


**Избирательная комиссия Вологодской области**

**ПОЛИТИЧЕСКАЯ  
ЖИЗНЬ РЕГИОНА**



**Выпуск 5**

**Электоральное поведение россиян.  
Обеспечение избирательных прав  
органами конституционной юстиции**

**Вологда  
2004**

Вологодская областная  
универсальная  
научная библиотека  
им. М. В. Володина

66, 3(2)

П 80

+ КР + КМИ

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



**Политическая жизнь региона. Вып. 5.** Электоральное поведение россиян. Обеспечение избирательных прав органами конституционной юстиции / Отв. ред. Л. И. Антонова; Избирательная комиссия Вологодской области. – Вологда: «Древности Севера», 2004. – 96 с.

- © Избирательная комиссия Вологодской области, 2004
- © Коллектив авторов, 2004
- © Издательство «Древности Севера», 2004

ISBN 5-93061-016-9



## **ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО**



Уважаемые читатели!

Вашему вниманию предлагается пятый сборник серии «Политическая жизнь региона».

Одним из индикаторов развития демократии в стране являются всеобщие прямые свободные выборы. Становлению новой демократической избирательной системы в России чуть более десяти лет, поэтому политические процессы, происходящие в нашем государстве, вызывают огромный интерес как практиков-организаторов выборов, так и ученых.

В новом выпуске «Политической жизни региона» мы сделали попытку проанализировать поведение россиян-избирателей: что влияет на выбор как отдельных социальных групп, так и избирателей в целом; какие проблемы хотят решить избиратели, реализуя свое конституционное право избирать и быть избранными; каким образом органы конституционного контроля обеспечивают и защищают избирательные права граждан.

Авторы статей предлагают свой взгляд на указанные проблемы, который может не совпадать с официальным мнением Избирательной комиссии Вологодской области.

Издание адресовано широкому кругу читателей, надеемся, что оно будет интересным для Вас.

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



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

### **Эволюция партийно-политической системы в России. Социальный портрет и медийные ориентации вологодских партийных электоратов**

Больше года прошло с момента проведения последних парламентских выборов. Кипевшие в то время страсти улеглись, расстановка сил определена и остается практически неизменной на протяжении этого времени.

Впервые правящая партия обрела конституционное большинство в парламенте, которое демонстрирует абсолютное единомыслие с Правительством и Президентом. По сути, мы видим растворение интересов партии в интересах Президента. Наглядным примером этому служит недавнее заявление лидера «Единой России» Б. Грызлова о готовности поддержать любую кандидатуру, представленную В.Путиным в качестве своего преемника. Таким образом, любые инициативы Президента и Правительства сегодня поддерживаются думским большинством автоматически. Острые политические конфликты ушли в прошлое и единственным ограничителем правотворческой и правоприменительной дея-



тельности остается необходимость следования демократическим процедурам.

С одной стороны, в этой ситуации резко возрастает оперативность принятия решений, а у авторов инициатив появляется уверенность, что заложенные ими в основу реформы концептуальные положения не будут пересмотрены. Чуть ли не впервые за всю новейшую политическую историю страны мы стали свидетелями примеров «форсированного законотворчества», когда закон принимался сразу в трех чтениях в течение одного дня.

С другой стороны, почти не различимый голос оппозиции означает практическое отсутствие естественного корректирующего фактора, позволяющего нивелировать хотя бы самые очевидные ошибки в государственной деятельности. Это приводит к ситуации когда Президент с конгломератом соратников и генерирует идею, и облекает её в форму, и проводит в жизнь. Однако к этому циклу зачастую прибавляется и процедура отзыва инициативы по причине наличия в ней серьезных просчетов.

И отсутствие институционализированной оппозиции в Государственной Думе приводит к отходу от процедуры принятия решений в цивилизованных формах и возвращению к временам «проб и ошибок». Несколько десятков такого рода опытов свидетельствуют о том, что издержки монополизации власти оказываются сравними с издержками, возникающими при включении оппозиции в процедуру принятия властных решений. Отсутствие легитимных рычагов воздействия на власть провоцирует оппозицию на непарламентские формы борьбы и возвращает общество к политическим традициям середины 90-х, которые реализуются в форме «рельсовых войн», голодовок и стихийных митингов.

Противоречивость и парадоксальность современного этапа политического развития заключаются в том, что в задачу правящей элиты не входит ликвидация многопартийности как явления политической жизни. Президент открыто декларирует стремление к повышению роли партий в жизни страны. На это направлена и реформа системы выборов в Государственную Думу. Отказ от пропорционально-мажоритарной системы в пользу полностью пропорциональной приводит к тому, что все граждане России, реализу-

ющие пассивные и активные избирательные права, будут вынуждены вступать в действующие политические партии и союзы либо создавать новые.

Предшествующий политический опыт дал в руки политиков и политехнологов эффективные навыки формирования проектов одного электорального цикла – «партий-однодневок». Эти люди научились в короткие сроки мобилизовать граждан в политические объединения и успешно решать задачу победы на выборах. Однако победители абсолютно не представляют, что им делать уже на следующий день после банкета по случаю победы. Внутрипартийная жизнь политических объединений в послевыборный период известна обществу лишь по поводу «бракоразводных процессов» (С.Глазьев и Д.Рогозин, блок «Родина») или несостоявшихся союзов («Яблоко» и СПС).

Но жизнь требует, чтобы партии нашли себе занятие от выборов до выборов. Чтобы политическая активность реализовалась не только в момент подготовки к голосованию, но и в период политических будней.

На сегодня наиболее соответствует такому образцу поведения лидер выборного марафона 2003 года – «Единая Россия», почти не сбавившая оборотов со времени выборной кампании и активно включившаяся в деятельность государственных органов как на федеральном, так и на региональном уровнях. Не забывают «единороссы» и регулярно информировать избирателей о своих успехах посредством СМИ.

Одним из заметных участников политической жизни страны в прошедшем году был и другой триумфатор парламентских выборов – ЛДПР. Правда, ее политическая активность выразилась, в основном, в публичной деятельности В. Жириновского, которой в 2004 году оставался одной из наиболее заметных фигур российской общественной и политической жизни.

А вот расколотый левый фронт и вовсе было исчез из поля зрения, как подвернулись сразу несколько поводов посетовать на власть и поагитировать за «светлое прошлое» и, заодно, за себя. Этими поводами стали проект реформирования системы льгот и упразднение главного «революционного» праздника – 7 Ноября. Вдоволь покритиковав «антинародные» преобразова-

ния, коммунисты не повели народ «на баррикады», а снова тихо удалились в тень. По крайней мере, в посленовогодних выступлениях пенсионеров не было отмечено «руководящей и направляющей роли коммунистической партии», не желающей, по всей видимости, вступать в острый конфликт с властью.

Правое крыло политического спектра никак себя не проявило после ошеломляющего провала на парламентских выборах. Быть может, СПС и «Яблоко», затаившись, копят силы для будущего реванша? Так или иначе, из всех крупных политических партий правые в прошедшем году выглядели наиболее бледно.

Преодоление этого кризиса оппозиции невозможно без налаживания регулярного их участия в политической жизни страны, без проявления активности с их стороны в межвыборный период. Пришло время лидерам политических партий, элитам приступить к реализации поддержки своих сторонников в их повседневной жизни. А для этого необходимо обратиться к изучению электоральной базы партий, интересов и потребностей избирателей, а также мотивов их участия в политической жизни. В следующей части статьи мы проанализируем особенности вологодских сторонников наиболее заметных политических партий, составив их своего рода социальный «портрет».

