляется посредством установления сроков её проведения, условий участия граждан и иных субъектов избирательного процесса в предвыборной агитации, запретов и ограничений в осуществлении агитационной деятельности. Но, как показала избирательная практика, это является недостаточным: в нормативно-правовых актах отсутствуют прямые гарантии обеспечения права граждан на достоверную информацию о выборах, кандидатах, избирательных объединениях. В период избирательной кампании информационное освещение событий часто в силу заблуждений или умысла трансформируется в политическую рекламу и носит явно агитационный характер. Законодателю необходимо более четко и компетентно разграничить понятия информирование (освещение событий) и агитация, в том числе законодательно закрепить понятие «политическая реклама».

Кризис партийной системы в России как главная проблема предстоящих выборов

Маслодудова Н.В.,
доцент Сибирского Юридического института МВД России,
кандидат философских наук

Кризис отечественной партийной системы начал проявляться на парламентских выборах в декабре 2003 г., а его наглядным свидетельством явились региональные выборы 2004-2006 гг. Следует отметить, что такая ситуация явилась закономерным результатом развития партийной системы с 1993 года. В самой Конституции предусматривалось учреждение режима сильной

президентской власти, лишь отчасти ограниченной полномочиями парламента. Законодательно заложенная относительная слабость политических партий в настоящее время проявилась через их неспособность реализовать свои основные функции. Сегодняшние партии практически не рассматриваются как самостоятельные субъекты политики.

Победа на выборах в Государственную Думу в 2003 г. «Единой России», двукратное ослабление КПРФ, а также полный провал либеральных партий послужили поводом к предположению, что в России утверждается моноцентрический политический режим. Это мнение подкреплялось и тем, что в ряды «Единой России» повсеместно потянулись как представители исполнительной власти, так и те, кто надеялся эти места занять в будущем. То есть принадлежность к этой партии, как и в былые времена к КПСС, многими стало рассматриваться как средство для вхождения во власть. Особенно ярко это проявилось в регионах. Для большинства электората "Единая Россия" стала восприниматься как бюрократизированная структура, ориентированная на обслуживание интересов исполнительной власти, а не на реальное укрепление связей с обществом и выражение его запросов. Разумеется, это не могло не скомпрометировать партию. Если добавить к этому непопулярность в народе политики правительства (монетизация, реформа ЖКХ, отмена выборности губернаторов, запрет на митинги и т.д.), полностью ассоциирующейся с политикой «партии власти», то становится понятно, почему на региональных выборах 2004-2006 гг. «Единая Россия» в подавляющем большинстве регионов показала худшие результаты, чем на выборах 2003 г. Наиболее резким, по данным экспертов Международного института гуманитарно-политических исследований, было падение ее электоральной поддержки в регионах Крайнего Севера и Дальнего Востока – Корякском АО (-25,15 %), Таймырском и Ненецком АО (-16,94 %), Амурской обл. (-16,09 %), Архангельской обл. (-14,31 %). Что касается других участников выборов, то КПРФ смогла существенно укрепить свои позиции главным образом в тех регионах, где конкуренция была совсем незначительной. Более того, в Корякском АО (+26,47 %) и Ненецком АО (+16,74 %) это был успех не столько самой партии, сколько ее региональных лидеров (Н. Солодяковой и Л. Саблина). Значительно снизились электоральные результаты ЛДПР, причем в некоторых регионах – радикально. Так, в Брянской, Тульской и Иркутской областях партия даже не смогла преодолеть 5%-ый барьер, а в Амурской прошла в областной совет только благодаря 3%-ому заградительному барьеру. Результаты региональных выборов РДП «Яблоко» и СПС показали, что надеяться на возрождение либеральной идеи в России в ближайшее время не приходится. Эти партии смогли добиться хоть каких-то результатов, только в том случае, если шли в блоке с региональными партиями, зачастую не имеющими ничего общего с либеральной идеологией. Примером может служить блок «За возрождение Брянщины», созданный «Яблоком» вместе с Концептуальной партией «Единение», агитматериалы которого были напичканы изображениями И.В. Сталина и цитатами из его произведений. Идеологией СПС на региональных выборах был обыкновенный социал-популизм, который сопровождался открещиванием от одиозных «старых» лидеров партии. Так, выступая по местному «Альфа-каналу», лидер амурского регионального списка СПС А. Плутенко заявил: «28 мая будут выборы нового национального лидера в Москве на съезде партии. Я думаю, что скоро нашу партию мы будем ассоциировать с новыми фамилиями». Действительно, сегодняшний лидер СПС Н. Белых мало напоминает прежних лидеров И. Хакамаду, Б. Немцова и А. Чубайса. Что же касается известности лидера, то многие его даже не узнают, когда он появляется на телеэкране.

Таким образом, главная проблема предстоящих выборов заключается в том, что электорат не знает, за кого он будет голосовать. Сегодня явно существует запрос на обновление политической элиты и новое электоральное предложение. Но поскольку репрессивный характер нынешнего партийного законодательства практически исключает возможность создания новых партий без согласия властей, такое «новое» электоральное предложение, как политический блок Партии Жизни, Партии пенсионеров и «Родины», сразу же был воспринят как вторая «партия власти», создаваемая для иллюзии выбора. Избирателю в такой ситуации остаются три альтернативы – либо поддерживать тех, кто известен, но еще не дискредитирован (здесь как раз может подойти упомянутый объединенный блок), либо не идти на выборы, либо голосовать «против всех». Соответственно, чем меньше будет оставаться того, что не дискредитировано, тем сильнее будет падать явка на выборы и расти голосование «против всех». Понимание этого объясняет, почему в бюллетенях на будущих выборах графа «против всех» будет отсутствовать.

Относительные иерархические коллизии в законодательстве о муниципальных выборах и местном референдуме

Петров А.А.,
ассистент Юридического института КрасГУ

Несовместимость установленных различными нормативно-регулятивными средствами моделей поведения в однотипных ситуациях с необходимостью порождает случаи выбора той или иной модели поведения и, как следствие, относит риск неблагоприятных последствий «неудачного» интеллектуального решения на субъектов, ответственных за выбор.

Поэтому установление четких критериев предпочтения одного из коллидирующих нормативно-регулятивных средств относительно других означает минимизацию рисков свободного усмотрения органов публичной власти при принятии решения о правомерности поведения в данной ситуации.

Напротив, отсутствие таких критериев вызывает первоначально хаос неограниченной свободы правоприменителей, и лишь спустя определенное время формируется практикой (а иногда и легитимируется высшими судебными и административными органами) соглашение «применять в ситуации А норму Б, но не В».

Одной из проблемных зон в построении системы разрешения иерархических коллизий является вопрос о возможности увеличения числа уровней в иерархии применительно к конкретной сфере отношений (относительная предметная иерархия). Данная проблема имеет место и в регулировании отношений, связанных с проведением муниципальных выборов и местного референдума.

Например, попробуем ответить на следующий вопрос: возможно ли принятие устава муниципального образования на местном референдуме?

Нормой части 3 статьи 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закреплены два способа приятия устава муниципального образования: 1) представительным органом муниципального образования; 2) населением непосредственно на сходе граждан в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек. Намеков на возможность принятия устава местным референдумом в данном законе не содержится, что означает установление запрета на принятие устава муниципального образования на местном референдуме.

Вместе с тем, буквальное толкование статей 12, 73 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме» (далее по тексту – ФЗ об основных гарантиях) позволяет установить, что в данном законе вышеназванный запрет отсутствует. Более того, часть 9 статьи 12 ФЗ об основных гарантиях содержит следующую норму: «Установление иных ограничений для вопросов, выносимых на референдум, кроме указанных в настоящей статье, не допускается». Данное правило является средством наделения норм, содержащихся в статье 12 ФЗ об основных гарантиях, большей юридической силой относительно иных норм иных федеральных законов, регулирующих данные отношения.

Кроме того, все нормативные предписания ФЗ об основных гарантиях в силу частей 1, 5, 6 статьи 1 данного закона наделены иерархическим превосходством относительно иных федеральных законов в сфере регулирования основных гарантий реализации гражданами Российской Федерации конституционного права на участие в выборах и референдумах, проводимых на территории Российской Федерации. Здесь мы можем видеть еще один способ выражения относительной (предметной) иерархии.

Вопрос о том, насколько законно такое правовое регулирование не находит однозначного ответа ни в юридической науке, ни в практике Конституционного суда Российской Федерации.

Поддерживая применение норм ФЗ об основных гарантиях как вышестоящего в данных отношениях акта, укажу на необходимость дальнейшего глубокого теоретического анализа данной проблемы и четкое закрепление ее решения в системе источников российского права.

Избиратель как особый субъект юридически значимого поведения

Провоторов Д.В.,
ассистент Юридического института КрасГУ

При характеристике юридически значимого поведения довольно четко проясняется роль того или иного субъекта правовых отношений в жизни общества. Избиратель же является одним из самых главных участников избирательного процесса, его поведение предопределяет смысл существования избирательной системы в государстве как на федеральном, региональном, так и на местном уровнях. В этой связи представляется необходимым проанализировать избирателя, который является субъектом юридически значимого поведения.

Согласно ФЗ от 12 июня 2002г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» избирателем признается каждый гражданин Российской Федерации, обладающий активным избирательным правом, достигший возраста 18 лет, за исключением тех из них, которые признаны судом недееспособными или содержатся в местах лишения свободы по приговору суда. Применительно к муниципальным выборам, избирателями могут быть иностранные граждане, достигшие возраста 18 лет, не признанные судом недееспособными и не содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда, постоянно или преимущественно проживающие на территории муниципального образования, в котором проводятся выборы.

Буквально получается, что фигура избирателя является постоянной, однако, реализовать себя таковым, воспользоваться всей совокупностью избирательных прав можно только во время проведения выборов или референдумов. Такое понимание, на мой взгляд, не в полной мере определяет роль избирателя.

Гражданин имеет полный комплекс возможностей проявить себя в качестве избирателя как до, во время и после проведения выборов.

На первом этапе – деятельность по созданию дополнительных гарантий качественного проведения выборов: участие в формировании избирательных комиссий, быть наблюдателем в избирательной комиссии, выдвижение кандидатов, ознакомление со списком избирателей, участвовать и проводить опрос населения, требование оповещения о месте и времени проведения выборов и т.д.

Во время голосования гражданин делает свободный выбор, руководствуясь своим внутренним убеждением. В целях обеспечения этого права избиратель получает необходимую информацию от членов избирательной комиссии; может потребовать включения его в списки избирателей (в случае отсутствия в них), предоставления соответствующих технических возможностей для голосования и др.

Принимая участие в выборах, конкретный гражданин реализует свое субъективное избирательное право. Субъективное же право, наряду с другими элементами, включает в себя и возможность пользоваться на основе данного права определенным социальным благом (Н.И. Матузов). Социальное благо применительно к избирательному праву предполагает соответствующие обязательства представительных органов, обеспечение интересов и потребностей граждан в системе народного представительства, активное участие в политической жизни (митинги, демонстрации, шествия, пикетирования и т.д.). На уровне местного самоуправления избиратели имеют право отзыва, делать индивидуальные и коллективные обращения в выбранные органы, на правотворческую инициативу, требовать отчета у выбранных лиц о проделанной работе и многое другое.

Реализуя себя в качестве избирателя, гражданин принимает участие в формировании представительных органов власти, решении принципиально важных вопросов развития общества и государства. Юридическое же значение приобретают действия не только одного лица, а по сути определенного количества граждан. Данное обстоятельство нисколько не принижает роль отдельного избирателя, напротив, государство и муниципальные образования должны проводить деятельность, направленную на формирование правовых мотивов последнего. Это, прежде всего, повышение понимания необходимости собственного участия в выборах, осознание того, что выборы – наиболее эффективный способ формирования государственной и муниципальной власти. На первое место должен ставится личный интерес человека, который в итоге переходит в интерес определенной группы населения. Эффективность избирательного права требует не только обобщения накопленного опыта, обновления законодательства, но и теоретического осмысления правовых установок и ориентаций избирателей. Массовая неосведомленность граждан о правах избирателей, кандидатов, об организации и порядке проведения выборов, о деятельности избирательных комиссий представляет серьезную угрозу соблюдению прав и законных интересов

личности, а также обществу в целом (О.В. Дамаскин). Следствием этого выступает низкая заинтересованность граждан в принятии участия в выборах.

Таким образом, теоретическое осмысление содержания юридически значимого поведения избирателя подталкивает к тому, что необходимо на практике вводить дополнительные приоритеты, которые выходят за рамки избирательного процесса.

К вопросу об участии политических партий в муниципальных выборах

Романенко Е.А.
студентка КрасГАУ

Становление гражданского общества и правового демократического государства на современном этапе развития политической сферы невозможно без формирования эффективно функционирующей партийной системы. В России до сих пор не сформирована партийная система. Одна из главных причин – неурегулированность политико-правовой роли партий в политической системе страны и, в первую очередь, в избирательном процессе.

Формирование местного сообщества невозможно без осознания гражданами своей причастности к нему, признанием себя членом сообщества граждан, которое оказывает непосредственное влияние на решение местных вопросов. Созданием такой общности людей и занимается институт муниципальных выборов. Развитие данного института все еще связано со значительными трудностями. Остановимся на специфике законодательной регламентации института субъектов муниципальных выборов с точки зрения участия политических партий в них.

Основу избирательного процесса составляет деятельность, осуществляемая уполномоченными на то участниками. Субъекты избирательного процесса - это индивидуальные и коллективные участники выборов, совершающие действия, направленные на формирование публичной власти с результатами, не вызывающими недоверия, поскольку они были получены в соответствии с нормативными актами. С принятием ФЗ «О политических партиях» основным коллективным субъектом избирательного процесса признается политическая партия. Закон о партиях устанавливает, что политическая партия является единственным видом общественного объединения, которое обладает правом самостоятельно выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти (п. 1 ст. 36 данного Закона). Изменение статуса политических партий в избирательном процессе объективно продиктовало необходимость изменения Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», принятого 12 июня 2002 г. (в ред. ФЗ от 25 июля 2006г.). Однако данный Закон продолжает использовать понятие «избирательное объединение».

Сам по себе термин «избирательное объединение» во многом носит формальный характер. Реальное его наполнение зависит от правового содержания, которое вкладывается в данное понятие. В соответствии с Конституцией РФ граждане имеют право участвовать в выборах как органов государственной власти, так и органов местного самоуправления. Местное самоуправление представляет собой неотъемлемое звено в механизме осуществления власти народа. Это проводник реализации многочисленных интересов гражданина в конкретном месте его обитания: городе, поселке, районе и других муниципальных образованиях (п. 1 ст.10 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 6 октября 2003 г.). Согласно Европейской хартии о местном самоуправлении существование облеченных реальной властью органов местного самоуправления обеспечивает эффективное и одновременно приближенное к гражданину управление. Политические партии, участвуя в выборах органов местного самоуправления, выступают в качестве посредников между выборными органами местного самоуправления и населением, и тем самым в роли связующего звена в механизме взаимодействия государства с местным самоуправлением через разветвленную сеть своих структур. Следует учитывать и специфику местных выборов. Например, Т. Абалкина усматривает особенность муниципальных выборов в их хозяйственной ориентации в отличие от политической направленности выборов законодательных органов субъектов, федеральных выборов. Аналогичную позицию высказывает В.А. Черников, который считает, что необходимо отказаться от определения

субъектов участия в муниципальных выборах по политическому признаку. Местное самоуправление обеспечивает, прежде всего, решение жизненно важных вопросов функционирования местного хозяйства, предоставление населению социально-культурных услуг. Участие только политических партий в формировании неполитических структур, которыми являются органы местного самоуправления, будет противоречить конституционному статусу и его природе. На местах существует множество различных общественных объединений, которые способны выразить насущные интересы населения в вопросах распоряжения муниципальной собственностью, благоустройства территории, охраны окружающей среды и так далее. Поэтому законодатель продолжает использовать термин «избирательное объединение», объединяя в этой конструкции две категории субъектов. Основной участник - политическая партия, имеющая в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах, а также региональное отделение или иное структурное подразделение политической партии, имеющее в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах соответствующего уровня. Вместе с тем при проведении выборов в органы местного самоуправления статус «избирательного объединения» может получить иное общественное объединение, устав которого предусматривает участие в выборах и которое создано в форме общественной организации либо общественного движения и зарегистрировано в соответствии с законом на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне. При этом указанное общественное объединение либо внесенные в его устав изменения и дополнения, которые предусматривают участие в выборах, должны быть зарегистрированы не позднее, чем за один год до дня голосования, а в случае назначения выборов в орган местного самоуправления в связи с досрочным прекращением его полномочий - не позднее чем за шесть месяцев до дня голосования (в соответствии с п. 25 ст. 2 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”). Непосредственное участие в выборах достаточно весомых в каждом муниципальном образовании общественных объединений не может не возбудить интереса местного сообщества.