Рассмотрение гендерных различий электоратов показывает заметные смещения лишь в отношении ЛДПР, СПС и «Единой России». Если среди сторонников первой две трети составили мужчины, то в составе двух других партий доминируют женщины. В электорате «левого» крыла мужчины и женщины представлены практически поровну (таблица 1).

Таблица 1. Распределение партийных электоратов по полу\*

*Какой политической партии Вы симпатизируете?*

	Единая Россия	КПРФ	Родина	Аграрная партия	ЛДПР	СПС
мужчины	41	50	49	56	68	38
женщины	59	50	51	44	32	63

\* Использованы данные опроса избирателей Вологодской области, проведенного ГУП ЦСЭИ в январе 2004 года. Опрошено 1098 респондентов старше 18 лет. Выборка квотная, репрезентативная составу населения по полу и возрасту. Опрос проводился методом личного интервью по месту жительства.



Наиболее сбалансированным возрастным составом, в общих чертах даже повторяющим таковую в целом по Вологодской области, располагает «Единая Россия»: все возрастные категории в её электорате представлены довольно равномерно. В составе сторонников ЛДПР также нельзя говорить о безусловном превалировании людей определенного возраста, однако базу все-таки составляют средневозрастные респонденты. Для СПС такой базой является молодежь, на которую партия традиционно и ориентируется.

А вот партии левой ориентации у молодежи популярностью не пользуются: структура их электората сильно смещена к старшим возрастным группам. Но даже на этом фоне КПРФ резко выделяется узостью своей социальной опоры: 80% сторонников этой партии перешагнули 50-летний рубеж. У блока «Родина» в слое людей среднего возраста позиции заметно сильнее. По всей видимости, именно это политическое объединение «перетянуло» часть средневозрастного вологодского электората с левыми взглядами у КПРФ, оставив последних стоять на одной слабеющей «ноге» (таблица 2).

Таблица 2. Распределение партийных электоратов по возрасту

*Какой политической партии Вы симпатизируете?*

	Единая Россия	КПРФ	Родина	Аграрная партия	ЛДПР	СПС
18–29 лет	20	4	11	13	29	42
30–49 лет	37	15	44	31	51	38
50 лет и старше	43	80	44	56	20	21

Образовательный уровень сторонников «Единой России» также не демонстрирует значительной специфики, и отметить здесь можно лишь довольно высокую долю респондентов с профессиональным образованием. Основная часть голосующих за ЛДПР закончила техникум или ПТУ. Самая большая доля людей с высшим образованием (33%) обнаруживается в электорате СПС. Самый же низкий образовательный уровень характерен для сторонников аграриев: лишь 6% из них учились в вузе и три четверти имеют

образование на уровне средней школы или училища. На этом фоне даже образовательные характеристики электората КПРФ выглядят более сбалансированно. «Родина» в этом отношении и вовсе кажется «белой вороной» в стане левых, заявляя средний образовательный уровень своих сторонников как один из самых высоких среди всех партий. Абсолютно преобладают в электорате этого избирательного блока респонденты со средним специальным образованием (таблица 3).

Таблица 3. Распределение партийных электоратов по образовательному уровню

*Какой политической партии Вы симпатизируете?*

	Единая Россия	КПРФ	Родина	Аграрная партия	ЛДПР	СПС
Неполное среднее	13	20	8	31	17	8
Среднее общее	23	33	13	44	32	25
Среднее специальное	39	33	52	19	37	33
Высшее	26	15	27	6	15	33

Основу электората большинства партий составляют два наиболее многочисленных слоя – люди рабочих профессий и пенсионеры. У единороссов они представлены почти в равной пропорции. Коммунисты, как мы уже говорили, почти полностью опираются на пенсионеров. Наемные рабочие на 40% формируют состав избирателей либерал-демократов, среди которых также оказался очень высок процент безработных, «выпавших» из своей прежней социальной ниши. Известной спецификой отличается социальная база СПС, костяк которой составляют образованные специалисты и служащие и в которой гораздо более заметно присутствие студентов и предпринимателей (таблица 4).

Помимо объективных социально-демографических параметров, существенной характеристикой является и субъективная оценка респондентами своего уровня жизни и его динамики. Наиболее позитивно воспринимаются изменения в своей жизни

Таблица 4. Распределение партийных электоратов по виду деятельности  
*Какой политической партии Вы симпатизируете?*

	Единая Россия	КПРФ	Родина	Аграрная партия	ЛДПР	СПС
Руководитель	5	2	2		3	
Специалист с в/о	10	7	10		8	17
Служащий без в/о	8	2	10	19	8	25
Рабочий	30	13	29	38	40	17
Предприниматель	2	2	5		3	8
Учащийся, студент	6		2		5	13
Пенсионер	31	70	35	44	13	17
Безработный	5	4	8		20	4

либерально ориентированными вологжанами: 38% из них оценивают прошедший год как хороший. Благоприятные тенденции преобладают, по оценкам респондентов, в жизни электората «Единой России» и ЛДПР. А значит, ЛДПР – это не оппозиция не только из-за специфической позиции лидера, но и по убеждениям большинства его сторонников, которых устраивает существующее положение вещей. Альянс В. Жириновского с властью на таком «электоральном фоне» выглядит вполне естественно. Наибольшее же число недовольных динамикой своего благополучия обнаруживается среди избирателей «Родины» (таблица 5).

Таблица 5. Если оценить прошедший год в целом, каким он был для Вас?  
*Какой политической партии Вы симпатизируете?*

	Единая Россия	КПРФ	Родина	Аграрная партия	ЛДПР	СПС
Очень хороший	2		2			
Хороший	31	17	16	13	22	38
Средний	51	72	56	75	63	58
Плохой	11	9	22		12	4
Очень плохой	1		2	6		
Затрудняюсь ответить	3	2	3	6	2	

Оптимизм в видении своих перспектив отличает электорат СПС несмотря на поражение в избирательной борьбе и кризис в самой партии. Здесь и кроется ответ на вопрос о причинах их недостаточной активности в процессе партийного строительства. Ведь главные жизненные интересы либералов лежат в сфере экономики, состояние которой в последние два года демонстрировало весьма позитивные тенденции. Да, правых нет в Государственной Думе, но зато они хорошо представлены в советах директоров банков и коммерческих компаний, в среднем и малом бизнесе.

Таблица 6. Каким, по Вашим ожиданиям, будет наступивший год?

*Какой политической партии Вы симпатизируете?*

	Единая Россия	КПРФ	Родина	Аграрная партия	ЛДПР	СПС
Очень хороший	5		3		5	13
Хороший	44	22	32	31	56	46
Средний	23	48	30	38	20	21
Плохой	9	15	11		10	8
Очень плохой				6		
Затрудняюсь ответить	19	15	24	25	10	13

Чуть менее оптимистичный настрой характерен для сторонников ЛДПР и «Единой России». А вот наиболее негативные ожидания свойственны голосующим за КПРФ и «Родину» (таблица 6).

Политические ориентации избирателей оказывают существенное влияние и на их предпочтения в выборе источников информации, читательские вкусы, в чем можно убедиться из приведенных ниже данных (таблица 7).