Основной недостаток данного подхода в том, что вытеснение подобным образом партий из общественно-политической жизни местного сообщества приводит к гибели формирующейся местной партийной системы, т.е. отделений политических партий на местном уровне. Вместе с тем коммунальное большинство в местном представительном органе вряд ли придет в него с обоснованной политической позицией, четким пониманием существа муниципальных правоотношений, необходимости реформ, осознанием приоритетности интересов местного сообщества.

Местному сообществу не может сопутствовать успех, если его граждане пребывают в состоянии апатии, дезорганизации и не располагают в нем сетью общественных структур, способных мобилизовать и четко выразить волю большинства, превратить ее в эффективный инструмент местного самоуправления. Подобным инструментом должны стать местные отделения политических партий. Присутствие политических партий на муниципальном уровне пока не обеспечивало эффективного решения местных задач в силу их оторванности от муниципальной проблематики, сосредоточенности только на общефедеральных задачах.

Парламентские партии являются частью государственно-политической машины и одновременно с этим – наиболее влиятельной частью гражданского общества. Для развития института гражданского общества необходимо углубление взаимодействия партийных структур с регионами страны, с гражданами и общественными организациями. Очевидно, что муниципальная власть - это самый короткий и прямой путь к решению насущных, жизненно важных для населения проблем. Если избиратель поймет, что политические партии в состоянии помочь гражданам создать на местах достойные условия жизни, то и на федеральном уровне российские партии получат более весомую поддержку. Так как массовый избиратель живет в конкретных районах, городах, поселках, и он хочет видеть результаты партийной работы рядом с собой, у себя дома, а не только в столице. Так что партии должны бороться за голоса избирателей. Исходя из информации, предоставляемой избирательными комиссиями субъектов РФ, можно сделать вывод, что интерес региональных отделений политических партий к выборам органов местного самоуправления зависит как от уровня муниципального образования, его значимости на территории субъекта РФ, так и от готовности самих региональных отделений участвовать в муниципальных выборах. Немаловажную роль при этом играет организационная и финансовая состоятельность регионального отделения политической партии, его поддержка со стороны федерального центра, авторитет лидера, эффективность взаимодействия с местными органами власти и соответствующими избирательными комиссиями.

К вопросу о понятии «грязных технологий»

Фурса Е.,
студентка Юридического института КрасГУ

Избирательная система России все еще находится в стадии становления, о чем свидетельствуют не только регулярные поправки в основной избирательный закон «Об основных гарантиях...» и иные акты избирательного законодательства, но и обширная практика судебных споров, связанных с защитой избирательных прав граждан. В этой связи в юридической литературе все чаще стали появляться словосочетания «черный пиар», «грязные технологии» и т.п. Однако в эти понятия вкладывается совершенно различное содержание. Попытки расставить точки над «и» предпринимаются, но, как правило, не специалистами в области права, а социологами, филологами, специалистами по рекламе, политическими технологами и др.. в то время как для юридической практики в сфере избирательного права грамотное использование них понятий имеет важное значение.

Убедительной представляется позиция политтехнологов которые, отталкиваясь от лексического толкования слов, составляющих сочетание «черный PR», утверждают, что такого понятия не может существовать по определению. Классическое определение PR, предложенное Сэмом Блэком: «PR - это искусство и наука достижения гармонии с внешним окружением посредством взаимопонимания, основанною на правде и полной информированности» и современные определения, например данное А.Н. Чумиковой: «PR - это система информационно-аналитических и процедурно-технологических действий, направленных на гармонизацию взаимоотношений внутри некоторого проекта, а также между участниками проекта и его внешним окружением в целях успешной реализации данного проекта» свидетельствуют об ориентации PR на создание позитивного образа личности, организации или идеи в сознании людей. Приставка к данному понятию слова «черный» придает ему негативный, отрицательный контекст, а, следовательно, противоречит его сущности. Таким образом, под звучным, хлестким и скандальным сочетанием «черный пиар» на самом деле понимаются «черные» технологии.

К определению категории «черные» («серые», «грязные» и т. п.) технологии в литературе также нет однозначного подхода. Не вдаваясь в теоретические разногласия, определим избирательные технологии, как совокупность способов (приемов, методов) организации и проведения избирательной кампании, направленных на достижение определенной политической цели, посредством влияния на электоральное поведение избирателей, побуждение их отдай, голоса за определенного кандидата (список кандидатов).

Но мнению Лукашева А.В. и Пониделко А.В. выборные технологии можно условно разделить на две большие труппы:

- «белые» выборные технологии, к которым относится деятельность кандидатов (избирательных объединений) в рамках действующего законодательства и сложившихся нравственно этических норм общества;
- «серые» избирательные технологии, к которым относятся формы и методы, выходящие за пределы действующих норм общественной морали, которые балансируют на грани уголовного или гражданского судебного преследования.

В отдельную группу авторы выделяют технологии, связанные с государственным влиянием на исход выборов (так называемое «государственное управление выборами»). Стоит отметить, что авторы отделяют «серые» технологии от технологий, связанных с нарушением закона.

Туманова Л.В., Туманов М.А., не давая определения категории «грязные» технологии, выделяют в их системе три типа нарушений:

1) откровенно противоправные действия, обеспечить защиту от которых могут только суд, прокуратура, милиция;

2) действия против демократического волеизъявления граждан, которые формально не противоречат букве закона, но противоречат его духу, единственным способом борьбы с которыми является совершенствование законодательства;

3) просто неэтичные действия, способом борьбы с которыми может стать только формирование общественного мнения.

Ряд политтехнологов делят «черные» технологии на группы: бытовые,

административные, PR. При этом к бытовым технологиям они относят использование кандидатов-однофамильцев; ночные звонки, раздача продуктов низкого качества от оппонента; досрочное волеизъявление; подкуп избирателей; расклейка листовок оппонента несмываемым клеем на лобовых стеклах автомобилей и др. К административным - давление со стороны власти на членов избиркома; использование на избирательных участках ручек с симпатическими чернилами (фиктивное заполнение); искусственное увеличение туров голосования; «голосование строем» и другие способы фальсификации итогов голосования. К технологиям PR - взаимное запугивание с помощью контролируемых рейтингов; провоцирование преждевременного пика популярности оппонента; ложные сторонники кандидата (сумасшедшие, сексуальные меньшинства) и другие.

Обоснованной представляется позиция Морозовой Е.Г., которая под «грязными» технологиями понимает противоречащие Уголовному кодексу способы предвыборной борьбы (фальсификация результатов выборов, клевета, шантаж, угрозы, покушениями и проч.), проводя тем самым различие между «грязными» технологиями и технологиями манипулирования, к которым относятся раскрутка оппонента ради создания негативного фона; рассредоточение электората противника (клонирование «двойников», провоцирование раскола в рядах оппозиционной партии); борьба с противником №1 за счет усиления противника №2; использование административных рычагов (контроль над деятельностью избирательных комиссий со стороны местной власти; избирательный подход избирательных комиссий к разным кандидатам; «нажим» местной власти на избирателей и др.).

Таким образом, для определения категории «грязные» технологии авторы отталкиваются от двух критериев: 1) нарушение нравственных, моральных, этических норм общества; 2) нарушение правовых норм, - используя их по отдельности или вместе.

Так называемые административные методы (мет оды государственного управления выборами), безусловно, представляют собой обособленную группу избирательных технологий, реализация которых возможна только через субъектов власти или путем внедрения «своих» людей в состав избирательных комиссий, однако их оценка также должна производиться по обозначенным критериям.

Оценить использованную избирательную технологию с нравственных позиций достаточно сложно, хотя бы потому, что моральные и этические нормы разных социальных групп неравнозначны, и непонятно, с чьих позиций должен оцениваться тот или иной метод. Второй критерий представляется более формальным. За нарушение избирательных прав и законодательства о выборах предусмотрено несколько видов ответственности: конституционно -правовая; административная; уголовная; гражданско-правовая.

Формулируя составы правонарушений (преступлений), законодатель уже предусмотрел в них вину субъекта и нарушение нравственных, этических, моральных норм (общественную опасность). Следовательно, второй критерий поглощает первый. Однако, полный отказ от использования «социального» критерия недопустим, поскольку избирательная технология может сама по себе не нарушать правовых норм, но вести к нарушению норм закона субъектом, против которого она направлена (например, организация благотворительной деятельности от имени оппонента при отсутствии у последнего доказательственной базы может привести к отмене его регистрации).

Избирательное законодательство в России далеко не совершенно, содержит противоречия и пробелы, предоставляя множество возможностей обойти закон, не нарушив его букву. Однако для юридической практики представляется необоснованным относить все избирательные технологии. использующие отклонение от социальных норм, к «грязным». В то же время, нельзя отождествлять «грязные» технологии с противоправными.

Таким образом, «грязные» («серые», «черные») избирательные технологии, в контексте юридической практики можно определить, как совокупность способов (приемов, методов) организации и проведения избирательной кампании, нарушающих нормы избирательного права или влекущих нарушение указанных норм иным субъектом, направленных на достижение определенной политической пели.

Психологический портрет председателя избирательной комиссии как определенная степень гаранта доверия населения к институту выборов

Шатова С.В.,
психолог-консультант ЗАО «СОК «Фитнес-центр «Экселент»,
кандидат философских наук

Как центральная, наиболее авторитетная фигура, руководящая коллективом, лидер присутствует практически в каждом виде деятельности и в любой исторический период. По образу и поведению лидера складывается представление о данном социальном институте в целом, его деятельности и внутригрупповых ценностях, которые в некоторых случаях лидер символизирует, на основе чего формируется отношение и определенная степень доверия или недоверия к этому институту. Такому человеку его сообщество дает (прямо или косвенно, осознанно или неосознанно) право на принятие решений, наиболее значимых с точки зрения социального интереса. Столь значительная роль лидера и, в частности, председателя избирательной комиссии свидетельствует о важности проблем его социально-психологической ориентации, публичном имидже.

Личность лидера является сложным, многомерным образованием и состоит из множества взаимосвязанных элементов, которые в целом формируют его образ. Внутреннее эмоциональное состояние, мировоззрение, нравственная ориентация, самооценка, темперамент и т.п. определяют внешние проявления любого человека. Стиль одежды и поведения, речь и интонации, жесты и мимика, осанка и даже наклон головы – все несет информацию о человеке, его внутреннем состоянии в данный момент и всегда воспринимается окружающими (сознательно или бессознательно).

Однако не все они в равной степени влияют на публичное поведение и проявляются в нем. Стоит обратить внимание на столь глубокую особенность личности, как восприятие самого себя. Именно от этого представления в значительной степени зависит практически все поведение почти каждого находящегося в здравом уме человека, в том числе лидера любой организации или государственного органа.

Поэтому, грамотно выстраивая публичный имидж председателя избирательной комиссии, равно как и образ другого лидера, следует уделить достаточное внимание самооценке личности (и, возможно, ее психокоррекции) - ее оценки самой себя, своих возможностей, качеств и места среди других людей. Будучи интеллектуальным и нравственным ядром личности, самооценка является важным регулятором ее поведения. Отнюдь не гипертрофируя ее роль, следует отметить, что самооценка в значительной степени определяет уверенность человека в себе, его мотивацию, твердость характера, принципиальность принимаемых решений, степень осознания своей ответственности.

Не только самооценка, но и другие отмеченные выше психологические черты и внешние проявления лидера действительно формируют общее восприятие того института, который он представляет. Безупречный образ председателя избирательной комиссии не менее, а, пожалуй, гораздо более важен, нежели имидж любого политического лидера, он способен вызывать и поддерживать достаточную степень доверия населения к институту выборов.

Доверие избирателей и их отношение к предвыборной манипуляции как средства мобилизации

Шинкевич В.Е.,
начальник организационно-научного и редакционно-издательского отдела
Сибирского юридического института МВД России,
кандидат социологических наук

Успех политиков, чьи полномочия определяются в ходе выборов, в большей степени зависит от умения завоевать доверие. Последнее в современных условиях представляется сложной задачей, для решения которой в мировом арсенале политических действий есть бесконечное множество как позитивных, так и негативных приемов мобилизующего воздействия на электорат.

Изучение состояния доверия населения, использование в ходе избирательных кампаний субъектами предвыборной борьбы всевозможных манипулятивных технологий и их мобилизующей действенности невозможно без проведения эмпирического исследования данной проблемы, выработки рекомендаций по противодействию политическому обману, популизму.

В нашем исследовании степень доверия оценивалась как относительно законодательных и исполнительных институтов власти центрального, регионального уровней, органов местного управления, так и наиболее влиятельных политических и общественных формирований, средств передачи информации.

Анализируя уровень доверия к различным источникам информации, было отмечено, что те из них, которые предполагают активную самостоятельную аналитическую деятельность, пользуются большим доверием по сравнению с теми, которые не требуют аналитической работы слушателя. Во втором случае получаемая информация преломляется в собственном сознании фактора и воспринимается им на подсознательном уровне, как собственная. Однако за видимостью «низкого доверия» скрывается большой активизирующий потенциал, базирующийся на идентификации собственных убеждений личности с внешней информационной интервенцией.

Любые технологии предусматривают манипуляцию по своей сущности. Во взаимоотношениях и в управлении манипулирование проявляется в четырех основных типах поведения манипулятора: 1) активный манипулятор, 2) пассивный манипулятор, 3) соревнующийся манипулятор, 4) «безразличный» (индифферентный) манипулятор. В данном определении не выделены конкретные средства и их нравственное содержание, но определено целевое наполнение общения.

Сама деятельность по отрешению человека от его убеждений, предпочтений по своей сути манипулятивна. Даже если человек не прав, его необходимо убедить в неправоте, а при этом необходимы субъекту аргументы, которые были бы понятны объекту, соотносились бы с его уровнем культуры, положительно бы воспринимались им. Однако сами приемы манипуляции зачастую строятся на основе заведомо ложного «строительного материала»: недовольство, лесть, подхалимаж низам, обман, полуправда, поиски и обнародование негатива о своем политическом оппоненте и т.п. либо безответственного «популизма»: сегодня пообещаем решить проблему, «ввяжемся в драку», а далее время покажет. В этой связи интерес вызывает субъективная оценка роли и места манипулирования в политических кампаниях.

Многие опрошенные обратили внимание на то, что все подобные приемы передачи информации, воздействия, мобилизации субъектом предполитики применяются исключительно в корыстных целях, как правило связанных с возможностью реализации собственных личностно значимых, а уже потом общественно значимых планов.

Подчеркивая факты использования политическими акторами манипулятивных технологий для достижения поставленных, как правило, ближайших целей, большинство респондентов указали на то, что относительно них манипулятивные технологии малоэффективны. Более всего отрицает воздействие на себе манипулятивных технологий мужская часть населения. Субъективная оценка ощущений «на себе» манипулятивных технологий оценивается по-разному и в различных выделенных нами группах респондентов. Наименее всего однозначных («да, всегда») утверждений о влиянии на них манипулятивных технологий отмечено среди обучающихся курсантов и слушателей.

Необходимо отметить, что зачастую политическая кампания развивается именно так, как ее задумывает организатор, а не исполнитель. Следовательно, исполнитель либо манипулятивное влияние не ощущает на себе, либо не желает признаться себе в том, что и он является объектом манипуляции организатора. Данная категория населения может стать наиболее активным участником реализации социальных программ общества в условиях мобилизующего рационального начала субъектов его управления, способна более успешно социализироваться в современном жизненном пространстве. Однако эта же категория менее «защищена» от возможного манипулятивного воздействия со стороны деструктивных, антиобщественных сил.

Полностью исключить манипуляцию сознанием избирателей из политической деятельности не представляется возможным. Вместе с тем сегодня должны быть предприняты всевозможные способы ее минимизации: совершенствование законодательной базы в области выборов; популяризация политической науки среди широких слоев населения; воспитание правовой и политической культуры молодежи; обеспечения фактической независимости от ветвей власти и беспристрастности.

Правовая пассивность участия молодёжи в выборах: причины и пути преодоления

Юрьева А.В.,
студентка КрасГАУ

Правовая пассивность молодёжи вызывает наибольшую обеспокоенность, поскольку молодёжь является особой социально-демографической группой населения, важнейшим социальным и избирательным ресурсом общества.

Проблема привлечения молодежи к участию в политических процессах, прежде всего избирательных, - одна из наиболее дискуссионных. Это и понятно: завоевание такой значительной социальной силы, как молодежь, приобретает для политических сил России особую актуальность в борьбе за власть.

Поэтому на сегодняшний день очень важно понять, каковы причины правовой пассивности молодёжи и как можно её преодолеть?

Правовая пассивность – это, на наш взгляд, не только незнание законодательства, регламентирующего выборы, но и безразличное отношение к праву, законам, судьбе своего государства и общества.

Нами проанализированы данные социологического опроса, проведенного среди студентов пяти вузов города.