В зависимости от партийной ориентации можно выделить следующие закономерности. Электорат СПС и «Яблока» – партий либерально-демократического толка – склонен игнорировать официальную и открыто проправительственную прессу: «Вологодская неделя», «Красный Север» и «Речь» у этих людей практически не пользуются спросом. Не впадают правые и в другую крайность,



Таблица 7. Какие из местных газет Вы чаще всего читаете?

*Какой политической партии Вы симпатизируете?*

	Единая Россия	левые (КПРФ, Родина, Аграрная партия)	правые (СПС и Яблоко)	ЛДПР	Протестный электорат и неопределившиеся
«Вологодская неделя»	22	25	13	24	14
«Красный Север»	15	27	8	13	11
«Русский Север»	10	11	12	9	7
«Хронометр»	19	10	30	24	15
«Вологодские новости»	4	9	8	3	5
«Премьер»	18	15	19	12	12
«Наш регион»	9	5	9	14	8
«Клубничка»	17	8	14	26	14
«Земляничка»	11	3	10	21	9
«Голос Череповца»	12	7	8	7	9
«Курьер»	14	6	6	8	10
«Октябрьский мост»	3	2	1	4	1
«Речь»	9	6	4		6
«Спутник Череповца»	6	3	8	3	5
«Череповецкий металлург»	2	1	2	1	2
Районная газета	20	23	10	15	12
Не читаю местных газет	13	18	15	19	30

как сторонники «оппозиционеров» из ЛДПР, обращающиеся к откровенно развлекательной «желтой» прессе вдвое чаще остальных. А читают правые избиратели развлекательно-информационный «Хронометр», «Русский Север» и «злободневные» «Премьер» и «Наш регион».

Сторонники же левых партий (КПРФ, Родина, Аграрная партия), не принимая развлекательную прессу, не склоняются и к чтению либерально-ориентированной. Этот электорат является давним и вер-

Таблица 8. Какие из местных радиостанций Вы чаще слушаете?

*Какой политической партии Вы симпатизируете?*

	Единая Россия	левые (КПРФ, Родина, Аграрная партия)	правые (СПС и Яблоко)	ЛДПР	Протестный электорат и неопреде- лившиеся
Областное радио	29	46	17	19	22
«Европа+»	21	5	26	23	18
«Премьер»	15	12	26	24	17
«Русское радио»	19	5	26	19	15
«Трансмит»	21	11	24	27	19
Не слушаю радио	53	49	36	47	48

ным приверженцем «Красного Севера» с прилагающейся к нему «Вологодской неделей» и своей «районки».

А вот читательские предпочтения наиболее обширного лагеря голосующих за «Единую Россию» могут быть охарактеризованы как взвешенные. Рейтинг почти всех изданий у электората «Единой России» находится где-то между максимальным и минимальным результатами, не демонстрируя ни явных спадов, ни явных всплесков. Меньше всего газеты читают люди, голосующие «против всех» или не имеющие предпочтений (таблица 7).

Наиболее универсален в выборе радиостанций многочисленный электорат «Единой России»: его предпочтения почти в равной пропорции распределены среди крупнейших вещателей области. Правыми избирателями приоритеты были расставлены по-иному: областное радио здесь наименее популярно, в лидерах – «Европа+», «Премьер», «Русское радио» и «Трансмит». В отношении электората СПС и «Яблока» нужно также отметить в целом более высокий уровень обращаемости к местным радиостанциям. Очевидно, что либерально настроенные вологжане наиболее заинтересованы в получении оперативной информации. Кроме того, они в силу своего материального положения и образа жизни имеют возможность слушать FM-радиостанции как дома, так и на работе, и в автомобиле (таблица 8).

Таблица 9. Какой из местных телеканалов Вы чаще всего смотрите?

Какой политической партии Вы симпатизируете?

	Единая Россия	левые (КПРФ, Родина, Аграрная партия)	правые (СПС и Яблоко)	ЛДПР	Протестный электорат и неопреде- лившиеся
Областное ТВ	37	59	23	28	31
«ТВ-7»	22	13	36	34	28
«РЕН-ТВ-Вологда»	9	4	14	10	8
«12-й канал»	24	18	23	24	26
«Провинция»	6	1	3	4	4
Не смотрю местное ТВ	2	4	1		3

Левый электорат довольно традиционен: безусловный лидер здесь – областное радио (46%), некоторой популярностью пользуются «Премьер» (12%) и «Трансмит» (11%). Остальные вещатели в этой среде практически не востребованы (таблица 8).

По телезрительским предпочтениям электораты можно разделить на две основные группы: первую, где преобладает аудитория областного телевидения («Единая Россия» и левые партии), и вторую, где лидируют «городские» каналы (правые и ЛДПР). При этом среди сторонников «Единой России» преобладание областного телевидения не столь подавляюще, как среди левых, которые, кроме этого канала, мало что смотрят. А вот избиратели СПС, «Яблока» и ЛДПР в этом контексте схожи. Среди них низок рейтинг областного ТВ, а основным источником местной телеинформации являются ТВ-7 в Вологде и 12-й канал в Череповце. В этом слое сосредоточен и основной зритель Рен-ТВ (таблица 9).

Таким образом, успех партийного строительства, возможность устойчивого роста и побед на предстоящих выборах кроется в знании глубинных интересов своих сторонников.

Постоянная забота о своих последователях, а не комок ярких слоганов, укрепление авторитета лидеров, а не поливание грязью политических оппонентов – вот те перемены, которые способны обеспечить успех партии в стратегической перспективе.



Д. В. Афанасьев, кандидат социологических наук директор Корпоративного университета «Северсталь»



А. А. Мехова, кандидат философских наук, доцент, руководитель Центра региональных исследований КУ «Северсталь»

### Теории электорального поведения и факторы, влияющие на избирателей

Почему люди голосуют? Это весьма озадачивающий вопрос, учитывая, как низка вероятность того, что голос конкретного избирателя окажется решающим для исхода больших и важных выборов. Почему люди голосуют именно так или иначе – тоже предмет весьма поучительных размышлений, фактически заставляющий актуализировать методологический и исследовательский аппарат социологии, психологии, экономики, географии и еще доброго десятка наук.

К счастью, электоральное поведение – возможно, наиболее часто изучаемое явление в эмпирической политической и социологической науке, поэтому существует и богатая литература по данному

1371252

Вологодская областная универсальная научная библиотека им. И.В. Бабушкина



вопросу, на которую можно опереться, и довольно ясное согласие о том, что должно быть отражено в итоговой модели голосования в развитых демократических государствах. Процессы глобализации и включение России в общий демократический контекст заставляют задуматься, насколько эти модели применимы к российской ситуации в целом, могут применяться для анализа электорального поведения на региональном уровне. Не претендуя в рамках статьи на глубокий сравнительный анализ, приведем некоторые обобщения, проиллюстрированные данными социологических исследований.

При всем многообразии подходов к анализу электорального поведения они могут быть сгруппированы в три больших класса.

### **Теория социальных расколов (социологическая модель)**

Первый подход базируется на теориях, утверждающих, что детерминантом выбора являются не сознательные политические взгляды, а групповая идентификация с определенным классом, религией, регионом и городскими или сельскими поселениями (Лазарсфельд, Роккан и др)<sup>1</sup>. Они отстаивают идею, что люди, принадлежащие к одной и той же группе, как правило, имеют сходные интересы и соответствующие им представления по вопросам общественной жизни и политики. Причем солидарность с группой зависит не только от общих интересов. При голосовании избиратели выражают некую приверженность социальным группам, основанную как на осознании общности интересов и проблем, так и на глубокой долгосрочной эмоциональной привязанности. Последнее суждение открывает дорогу двум другим подходам.