1. Правовая пассивность участия молодежи в избирательных процессах зависит от уровня жизни и социальной ситуации в обществе (свыше 52 % беспокоит низкий уровень заработной платы, более 50 % - рост наркомании, пьянства, 38,2 % - рост цен С другой стороны, свыше 54% выбрали позицию «живу нормально, хотя и экономлю», около 50 % - «все не так плохо, можно жить», оптимистические ожидания об изменении жизни в лучшую сторону у 45 % опрошенных, исходя из этих данных можно сделать вывод, что низкий уровень жизни - не самая главная проблема правовой пассивности в избирательной сфере.

2. Органы власти всех уровней большая часть опрошенных характеризует «скорее положительно», следовательно нельзя говорить о кризисе доверия к власти, хотя подобная тенденция намечается в настроении примерно 20 %.

3. Около 55% опрошенных определяют степень доверия молодежи к тому или иному должностному лицу способностью решать проблемы молодежи, свыше 30 % - степенью информированности о деятельности органа власти или должностного лица. Т.е. необходимо повышать доверие, выполняя предвыборные обещания, и повышать степень информированности.

4. Свыше 60 % студентов старших курсов участвовали в последних выборах, однако, в общем подсчете 57,5 % студентов в выборах не принимали участие!

5. 30,7 % и свыше 35 % студентов 5 курса мотивируют свое участие в выборах тем, что выполняют свой «гражданский долг» и желают «участвовать в решении общественных проблем», соответственно. Эти данные позволяют сделать вывод о том, что у студентов пятых курсов повышается уровень правосознания и правовой культуры студентов.

6. Что касается причин отказа от участия в выборах, то 27,6 % студентов 5 курса не видят достойных кандидатов, 57,1 % первокурсников и 44% студентов разных курсов затрудняются ответить, возможно, потому, что не участвуют в выборах и не интересуются кандидатами и их политическими программами.

7. 49,2% студентов 5 курса, 39,5 % студентов разных курсов, 31,1% студентов 1 курса считают, что выборы - это политический спектакль с известным финалом. Около 38,5 % студентов считаю также, что от их личного участия в выборах не зависит изменение ситуации в городе, крае. Чем это можно объяснить? Скорее всего, здесь нет единой причины, данное явление породил целый комплекс вышеназванных причин.

8. В то же время большее количество студентов собираются принять участие в предстоящих выборах 2007г., значит нельзя говорить о том, что мы полностью потеряли молодых избирателей.

9. Что касается информированности о деятельности избирательных комиссий, то здесь можно отметить весьма неутешительный результат: о деятельности участковой избирательной комиссии не информирован 51 % студентов, территориальной – 58,8 %, городской – 53 %, краевой – 52 %, центральной – 52,7%. Из-за отсутствия информации о деятельности избирательных комиссий большой процент отмечает возможность фальсификации результатов выборов и высокую зависимость от органов

власти. Хотя полностью не доверяют результатам лишь 13,9 % студентов.

10. Если говорить о мероприятиях по повышению качества работы избирательных комиссий, то многие отметили в качестве таковых – более широкое освещение в СМИ, встречи по месту жительства, учебы, создание собственных информационных источников, что опять же позволяет говорить о желании молодежи быть более информированными в данной сфере.

Мерами по повышению правовой активности молодых граждан является введение начальных основ избирательного права в образовательные программы, проведение выборов в органы школьного самоуправления, повышение правовой культуры, воспитание осознанного отношения к праву голоса как к ценности, привлечение молодежи к работе в избирательных комиссиях, создание молодежных парламентов.

Сегодня необходимо прививать молодому поколению чувство патриотизма, ответственности за свою судьбу и судьбу своей страны.

Межрегиональная научно-практическая конференция «Муниципальные выборы: Опыт. Проблемы. Перспективы» подтвердила свой высокий статус не только составом ее участников, но и серьезностью обсуждения правовых и практических вопросов выборов. Выборы рассматривались как очень важный инструмент местного самоуправления, как важный инструмент формирования власти. То есть, в целом, как инструмент продвижения избирательного процесса, который работал бы на повышение демократической и гражданской культуры населения.

Настрой участников конференции, ее организаторов свидетельствует о том, что потенциал, который имеется у городской избирательной комиссии, у других организаторов выборов достаточно высокий, и важно его сохранить. Ведь, в конечном итоге, от работы избирательных комиссий зависит вопрос доверия к институту выборов, доверие к тем членам выборных органов и представителям власти, которые в результате выборов и формируются.

Обмен мнениями, знаниями, опытом дает, может быть, не сразу ответы на все вопросы, все нужно осмыслить, проанализировать, но переоценить его значимость трудно.

Формат мероприятия, его темп, организация позволили услышать мнения организаторов выборов, ученых, представителей политических партий и молодых избирателей по вопросам и практики, и теории, и законодательства. Поступил ряд интересных предложений.

Миникес И.В., г. Иркутск

В конституционном праве нет другого института, как институт выборов, столь же объемного по количеству нормативного материала, весу в обществе и масштабам практических действий по его реализации. Институт референдума столь же значителен по политическому весу, но он используется не систематически, в отличии от выборов. В последнее время много внимания уделяется институту прав и свобод граждан, но в сравнении с выборами он не имеет столь детального правового и государственного механизма реализации. Избирательное право характеризуют особые нормы, реализация которых не исчерпывается просто использованием. Они требуют совместных усилий многих субъектов государственно-правовой сферы. Причем действия самого управомоченного субъекта, в основном, неспециализированы – родился, достиг определенного возраста, в здравом рассудке и без серьезных конфликтов с законом, пришел на избирательный участок и сделал свой выбор. Но эта простота обеспечивается большим объемом практических действий других субъектов, прежде всего работников избирательных комиссий, а также огромным пластом законодательства.

Совершенно очевидно, что этот пласт законодательства давно перерос рамки института конституционного права. Самостоятельность избирательного права признана законодателем во многих странах. Не претендуя пока на выделение избирательного права в самостоятельную отрасль, следует признать, что идея избирательного кодекса имеет большое практическое значение. Но решают ли проблему кодексы субъектов? К сожалению, как мне сказали в одном из субъектов, кодекс есть, а проблем не меньше. Дело не в том, что плоха сама идея, дело в проблемах ее осуществления на практике.

В связи с этими трудностями хотелось бы предложить создать федеральный кодекс избирательного права, на базе которого субъектами будут созданы свои акты. Я не говорю о том, что Избирательный кодекс РФ будет регулировать все вопросы – муниципальные выборы были и останутся прерогативой субъектов. И не стоит опасаться диктата центра. Во-первых, наша современная правовая система двухуровневая, поскольку построена на тех же основаниях: Конституция РФ – Устав (конституционный акт) субъекта, но это вовсе не означает, что у субъекта отсутствует самостоятельная сфера полномочий. Во-вторых, создание Избирательного кодекса РФ – дело не только центра, поскольку ваш опыт практической работы является ценным источником, который нужно учитывать в законодательной деятельности. Если соединить практический опыт и научное мышление, можно решить многие затруднения нормотворческого характера. Так, представляется, что проблему структуры кодекса можно решить, если нормативный материал в кодексе выстраивать в соответствии с делением права на материальное и процессуальное, по аналогии с гражданским и гражданско-процессуальным, уголовным и уголовно-процессуальным правом.

Кроме того, я хочу обратиться непосредственно к тем, кто на практике решает те вопросы, которые законодатель обошел молчанием или недостаточно регламентировал. Вы обладаете практическим опытом, значение которого трудно переоценить. Но эти знания чаще всего замкнуты в рамках вашего региона, что затрудняет вашу работу. Ведь вполне возможно, что проблему, которую один безрезультатно решает, затрачивая время и силы, другой уже давно и успешно решил. Вчера за один лишь день работы получен огромный объем информации, которая может помочь в работе, но не меньше поставле-

но вопросов, требующих разрешения. Я считаю, что обмен знаниями и опытом стоит сделать более широким и постоянным. Это могут быть встречи и дискуссии, рабочие совещания неофициального уровня и т.п.

Мне хотелось бы поделиться опытом работы избирательной комиссии Иркутской области. Ею издается научно-практический юридический журнал «Избирательное право», ежегодник избирательного права и газета «Право выбора». Представляется, что этот опыт при желании могли перенять многие избирательные комиссии.