---

<sup>1</sup> Первая попытка объяснить индивидуальный уровень электорального поведения была сделана в Соединенных Штатах Полом Лазарсфельдом в рамках так называемой Колумбийской школы. См.: Lazarsfeld P.F., Berelson B., Gaudet H. *The people's choice*. N.-York. Columbia. University Press. 1968, Berelson B., Lazarsfeld P., McPhee *Voting: A Study of Public Opinion Formation in a Presidential Campaign*. 1954. Самой значительной по этой проблеме до сего времени считается работа Стейна Роккана «Структуры раскола, партийные системы и расстановка избирателей». См.: Lipset S., Rokkan S. *Cleavage structures, party systems and voter alignments: an introduction*. In S.Lipset, S.Rokkan (eds.). *Party Systems and Voter Alignment: Cross-National Perspectives*. New York: Free Press, 1967. P.1-64.

## **Партийность и психологическая приверженность партиям (социо-психологическая модель)**

Модель, получившая название «модели партийной идентификации» (Капбелл и др.)<sup>2</sup> предполагает, что многие избиратели имеют долгосрочную психологическую приверженность к партиям, которая была в значительной степени сформирована в детстве в процессе социализации. Идея состоит в том, что в этой приверженности скрыто нечто большее, чем просто согласие с политической позицией партии. Действительно, важно то, что партийная приверженность может заставлять избирателя поддерживать партию даже перед лицом существенного несогласия с ее политикой. Очевидно, что эта модель приемлема только для стран с устойчивой политической системой, где партии имеют достаточно длительную историю<sup>3</sup>.

## **Модели ожидаемой выгоды (экономическая модель или модель рационального выбора)**

Экономическая модель голосования (Даунс)<sup>4</sup>, или модель ожидаемой выгоды от голосования берет начало в рассуждении, что избиратели хотят отдать голос так, чтобы максимизировать ожидаемую выгоду от результата выборов (то есть от распределения мест в законодательном органе или назначения в исполнительной власти). На самом деле под «пользой» можно понимать множество различных соображений для различных итогов

<sup>2</sup> Campbell A., Converse P., Miller W.E., Stokes D. *The American Voter*. Wiley and sons. 1960.

<sup>3</sup> В Ирландии, например, приверженность к Фианна Фэйл и Фине Гаэл были в течение многих лет в значительной степени структурированы позициями этих двух партий по вопросу о создании ирландской Республики, отдельной от Северной Ирландии. После гражданской войны, когда проблема создания республики была решена, избиратели и их дети все еще имели тенденцию голосовать, основываясь на той позиции, которую они сами (или их родители и родители родителей) занимали в гражданской войне. Только в конце 20-го столетия привязанности избирателей начинают изменяться и внимание перемещается к взглядам партий относительно современных политических проблем.

<sup>4</sup> Ведет свое начало от классической работы Энтони Даунса «Экономическая теория демократии». См.: Downs A. *An Economic Theory of Democracy*. Harper and brother. 1957.

выборов, но большинство объяснений в рамках этой традиции ограничиваются политическими последствиями конкретных избирательных результатов, то есть предполагается, что избиратели выбирают партии или кандидатов, чтобы сформировать ту общественную политику, которая будет наилучшей для них в данных обстоятельствах<sup>5</sup>.

Исследования уровня информированности электората относительно выборов разрушили предположения, которые лежали в идеологическом фундаменте системы представительной демократии, о том, что люди будут использовать максимум своей рациональной мощи, чтобы принять наилучшее решение о голосовании, которое только они могут. Теория рационального выбора и инструментального голосования требует, чтобы граждане, участвующие в голосовании, взвешивали возможные выигрыши и проигрыши от того или иного результата голосования и, соответственно, победы или поражения кандидатов/партий. Она требует видеть в процессе голосования своего рода инвестицию избирателя в будущий результат.

Однако проблемы ориентируют политическое поведение только в очень специфических случаях: они должны быть знакомы избирателю, они должны пробудить у него хотя бы минимальную интенсивность чувств, и они должны сформировать восприятие партийных различий по этим проблемам. Данные же исследований свидетельствуют, что даже среди информированной части населения в странах с устойчивой политической системой только 40–60 % видят различия среди проблем.

Теоретически возможно другое понимание выигрыша как выигрыша от самого процесса «потребления» акта голосования. Гражданин может прийти на выборы и извлечь некоторую ценность из голосования самого по себе. «Явка, чтобы сохранить демократию» – как сформулировал Даунс, или исполнение «гражданского долга на основе согласия с этикой выборов» – как это

---

<sup>5</sup> Эти модели еще называют «пространственными», поскольку предполагается, что избиратель голосует, исходя из рефлексивного представления о близости позиции кандидата/партии к своей позиции в одномерном (например, на право-левой шкале) или многомерном континууме.



представили Рикер и Ордешук<sup>6</sup>, относятся к этому типу поведения. Если вспомнить классификацию социального действия М. Вебера, такое поведение может быть названо ценностно-рациональным. Оно, по Веберу, детерминируется верой в религиозные, нравственные и другие ценности, идеалы, независимо от того, ведет ли это поведение к успеху или нет. Ценности могут быть совершенно разными, подчас сугубо прагматическими, подчас приближаться к тому, что согласно той же классификации, может быть определено как действие согласно традиции и т.д.

Слабость данного представления в том, что, поскольку «выигрыш» возникает исключительно из акта голосования самого по себе, оно не объясняет, почему избиратели станут выбирать одного кандидата, а не другого. Здесь можно было бы привести аналогию между голосованием и посещением хоккейного матча.

Конечно, какой-то частью аудитории хоккейного матча могут быть «чистые» зрители, посещающие его только для развлечения и не поддерживающие ни одну из играющих команд. Но большинство хоккейных болельщиков приходят на матч, чтобы «поддержать» свою любимую или «освистать» нелюбимую команду. Конечно, они думают о результате, но даже самый горячий болельщик признает, что самое интенсивное психологическое соучастие имеет небольшое влияние на итог матча. Аналогичным образом электоральное поведение скорее походит на выбор того, какую команду поддержать в хоккейном матче.

Гражданин может решить отдать свой голос просто, чтобы выразить одобрение («поддержать») или неодобрение («освистать») одному кандидату против другого. Ни явку, ни выбор при голосовании невозможно объяснить как средство достижения специфического результата выборов, как и посещение игры хоккейными болельщиками невозможно истолковать как средство обеспечения победы для своей команды. Но явку и голосование (как и неявку и голосование «против») можно рассмотреть тоже как проявление желания поддержать «своих» или осудить «чужих».

<sup>6</sup> Riker, W. H., Ordeshook P. C. A Theory of the Calculus of Voting. American Political Science Review. - 1968. № 62. - p. 25-42.



Итак, люди часто участвуют в выборах и отдают свои голоса не потому, что они воспринимают голосование как средство достижения специфического результата выборов, но потому что они хотят «выразить поддержку» или «неодобрение» своим любимым или не любимым кандидатам, даже если знают, что их голоса не имеют никакого влияния на результат выборов. Это выражающее чувства и эмоции, а не инструментальное поведение избирателей известно как экспрессивное поведение<sup>7</sup>.

Согласно теории экспрессивного поведения, выбор при голосовании находится во власти экспрессивного предпочтения, поскольку вероятность того, чтобы оказаться решающим избирателем, является незначительной. Ощущая, что от его выбора не зависит победа той или иной политической тенденции или принятие того или иного решения по значимым социальным, политическим и экономическим проблемам, избиратель мотивируется неосязаемыми, эмоциональными выигрышами («наказать» или «поддержать»). Экспрессивный подход кажется противоположностью подходу инструментальному, который рассматривает голосование как инструмент, средство достижения цели. Экспрессивное голосование, выбор избирателя формируется не столько всесторонним анализом, сколько информационным потоком, который подталкивает его к неким выводам. Если окружающая социальная среда насыщена информацией об ухудшении социально-экономической обстановки в стране или в регионе, то возникающее недовольство будет подталкивать избирателей к поддержке новых кандидатов, не несущих ответственности за сложившуюся ситуацию. И напротив, приемлемое для избирателя социально-экономическое положение невольно связывается с теми деятелями, которые осуществляли управление данным регионом или страной ранее, что служит основанием для поддержки их кандидатур на выборах<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Предвосхищенная Г.Таллоком в 1971 г., теория экспрессивного голосования была формально разработана Дж. Бреннаном и Дж. Бьюкененом (1984) См.: Tullock, G. The charity of the uncharitable. *Economic Inquiry*. 1971 - № 9. — p. 379-392. Brennan, G., Buchanan, J. Voter choice: Evaluating political alternatives. *American Behavioral Scientist*. 1984. - № 28. — p. 185-201.

<sup>8</sup> См.: Fiorina M. *Retrospective voting in American national elections*. New Haven, Conn., 1981.

Суммируя, можно указать на возможность интеграции подходов и соответствующих типов поведения, которые, очевидно, дополняют и уточняют друг друга, служа идеальными типами поведения разных избирателей в разных ситуациях.

подходы\поведение	экспрессивное	инструментальное
Социологический (Лазарфельд, Берельсон, Роккан, Липсет)	Выбор на основе идентификации и солидарности с социальной группой (класс, статус, пол, возраст, религия, регион, место проживания и др.)	Выбор на основе следования интересам социальной группы, проблемно-ориентированное голосование
Социо-психологический (Кэмпбелл и др.)	Выбор на основе партийной идентификации – солидарности с партией, воспринимаемой как расширение собственной личности	Экономия усилий на поиске и анализе информации. Ориентирование по партийным эмблемам как ярлыкам определенных позиций
Рационального выбора (ожидаемой выгоды) (Даунс и др.) – эгоцентрический – социоцентрический	Участие в выборах на основе рационального мотива поддержания демократии гражданского долга	Выбор на основе анализа совпадения вероятных результатов того или иного голосования с интересом, либо – собственным, – либо общественным
Ограниченной рациональности (экономическое голосование; экспрессивное голосование) (Фиорина, Таллок, Бреннан, Бьюкенен)	Выбор как выражение совокупной аффективной реакции на состояние экономики (ретроспективное голосование)	Выбор как поддержка наиболее оптимистической, но реалистичной тенденции будущего (перспективное). Часто – выбор «из двух зол»...

В 1997 году в журнале «Политические исследования» была опубликована статья Г.В.Голосова<sup>9</sup>, которая практически впервые в отечественной политической науке поставила вопрос о применимости зарубежных теорий электорального поведения к российским феноменам. Г. Голосов при анализе региональных выборов пришел к заключению, что феномен электорального поведения в России может

<sup>9</sup> Голосов Г.В. Поведение избирателей в России: теоретические перспективы и результаты региональных выборов // Полис. – 1997. – №4. – С. 44–56.

быть представлен как совокупность нескольких электоральных формул. В этой формуле все три основные теории электорального поведения, разработанные в западных демократиях, «работают» и в российских условиях: наиболее эффективным оказывается «социально-психологический подход», далее следует теория «экономического голосования», и наконец – «социологический» подход. При этом, безусловно, следует учесть целый ряд ограничений, специфики действия этих подходов в современных российских реалиях. Проиллюстрируем эти ограничения в рамках только одного подхода – социально-психологического.

От чего зависит то, кого именно будет поддерживать российский избиратель, мотивируемый желанием выразить через голосование свою эмоциональную оценку? Согласно социально-психологическому подходу, свою роль должно сыграть наличие устойчивых predispositions, типа партийной приверженности, идеологической идентификации, социально-классового (или иного группового) сознания.

Партийная идентификация для гражданина США или других западных демократий выступает как одно из самых устойчивых оснований электорального выбора. Партийная идентификация, усвоенная избирателем в процессе социализации, и, как правило, переходящая из поколения в поколение, дает ему интуитивные основания для относительно независимого первичного выбора. Иными словами, партийная идентификация – тот «когнитивный спусковой крючок», который помогает инструментальному голосованию при плохой информированности.

Насколько можно сегодня говорить об устойчивых партийных привязанностях для сколь-нибудь значительных групп избирателей применительно к российским реалиям? Существуют ли у российского избирателя традиционные для Запада эвристические основания электорального выбора? Доступные результаты многочисленных опросов россиян заставляют выразить большое сомнение в этом. Приведем для примера распределение ответов жителей г. Череповца на вопросы: «Какие способы воздействия на власть Вы считаете наиболее эффективными?» и «Как Вы относитесь к политике?» (см. табл. 1, 2)<sup>10</sup>.

Таблица 1. Способы воздействия на власть<sup>11</sup>

Какие способы воздействия на власть Вы считаете наиболее эффективными?	%
Эффективных способов влияния на власть нет	38
Затрудняюсь ответить	29
Участие в выборных кампаниях и референдумах	12
Обращение в средства массовой информации	8
Участие в забастовках	5
Участие в митингах, демонстрациях	4,4
Участие в деятельности организаций, выражающих интересы отдельных социальных групп (врачей, учителей, рабочих, предпринимателей и т.п.)	4,4
Обращение в суд	4,4
Самостоятельные действия через свои личные связи	2
Участие в деятельности политических партий	около 1

Таблица 2. Формы отношения к политике и политической деятельности

Как Вы относитесь к политике?	%
Активно интересуюсь политикой, участвую в тех или иных движениях, партиях	около 1
Активно интересуюсь политикой, но сам участия не принимаю	27
От случая к случаю интересуюсь политическими событиями в стране, области, городе	44
Политикой не интересуюсь	20
Отношусь отрицательно, ничего не хочу знать	4

<sup>10</sup> По данным социологического исследования, проведенного Центром региональных исследований Корпоративного университета «Северсталь» в рамках работы над описанием социального портрета жителей Череповца по заказу мэрии города в апреле 2003 г. Метод – анкетирование по месту жительства. Выборка квотная, репрезентирует генеральную совокупность по социально-демографическим признакам. N=1100 чел. Погрешность не более 3,6%.

<sup>11</sup> Здесь и далее данные в таблицах приводятся в % к общему числу опрошенных.



Как видим, среди форм политического участия лидируют выборы, собирая 12 %, участие в деятельности партий практически не пользуется спросом (менее 1%). Заметим также, что большинство опрошенных считает, что роль политических партий в современном российском обществе незначительна. Это заставляет по-другому взглянуть на перспективы партийного строительства и последствия изменений в избирательной системе в пользу пропорциональной, в пользу выборов по партийным спискам.