Ефимов В.С., г. Красноярск

На конференции мы обсудили существующие форматы гражданского образования, и возможные эффекты, результаты от них. У нас есть лекторий «День гражданского образования», который несет на себе такую просвещенческую миссию информирования о ситуации в городе и деятельности власти. Тем самым закрытость или не понимание процессов в городе частично снимается с помощью такого формата. У нас есть достаточно массовая практика выборов в школах города, где школьники вовлекаются в процесс самоуправления на уровне школы. Где-то это игровые процедуры, где-то они выходят на достаточно серьезные взаимодействия с администрациями, с родительскими советами школ. У нас есть достаточно продвинутые новые формы гражданского образования – это интерактивное телевидение, горожане знают программу «Оптимальный вариант», которую ведет С. Ким, где обсуждаются вопросы, как формата страны, так и вопросы, связанные с ситуацией в городе. В обсуждение, понимание проблем города вовлекается достаточно большая зрительская аудитория. Есть формат дискуссионный – это клуб «Молодой политик», где молодые представители политических партий, как бы «обкатывают», тренируются и в этом смысле включаются в политический процесс. Представители общества «Знание» представили нам целую книжку, где была изложена концепция гражданского образования в городе. Понятно, что формат конференции не позволяет детально разбираться с такими сложными и большими материалами. Но, тем не менее, гражданское образование в городе существует и оно достаточно разнообразно.

Важно, что организаторы конференции понимают, что процесс муниципальных выборов входит в новую фазу. Постановка вопросов: как работать в системе выборов, как усиливать институт демократии, показывает понимание не только тактического, но и стратегического значения муниципальных выборов.

В качестве предложений, которые были сформулированы на нашей секции, прозвучало следующее. Первое, это создание необходимых нормативно-правовых документов, которые бы как-то регламентировали гражданское образование в городе. Сейчас это находится в таком общественно добровольном действии и никак не регламентирована и не помечена важность этого вида деятельности в городе. Второе предложение – это организовать семинар, может быть не разовый, а долго действующий, на котором бы происходило согласование позиций, согласование представлений, понимание сущности гражданского образования, основных участников гражданского процесса, к которым относятся:

· система образования, т.е. то, что делается в школах и в ВУЗах;

· СМИ, когда они работают на самом деле в диалоге со зрителем, в диалоге с горожанами, в диалоге с избирателями;

· ТОСы;

· профсоюзы;

· политические партии.

Я не говорю, что переход в формат гражданского образования как практики -- решенный вопрос. Да об этом нужно думать. Но, тем не менее, для масштаба города, для понимания новых задач в продвижении гражданского избирательного процесса в городе, важно силами администрации и силами добровольных общественных организаций начинать конфигурировать усилия всех участников гражданского процесса.

Третье предложение звучит следующим образом – усилить компонент знания о городе. Теоретики выделяют три уровня знания:

первое – бытовое знание (куда поехать, где что купить);

второе – деятельностное знание (основные экономические, политические, культурные субъекты города – что они делают, что у них получается);

третье – управленческое знание, на котором собственно обсуждается место города в стране, место города среди других городов.

И чтобы это знание о городе не сводилось только к бытовому или историческому, оно должно включать в себя и деятельностные и управленческие аспекты. Это знание не появляется само по себе, наверное, сюда надо подключать вузы, может быть это и студенческие исследовательские работы, которые бы позволили наполнять банк знаний и соответственно делать его доступным, прозрачным, чтобы это работало на продвижение гражданского выборного процесса. И мне кажется, очень важный момент был отмечен, что после выборов нужно делать внятный, что называется, «разбор полетов», с акцентами – как проходили выборы, чего добились, что было сделано, т.е. развернутый экспертный аналитический комментарий. Необходима завершающая точка, точка рефлексии, которая в том числе фиксирует в сознании населения важность и необходимость этого демократического инструмента.

И последнее предложение или может быть воззвание звучит следующим образом – у нас достаточно сильные избирательные комиссии и конференцию можно считать стартом такого действия. Понимая новые задачи становления гражданского избирательного процесса, необходимо, чтобы избирательные комиссии определили свое место в этих процессах включения человека в выборы как инструмент по решению проблем избирателей. Либо избирательные комиссии останутся только технической службой, отслеживающей, что выборы идут правильно, все записано по закону, либо они включаются или способствуют расширению зоны гражданского образования, в том числе включая туда тех игроков, о которых я говорил, по продвижению гражданского избирательного процесса в городе. Как избирательная комиссия, как наши УИК будут позиционировать себя, на мой взгляд, будет достаточно серьезно определять и ситуацию следующих выборов.

Навальный С.В., г. Красноярск

В городе существует очень много структур, которые в том или ином плане занимаются гражданским образованием. Общая беда – они все разрознены, и каждая действует на своем поле. Было бы не плохо, если бы мы все-таки в рамках сегодняшней конференции обозначили этот вопрос и рекомендовали объединиться этим структурам, скажем например, в плане образования института гражданских инициатив. На паритетных началах, с участием администрации и общественных структур города. Поэтому мы понимаем – без финансирования, без участия в учредителях достаточно заинтересованных лиц, этот вопрос не решить. И тогда в рамках этого института можно было бы отследить позицию избирательной комиссии муниципального образования, действующей на постоянной основе. А мы убедились, что ресурсы у нее достаточно большие, и сегодняшняя конференция подтверждение этому, надо этот проект развивать дальше. Ну и объединившись, мы могли бы сдвинуть эту работу в нужном направлении. На последней пресс-конференции Президент РФ заявил, что первоочередная задача – формирование политической системы. Это и есть как раз тот вклад нашего города, нашего гражданского общества в эту сложнейшую задачу.

Мирошкин Ю.Н., г. Ачинск

Позвольте высказать несколько пожеланий в адрес краевых законодателей.

Первое – это своевременное внесение изменений в Закон Красноярского края “О выборах в органы местного самоуправления в Красноярском крае” в соответствии с изменениями Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”. Иначе затрудняется работа по организации и проведении местных выборов.

Второе - федеральный закон предусматривает, что некоторые вопросы избирательного процесса должны или могут быть урегулированы законами, в том числе и законами субъекта РФ, что не в полной мере сделано в краевом законе о выборах в органы местного самоуправления.

И еще предложение – создать экспертную комиссию при избирательной комиссии края с целью работы по проектам законов края о выборах.

Программный комитет конференции

Лисовская Анна Георгиевна, председатель Избирательной комиссии города Красноярска, председатель комитета;
Клешко Алексей Михайлович, депутат Законодательного Собрания Красноярского края, заместитель председателя комитета;
Александров Игорь Викторович, директор Юридического института КрасГУ, доктор юридических наук;
Блинов Геннадий Николаевич, доцент Красноярского государственного педагогического университета, вице-президент Международной корпорации «Экономика знаний»;
***Горячева Татьяна Ивановна**, заместитель Главы города – начальник департамента Главы города;*
Дьяков Андрей Борисович, заместитель председателя Избирательной комиссии города Красноярска;
Злотковский Владимир Ильич, заместитель начальника департамента информации и проектно-аналитической деятельности администрации города Красноярска – начальник отдела мониторинга и изучения общественного мнения;
Иванова Лидия Васильевна, заместитель начальника департамента информации и проектно-аналитической деятельности администрации города Красноярска - начальник проектно-аналитического отдела;
Княгинин Константин Николаевич, заведующий кафедрой конституционного, административного и муниципального права КрасГУ, кандидат юридических наук, доцент;
Комарицын Сергей Гурьевич, директор Центра гуманитарных исследований «Текущий момент»;
Копытов Андрей Георгиевич, президент Красноярской краевой Ассоциации по связям с общественностью;
Менщиков Алексей Анатольевич, депутат Красноярского городского Совета, директор МУ «Красноярский центр развития местного самоуправления», кандидат юридических наук;
Навальный Сергей Викторович, заведующий кафедрой теории истории государства и права КрасГАУ, кандидат юридических наук, доцент;
Овчинников Геннадий Александрович, председатель Правления Красноярской региональной организации общества «Знание» России, президент Сибирской ассоциации образования взрослых.

Организационный комитет конференции

Мугако Дмитрий Михайлович, начальник управления кадровой политики и организационной работы администрации города Красноярска, председатель комитета;
Быкова Людмила Петровна, секретарь Избирательной комиссии города Красноярска, заместитель председателя комитета;
Байкалов Андрей Дмитриевич, начальник управления делами администрации города Красноярска;
Ефимов Валерий Сергеевич, доцент КрасГУ, ведущий специалист НП «Красноярский исследовательский центр», кандидат физико-математических наук;
Киселев Геннадий Сергеевич, заместитель председателя Красноярского городского Совета;
Паздникова Елена Галактионовна, начальник главного управления культуры администрации города Красноярска;
Рычков Вячеслав Андреевич, заместитель Главы города – начальник управления продовольственных ресурсов, торговли и услуг администрации города Красноярска.