В части партийно-идеологической идентификации российских избирателей модель имеет еще более размытые границы применения. Российские партии молоды, политическая система не приобрела достаточной стабильности – одни партии исчезают совсем, другие на время сходят с политической арены, создаются новые партии и т.д. Феномен социально-психологической приверженности партии, возможно, ярче всего проявляется в голосовании за КПРФ – многие люди из старшего поколения голосуют не только и не столько потому, что разделяют ее политику, а потому, что эмоционально по жизни связаны с нею.

Сложность определения идеологической ориентации той или иной партии можно проиллюстрировать данными декабрьского 2004 г. опроса общественного мнения населения г.Вологды<sup>12</sup>.

Таблица 3. Позиции какой партии по наиболее важным общественным вопросам Вы разделяете?

	среднее	возрастные группы			
		18-29 лет	30-44 лет	45-54 лет	55 лет и старше
Аграрная партия	3	3	6	0	1
Единая Россия	32	33	32	33	29
КПРФ	10	6	7	4	25
ЛДПР	10	17	4	11	8
Родина	9	5	6	13	13
СПС	8	9	9	10	4
Яблоко	7	4	9	7	6
Ни какой из них	18	17	21	20	11
Затрудняюсь ответить	23	27	23	21	21

Таблица 4. Каковой партии, на Ваш взгляд, более всего соответствуют приведенные характеристики?<sup>15</sup>  
**Какой партии, на Ваш взгляд, более всего соответствуют приведенные характеристики?**

*Если характеристика, на Ваш взгляд, подходит сразу нескольким партиям, отметьте несколько позиций.*

	Аграрн. партия	Единая Россия	КПРФ	ЛДПР	Родина	СПС	Яблоко	Никакой из них	Затруд. ответ.
Партия – защитник бесплатной медицины и образования	3	13	21	3	6	2	3	13	43
Партия – защитник прав и свобод человека	0	13	7	7	5	7	6	16	46
Партия – защитник интересов предпринимательства и бизнеса	2	11	4	8	2	10	9	8	55
Партия – защитник равноправия и народовластия	3	10	14	4	7	3	4	13	48
Партия, выступающая за разви- тие рыночной экономики	2	12	3	5	3	10	10	9	55
Партия, выступающая за социальную справедливость	3	13	13	5	7	5	6	13	44

<sup>12</sup> Опрос общественного мнения жителей г. Вологды проведен Центром региональных исследований КУ «Северсталь» в декабре 2004 г. Метод – интервьюирование по месту жительства. Выборка – случайная, квотная по социально-демографическим признакам, репрезентирует генеральную совокупность структурно и статистически. Всего опрошено 600 чел. Статистическая погрешность не превышает 3,5%.

<sup>13</sup> Следует особо заметить, что формулировка вопроса ориентирует не на поддержку на выборах, а на идеологическую идентификацию партии и избирателя.

Помимо идентификации с той или иной партией, предлагалось определить идеологические ориентиры-характеристики партий, выраженные в простых, знакомых избирателям фразах-клише. В таблице приводится часть предложенного в опросе спектра. Обращает на себя внимание тот факт, что партия «Единая Россия», с которой идентифицирует себя большинство опрошенных, имеет самый размытый идеологический профиль в представлениях респондентов. Объективности ради следует заметить, что программно-идеологические отличия современных российских политических партий действительно крайне размыты, а не только в сознании избирателей.

Итак, попытки выявить и описать новые (либо реанимированные старые) политические диспозиции, которые скрыто управляют политическим выбором российского электората, согласно какой-то одной общепринятой модели электорального поведения, пока не отличаются убедительностью и, тем более, не имеют общего признания.

**«Воронка причинности» (funnel of causality) как способ структурирования факторов влияния**

Еще одним исследовательским инструментом, позволяющим структурировать факторы, воздействующие на поведение и решение избирателя, и очевидным, наглядным образом продемонстрировать их действие может служить так называемая «воронка причинности» (funnel of causality)<sup>14</sup>.

Как отмечали творцы метода: «...ось воронки — это временное измерение. События понимаются таким образом, как если бы они следовали одно за другим в сходящейся последовательности причинных цепей, двигаясь от широкой части конуса к его сужению. Форма воронки является логическим результатом избранной для объяснения задачи. Большинство сложных событий в воронке является результатом многочисленных предшествующих причин»<sup>15</sup>. В качестве комментария следует отметить, что изначально инструментарий был разработан и использовался А.Кэмпбелом в рамках концепции партийной идентичности,

<sup>14</sup> См.: Мелешкина Е.Ю. «Воронка причинности» в электоральных исследованиях // Полис. — 2002. — № 5. — С. 47–53.

<sup>15</sup> Campbell, Converse, Miller and Stokes. Op. cit. - p. 24.



представлявшейся ему наиболее долгосрочным и первичным фактором, на который по мере приближения к выборам наслаиваются другие факторы средне- и краткосрочного порядка. Однако практика показала, что данный инструмент может эффективно использоваться и в рамках других подходов к изучению электорального поведения.

На наш взгляд «воронка причинности» обладает как несомненным эвристическим потенциалом, так и существенными ограничениями, как и любая модель. Главная проблема – ее несомненная линейность. Детерминанты электорального поведения и выбора в «воронке» вступают в действие последовательно, добавляя и изменяя предшествующие воздействия. Но реально потоки могут внезапно изменить направленность, силу, образуя сложные противоречивые взаимодействия, инверсии, которые «воронка» не в силах отразить.

Второе критическое замечание связано с тем, что использование метафоры «воронки» предполагает жесткий детерминизм и требует четкого определения и указания тех самых долгосрочных факторов, которые лежат в основе «воронки» (в логике авторов это: партийность - проблемы - кандидаты), и загоняет аналитика в прокрустово ложе одной из классических теорий. Однако выше мы уже сделали вывод об ограничениях монофакторных подходов, о комплексном действии теорий, объясняющих электоральное поведение. Скорее, можно говорить о доминировании различных факторов на различных этапах электорального процесса или о полифакторной детерминации.

В рамках дальнейшей разработки практической агрегированной модели предложим эмпирическую схему, которая структурирует факторы, влияющие на поведение избирателей, но не располагает их строго по весам или по времени вступления в силу (см. схему 1).

Не ставя целью в данной работе прокомментировать каждый фактор (группу факторов) и связи между ними, покажем, что они могут быть операционализированы с помощью специально скон-

<sup>16</sup> Опрос общественного мнения методом анкетирования по месту жительства. Выборка квотная, репрезентирует генеральную совокупность по социально-демографическим признакам. N=738 чел. Погрешность не более 4%.



Схема 1. Факторы, влияющие на поведение избирателей

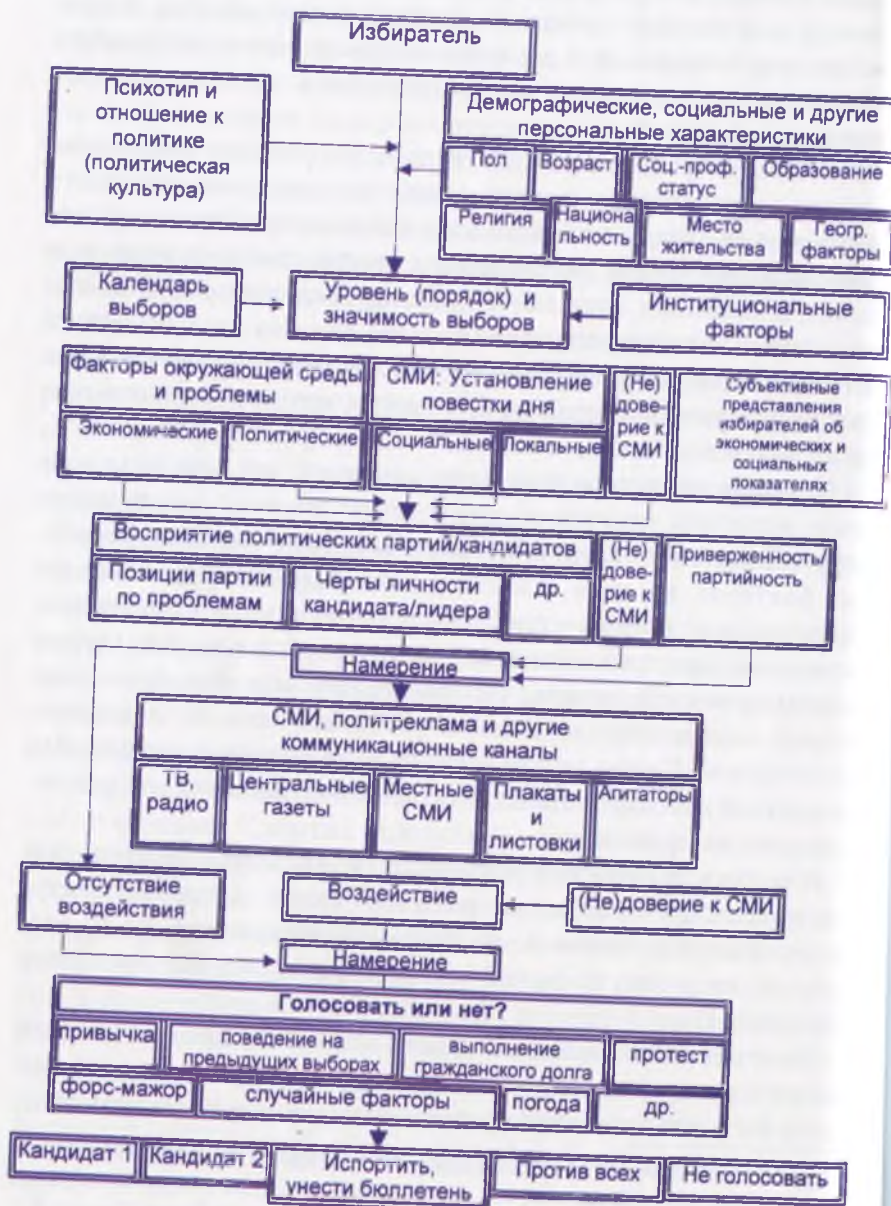


Таблица 5. Причины неучастия в выборах  
(данные приводятся в процентах к общему числу опрошенных)\*

	%
Помешали домашние дела, работа	25
Не верил, что эти выборы могут что-то изменить в моей жизни, жизни области, города	22
Дали другой вариант объяснения	15
Не хочу участвовать в выборах, т.к. считаю, что победителей определяют не голоса избирателей, а деньги и власть	13
Никого из кандидатов не знал, ничего о них не слышал	5,5
В моей семье (среди моих друзей) вообще никто не голосовал	3,3
Кандидат за которого я бы хотел проголосовать, выдвигался по другому округу, а по моему округу не было ни одного достойного претендента	3,3
Не считаю городскую Думу и областное Законодательное Собрание важными органами власти	2,5
Забыл, что нужно проголосовать	2,2
«Дурацкая» политическая реклама, после которой никакого желания голосовать	2,2
Я недоволен работой городских (областных) властей, своим неучастием в выборах я протестовал против этого	1,1
Не знал, где и когда я должен проголосовать	0,8
Не знал, что состоится выборы	0,3
Ушли от ответа	3,6

\*За 100% взято количество респондентов, давших отрицательный ответ на вопрос «Вы участвовали в выборах депутатов Законодательного Собрания и городской Думы 24 марта 2002 года?»

структурированных вопросов в рамках социологических опросов и других форм сбора информации.

Проиллюстрируем это на результатах одного из опросов, проведенных Центром региональных исследований Корпоративного университета «Северсталь» после выборов в Законодательное Собрание Вологодской области и городскую Думу г. Череповца. Выборы прошли 24 марта, а опрос состоялся по горячим следам в апреле 2002 года (см. табл. 5,6)<sup>16</sup>.

Несмотря на то, что данные ответы, будучи самоотчетами респондентов, несомненно, содержат рационализацию поведения, которой могло и не существовать при фактическом приня-

Таблица 6. Причины участия в выборах

С каким суждением Вы больше согласны: «Обычно я хожу на выборы, потому что ...»	%
Это долг каждого гражданина	23
Для меня важно, кто именно будет избран	21
Хожу только для того, чтобы выборы состоялись и не пришлось снова тратить бюджетные деньги	11
Все ходят, и я хожу	8
Я редко хожу голосовать, меня политика и власть не интересуют	5
Я редко хожу голосовать, потому что от меня ничего не зависит	7
Я обычно не хожу на выборы	15
Свой вариант	8
Затрудняюсь ответить	2,4

тии решения, тем не менее, они уже отсылают нас к элементам агрегированной модели указанием на вполне рациональные мотивы, эмоциональные резоны и форс-мажорные и другие тактические обстоятельства принятия решений.

Отметим, что соответствующие наборы вопросов позволяют структурировать избирателей по преобладающим мотивам поведения, оценить распространенность данных групп, а следующим шагом в развитии агрегированной модели должно стать наложение этих типовых траекторий на палитру факторов.

Как мы уже отмечали, условием принятия рационального решения является наличие у избирателя максимально полной информации о состоянии политического «рынка», о качестве конкурирующих «товаров», предлагаемых на них, – кандидатов и партий. В этой связи возникает еще одна проблема, которую нельзя обойти вниманием в контексте статьи.

#### **Доверие / недоверие к СМИ как фактор электорального поведения**

Граждане призваны делать выбор между политическими курсами и между кандидатами в условиях, когда они редко могут непосредственно наблюдать поведение кандидатов или содержание и последствия правительственной политики. В начале двадцатого столетия американский ученый и публицист Уолтер Лип-

Липпман<sup>17</sup> описал роль, которую играет пресса в больших демократических государствах в формулировках, которые сегодня кажутся даже более пронизательными, чем тогда, когда они были написаны. Он утверждал, что люди и их власть взаимодействуют в современных демократических государствах совсем не так, как предполагали классические теоретики демократии. Главная проблема – размер и масштаб политических событий современных государств, которые препятствуют гражданам наблюдать события непосредственно. Вместо этого, поскольку граждане должны оценить эффективность избранных лидеров, они должны построить «в своей голове картину» политических событий, например, заграничных войн или состояния макроэкономики. Эти картины Липпман называет псевдосредой. Они построены из вторичных описаний политических событий, поступающих прежде всего из СМИ. Поскольку люди не способны наблюдать реальную среду, они могут вознаграждать и наказывать политических деятелей за их поведение, только основываясь на этой псевдосреде. Если псевдосреда – точное описание реальной среды, то современные демократические институты должны работать хорошо. Главное беспокойство Липпман выражал по поводу того, что пресса создает неточные псевдосреды. Другими словами, она формирует искаженную картину действительности, которая препятствует гражданам сознательно оценивать свою власть.