Секретариат конференции:

пленарная часть – **Кобелева Маргарита Алексеевна**;
секция 1 **– Томашевская Татьяна Алесандровна**;
секция 2 **– Разманова Наталья Валерьевна**;
секция 3 **– Догадаева Ольга Николаевна**;

Адрес оргкомитета: 660049, г. Красноярск, ул. Сурикова, 6, каб. 29,
Избирательная комиссия города Красноярска,

тел./факс: (3912), 22-46-08;
E-mail: el_02@admkrsk.ru

ОБЩИЙ РЕГЛАМЕНТ РАБОТЫ КОНФЕРЕНЦИИ

Время работы конференции:	первый день с 10.00 до 19.00 второй день с 10.00 до 14.00
Время работы секций	– с 15.00 до 19.00
Регистрация участников конференции	– с 9.00 до 10.00
Доклады на пленарном заседании	– до 25 минут
Доклады на секциях	– до 10 минут
Выступления	– до 5 минут
Ответы на вопросы	– до 5 минут
Перерыв на кофе-паузу	– 25 минут
Перерыв на обед	– 60 минут

ПРОГРАММА

26 октября 2006 года

Пленарное заседание

Видеофильм «Красноярск выбирает»

Вступительное слово

***Лисовская Анна Георгиевна*,** председатель Избирательной комиссии города Красноярска

Приветствия и награждение

Пимашков Петр Иванович, Глава города Красноярска

Чащин Владимир Федорович, председатель Красноярского городского Совета

Бочаров Константин Анатольевич, председатель Избирательной комиссии Красноярского края

Петухов Юрий Федорович, руководитель Правления секции АСДГ по вопросам организации муниципальных выборов, председатель Новосибирской городской муниципальной избирательной комиссии, кандидат юридических наук

Клешко Алексей Михайлович, депутат Законодательного Собрания Красноярского края

Петухов Александр Юрьевич, начальник отдела управления по работе с территориями ЦИК РФ

Доклады

1. *Вызовы современности и местные выборы. Доверие как ключевая ценность*. - **Клешко Алексей Михайлович**
2. *Некоторые аспекты законодательного регулирования муниципальных выборов, референдумов и отзывов в Российской Федерации*. - **Бородулина Клавдия Юрьевна**, начальник отдела регионального законодательства о выборах и референдумах правового управления ЦИК РФ
3. *Основные тенденции развития законодательства о муниципальных выборах*. - **Кашо Вячеслав Станиславович**, доцент кафедры конституционного, административного и муниципального права Юридического института КрасГУ, кандидат юридических наук
4. *Муниципальный избирательный процесс: проблемы и перспективы*. - **Петухов Юрий Федорович**

Экспертная дискуссия

«*Будущее муниципальных выборов: проблемы и перспективы*»

Работа секций:

СЕКЦИЯ 1: *«Законодательство и практика муниципальных выборов: опыт России и зарубежных стран»*
(Конференц-зал, 3 этаж)

СЕКЦИЯ 2: *«Институты гражданского образования и муниципальные выборы»*
(Малый зал, 2 этаж)

СЕКЦИЯ 3: *«Доверие населения к институту выборов и деятельности избирательных комиссий»*
(Большой зал, 2 этаж)

27 октября 2006 года

Выступления по результатам работы секций
Заключительные выступления докладчиков и экспертов
Выступления участников
Подведение итогов и закрытие конференции.

СЕКЦИЯ 1
«ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПРАКТИКА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ВЫБОРОВ: ОПЫТ РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН»

Руководители секции:
Княгинин Константин Николаевич, зав. кафедрой конституционного, муниципального и административного права Юридического института КрасГУ, кандидат юридических наук, доцент;
Менщиков Алексей Анатольевич, депутат Красноярского городского Совета, директор МУ «Красноярский центр развития местного самоуправления», кандидат юридических наук

Тематические линии:
- Законодательство о муниципальных выборах и проблемы его совершенствования
- История местных выборов в России
- Избирательные системы на муниципальных выборах в РФ, сравнительный анализ и поиск оптимальных моделей

Основные направления дискуссий:
1. Законодательство субъектов РФ о местных выборах: реликт или рецепт?
2. Законодательство о федеральных выборах и местных выборах: общность на уровне принципов или конкретных предписаний?
3. «Партизация» в местных выборах: «за» и «против».
4. Сужение сферы применения местных выборов: благо ли это для населения?
5. Надо ли бояться отзыва выборных должностных лиц местного самоуправления?
6. Нужен ли «порог» явки на местных выборах?

СЕКЦИЯ 2
«ИНСТИТУТЫ ГРАЖДАНСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ВЫБОРЫ»

Руководители секции:
Иванова Лидия Васильевна, зам. начальника департамента информации и проектно-аналитической

деятельности администрации города Красноярска, кандидат философских наук;

Ефимов Валерий Сергеевич, зав. лабораторией конструктивной педагогики КрасГУ, ведущий специалист НП «Красноярский исследовательский центр», кандидат физико-математических наук, доцент;

Навальный Сергей Викторович, зав. кафедрой теории истории государства и права КрасГАУ, кандидат юридических наук, доцент.

Тематические линии:

· Социальные институты гражданского образования: опыт развитых стран и российская ситуация
· Политическая культура города: традиции, нормы, императивы
· Современные формы гражданского образования: существующий опыт и новые прецеденты
· Молодежь и муниципальные выборы: от гражданской инфантильности до политического экстремизма

Основные направления/вопросы дискуссий:

1. Новое содержание понятия гражданина в ситуации России и странах развитой демократии.
2. Гражданская ответственность горожан за результаты выборов и как на нее можно влиять?
3. Кому нужно гражданское образование? В чем интересы власти, бизнеса и городских сообществ?
4. Электоральная активность/пассивность молодежи: причины, ситуация и возможности.
5. Какие социальные институции могут обеспечить новое качество гражданского образования?

СЕКЦИЯ 3
«ДОВЕРИЕ НАСЕЛЕНИЯ К ИНСТИТУТУ ВЫБОРОВ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ»

Руководители секции:

Копытов Андрей Георгиевич, президент Красноярской краевой Ассоциации по связям с общественностью;

Комарицын Сергей Гурьевич, директор центра гуманитарных исследований и консультирования «Текущий момент», кандидат исторических наук, доцент.

Тематические линии:

· Роль и значение избирательных комиссий в избирательном процессе и доверие к их деятельности
· Доверие граждан к институту выборов

Основные направления дискуссий:

1. Направления и темы рекламно-информационной политики избирательной комиссии в межвыборный период и в ходе избирательных кампаний.
2. Влияние уровня доверия к избирательным комиссиям на показатели явки на выборах.
3. Методы и формы мониторинга восприятия и отношения избирателей к деятельности избирательных комиссий.
4. Взаимодействие избирательных комиссий с различными органами власти и его влияние на доверие избирателей к работе избирательных комиссий.
5. Технологии, процедуры и формы работы комиссий, оформление участков и материалов в день голосования как факторы воздействия на отношения избирателей к выборам.
6. Влияние досрочного голосования и голосования по открепительным удостоверениям на доверие избирателей.
7. Направления деятельности и мероприятия, способствующие увеличению доверия населения к избирательным комиссиям и институту выборов.

РЕЗУЛЬТАТЫ АНКЕТНОГО ОПРОСА УЧАСТНИКОВ КОНФЕРЕНЦИИ

Избирательная комиссия города Красноярска и департамент информации и проектно-аналитической деятельности администрации города Красноярска провели анкетный опрос участников конференции. Всего в опросе приняло участие 54 человека. Вся информация приведена в процентах от общего числа опрошенных.

	Полностью	Скорее да	Скорее нет	Нет	Затрудняюсь ответить
1.Местом проведения	90,7	9,3	-	-	-
2.Удобством помещений для работы	81,5	18,5	-	-	-
3.Регламентом работы	70,3	26,0	3,7	-	-
4.Рабочей атмосферой	68,5	22,2	9,3	-	-

ПОЖАЛУЙСТА, ПОДЕЛИТЕСЬ СВОИМИ ПЕРВЫМИ ВПЕЧАТЛЕНИЯМИ О КОНФЕРЕНЦИИ? (открытый вопрос, т.е. респонденты давали свои варианты ответов). Ниже приведены дословные высказывания участников опроса классифицированные на несколько групп по смысловому содержанию

Организация конференции (33,4% от общего числа ответов)
Высокий организационный уровень
Высокий уровень комфорта
Очень удачно выбрано место проведения
Тематика конференции (27,7%)
Освещения проблем и перспектив выборов всех уровней
Доклады соответствуют заявленной тематике
Много новой и полезной информации
Содержательность
Поразила масштабность поставленных вопросов
Подъем актуальных вопросов
Интересные выступления организаторов и участников конференции
Хорошая подготовка докладов
Атмосфера мероприятия (22,2%)
Радость от встречи с людьми
Много положительных моментов в общении
Рабочая обстановка доброжелательность
Достаточно интересно
Конференция проходила в очень официальной обстановке,
Чувствуется дух спокойного конструктивного подхода к решению сегодняшних задач
Состав участников (9,3%)
Представительный состав
Многосторонняя аудитория
Привлечение к участию разных социальных групп
Регламент конференции (3,7%)
Профессионально, конкретно, полно, сжато
Не затянуто по времени
Регулярность проведения подобных мероприятий (3,7%)
Практиковать проведение подобных мероприятий
Проводить чаще

В КАКОЙ МЕРЕ ДЛЯ ВАС В ЦЕЛОМ ОКАЗАЛОСЬ ПОЛЕЗНЫМ ДАННОЕ МЕРОПРИЯТИЕ?

Очень полезным	56,0
Скорее полезным	35,2
Трудно сказать	8,8
Скорее бесполезным	-
Затрудняюсь ответить	-

ЧЬЕ ВЫСТУПЛЕНИЕ НА КОНФЕРЕНЦИИ БЫЛО ДЛЯ ВАС НАИБОЛЕЕ ИНТЕРЕСНЫМ?

Клешко А. М. «Вызовы современности и местные выборы. Доверие как ключевая ценность»	51,9
Бродулина К.Ю. «Некоторые аспекты законодательного регулирования выборов»	24,0
Арбузова Т.А. «Информационное обеспечение выборов»	14,8
Огородников С. Е. «К вопросу о голосовании «против всех»	13,0
Кашо В.С. «Тенденции развития законодательства»	9,3
Ефимов В.С. «Институты гражданского образования»	5,6
Безкоровайная Ю.Е.	3,7
Петухов Ю.Ф. «Муниципальный избирательный процесс. Проблемы, перспективы»	3,7
Злотковский В.И.	1,9
Нестеренко А. И.	1,9
Затрудняюсь ответить	7,4

**Примечание. Так как респонденты могли указать несколько фамилий, то общий процент ответов составил более 100%*

ЧТО БЫ ВЫ ПРЕДЛОЖИЛИ ОРГАНИЗАТОРАМ ПРИ ПОДГОТОВКЕ СЛЕДУЮЩЕЙ КОНФЕРЕНЦИИ? (открытый вопрос)

Организация работы конференции (44,5% от общего числа ответов)
Увеличить число секций
Доклады должны быть более аргументированы
Больше практики и жизненных примеров
Расширить круг рассматриваемых вопросов
Контроль при выборе студенческих докладов
Внести в обсуждение тему работы с женщинами
Более детально продумать регламент работы конференции
Награждение лучших докладчиков и выступающих
Обеспечить протокольную фотосъемку награждаемых
Устранить проблемы, связанные со слышимостью
Увеличить продолжительность работы секций
Необходимо больше наглядной информации
Расширить состав участников (13,0%)
Важно участие студентов в конференции
Привлекать большее число участников из числа регионов
Содействовать более широкому представительству представителей зарегистрированных партий
Приглашать политиков федерального уровня
Совершенствовать формы работы (16,6%)
Организовывать встречи с представителями законодателей
Организовать не просто секции докладов, но и дискуссионные клубы
Больше выступлений по обмену опытом работы избирательных комиссий
Предложения по совершенствованию работы избирательных комиссий
Проводить учебу членов окружных и участковых избирательных комиссий по вопросам законодательных документов, регламентирующих проведение выборов
Проводить малые дискуссии или семинары по заявленной проблематике
Ведение разъяснительной работы с гражданами
Правовое воспитание будущих избирателей с 9 классов
Расширить диалог с общественностью
Расширить связь избирательных комиссий с избирателями, путем проведения мероприятий в школах, вузах, предприятиях и организациях
Обязательное освещение деятельности избирательных комиссий в СМИ
Практико – ориентированность обсуждений и внесение конкретных предложений; организация «круглых столов»
Разное (5,7%)
Держать марку
Не снижать набранной высоты
Все замечательно
Продолжать работу в том же духе и у вас все получится
Будем думать и работать
Предложений нет
Затрудняюсь ответить

В работе конференции участвовали:

доктор юридических наук
2 доктора исторических наук
20 кандидатов наук,
в том числе юридических, социологических, философских,
исторических и физико-математических

представители городов

Владивосток
Иркутск
Красноярск
Москва
Новосибирск
Омск
Томск
Челябинск
Абакан
Ачинск
Зеленогорск
Шарыпово

представители 14
региональных отделений
политических партий

студенты и преподаватели:

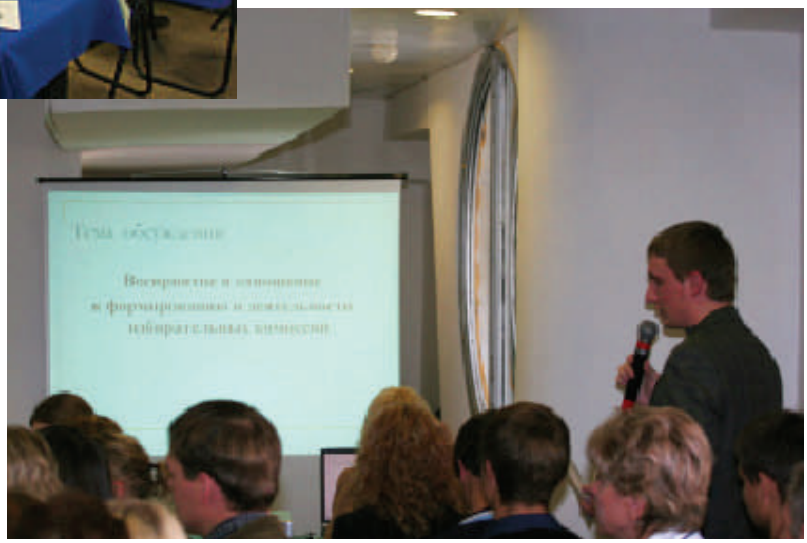
Красноярского государственного университета (КрасГУ)
Красноярского государственного аграрного университета (КрасГАУ)
Красноярского государственного педагогического университета
Сибирского юридического института МВД России
Государственного университета цветных металлов и золота

всего зарегистрировано 249 человек

10 октября 2006 года,
краеведческий музей -
церемония награждения
организаторов выборов

10 октября 2006 года,
краеведческий музей -
церемония награждения
организаторов выборов

13 октября 2006 года, Дворец спорта им. И. Ярыгина - круглый стол «Роль и значение избирательных комиссий в избирательном процессе в городе Красноярске» в рамках Красноярского городского форума.



13 октября 2006 года, Дворец спорта им. И. Ярыгина - круглый стол «Роль и значение избирательных комиссий в избирательном процессе
в городе Красноярске» в рамках Красноярского городского форума.

17 октября 2006 года, городской Совет - торжественная встреча трех составов избирательной комиссии города и организаторов выборов

17 октября 2006 года, городской Совет - торжественная встреча трех составов избирательной комиссии города и организаторов выборов

Межрегиональная научно-практическая конференция: пленарное заседание - приветствия и награждение

Межрегиональная научно-практическая конференция: пленарное заседание - участники конференции

Межрегиональная научно-практическая конференция: пленарное заседание - участники конференции

Межрегиональная научно-практическая конференция: в перерывах между заседаниями

Межрегиональная научно-практическая конференция: в перерывах между заседаниями

Межрегиональная научно-практическая конференция: в перерывах между заседаниями

Межрегиональная научно-практическая конференция:
выставка, посвященная 10-летию избирательной системы г. Красноярска

Межрегиональная научно-практическая конференция: работа секции "ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПРАКТИКА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ВЫБОРОВ: ОПЫТ РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН"

Межрегиональная научно-практическая конференция: работа секции “ИНСТИТУТЫ ГРАЖДАНСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ВЫБОРЫ”

Межрегиональная научно-практическая конференция:
работа секции
“ДОВЕРИЕ НАСЕЛЕНИЯ К ИНСТИТУТУ ВЫБОРОВ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ”

Межрегиональная научно-практическая конференция: работа секции **“ДОВЕРИЕ НАСЕЛЕНИЯ К ИНСТИТУТУ ВЫБОРОВ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ”**