Фундаментальное беспокойство Липпмана сегодня столь же уместно, как это было когда-то, можно указать и на другую проблему. Липпман правильно отмечает, что, если публика зависит от учреждений подобно СМИ, чтобы получить «картины» мировых событий, то публика очень восприимчива к манипуляции. Но что происходит, если граждане теряют веру в СМИ? Это именно то, что мы наблюдаем в современной России. Доверие к СМИ люди выражают меньше, чем к почти любому другому социальному институту. Проблема в том, что недоверие к СМИ как к источнику политической информации не решает основную дилем-

<sup>17</sup> Липпман У. Общественное мнение. М.: Институт Фонда “Общественное мнение”, 2004 г.



му граждан: они все равно не могут наблюдать значимые политические события непосредственно.

В приведенной выше модели, структурирующей факторы влияния на электоральное поведение, роль СМИ определяется не как доминирующая, но как ключевая: и в определении перечня и остроты ключевых проблем, которые выносятся в центр конкуренции политических сил и лидеров, и в формировании целостной эмоциональной оценки состояния дел в стране и регионе, что служит основой ретроспективного голосования, и в получении информации для соотне-

Таблица 7. Какие формы проведения предвыборной кампании Вы бы порекомендовали кандидатам как наиболее эффективные?

	%
Личная встреча	41
Сюжет по телевидению	31
Материал в газете	10
Информация по радио	3,7
Листовки, плакаты	9
Свой вариант	5,4
Затрудняюсь ответить	2

Таблица 8. Источники информации о ходе предвыборной кампании. В ходе этой предвыборной кампании кандидаты использовали различные каналы информации, с какими из них вам лично довелось встретиться?

	%
Личная встреча	10
Сюжет по телевидению	65
Материал в газете	50
Информация по радио	30
Листовки, плакаты	81
Ни с чем не встретился	3
Затрудняюсь ответить	2

сения своей позиции по важнейшим проблемам с позицией партии/ кандидата при проблемно-ориентированном голосовании.

СМИ как источник может быть и прямым каналом доступа информации к избирателям, но даже если избиратель получает информацию через неформальные контакты, как правило, и в этом случае источником выступают СМИ, опосредованные межличностной коммуникацией и социальными сетями. В какой степени СМИ сегодня являются для избирателей таким источником для принятия электоральных решений?

Приведем еще несколько цифр из результатов уже упоминавшегося поствыборного исследования 2002 года (см. табл. 7, 8).

Очевидно противоречие между двумя ответами: встречается избиратель чаще с одними каналами коммуникации, черпает информацию из одних каналов, но эффективными считает другие. Здесь сталкиваются два мотива электорального поведения: вполне рациональный «**экономии усилий**» – (просмотреть листовку, а тем более рекламный телеклип гораздо легче и проще, чем изучать газетные публикации или идти куда-то на встречу с кандидатом) и **принцип доверия** (личным ощущениям доверяю больше). Результирующая при их взаимодействии и есть фактор выбора и проблема, требующая анализа.

Таблица 9. Какие социальные институты вызывают у Вас больше доверия?  
(Можно было выбрать несколько вариантов, поэтому сумма больше 100%)

Институты	%*
Никакой из них	56
Церковь	16
Федеральная власть	12
Городская власть	11
Суд	8,0
Областная власть	7,0
Армия	6,0
Милиция	5,6
СМИ	5,6
Молодежные организации	3,5
Политические партии	1,0

Резонно потому было задать избирателям-жителям Череповца вопрос о доверии к средствам массовой информации.

Такой вопрос был задан в ходе упоминавшегося социологического исследования, проведенного Центром региональных исследований Корпоративного университета «Северсталь» в рамках работы над описанием социального портрета жителей Череповца по заказу мэрии города в апреле 2003 г.<sup>18</sup>

Не вдаваясь в подробный анализ, отметим среди прочего крайне низкое доверие к институту действующих политических партий. Очевидно, что массовое недоверие к СМИ как к источнику информации лишает избирателя, стремящегося к целерациональному поведению на выборах, возможности воспринять поступающую к нему в избытке информацию о кандидатах и партиях как правдивое и достаточное основание своего электорального выбора.

Основная идея, таким образом, состоит в том, что, когда люди разочарованы средствами массовой информации, они меньше откликаются и реагируют на новые сообщения. При этом они неизбежно меньше рационально реагируют на новые события и менее способны адекватно оценивать – поощрять и наказывать – политических лидеров за их действия.

Итак, когда у электората не выработаны, с одной стороны, устойчивые predispositions и, с другой – отсутствует доверие к СМИ как источникам информации о политическом мире, что становится основанием политического и, в частности, электорального выбора? Наиболее очевидный ответ: чаще всего он мотивируется совершенно случайными и незначимыми аспектами предвыборной борьбы, второстепенными и мифологизированными особенностями политического лица партии или чертами характера ее лидера или кандидата, характером агитационной кампании и т.д. Отцы теории представительной демократии говорили бы в подобном случае о деградации народовластия и угрозе перерождения.

<sup>18</sup> Опрос общественного мнения проводился методом анкетирования по месту жительства. Выборка квотная, репрезентирует генеральную совокупность по социально-демографическим признакам. N=1100 чел. Погрешность не более 3,6%

## Выводы

### *Теоретический вывод*

В российском электорате представлены в определенной пропорции все «веберовские» типы поведения. Однако поведение по целерациональному типу, самое предпочтительное, ограничено как общим вполне рациональным соображением о незначительности влияния голосования конкретного избирателя на конечный результат, низкой распространенностью рациональных схем принятия решения, так и низким доверием к СМИ, как к социальному институту, и их сообщениям, которые являются основным поставщиком политической информации. Это лишает избирателя возможности, а зачастую, и желания рационально взвесить политические позиции кандидатов/партии по определенным проблемам, значимым для него, соотнести близость их позиций с его собственной и поддержать того кандидата/ту партию, чьи позиции по значимым проблемам ему наиболее близки, чья предлагаемая альтернатива будущего наиболее привлекательна.

Что касается ценностно-рационального электорального поведения, то оно ограничено слабой укорененностью «новых» демократических ценностей в сознании российского избирателя и постепенным вымыванием «старых» ценностей мобилизованного участия в голосовании, пока сохраняющих свою значимость для небольшой и постоянно сокращающейся части пожилого электората.

Отсутствие долгосрочных партийных идентификаций лишает избирателей традиционных и характерных для западного общества интуитивных оснований политического выбора, когда даже сильное недоверие к СМИ и той картине политического мира, которую они рисуют, тем не менее, позволяет им сделать выбор на основе прежних долгосрочных партийных привязанностей<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Обсуждение возможности формирования таких партийных идентификаций в современной России в связи с новациями в законодательстве о выборах и в изменении роли партий в политической системе находятся за рамками данной статьи.



В результате наш избиратель при принятии решения не в состоянии опереться ни на актуальную текущую информацию, ни на устойчивые predispositions политического выбора (основания стабильности и преемственности политической системы).

Как итог: в поведении избирателя доминируют псевдорациональные и аффективные мотивы, описание которых требует создания специальной модели голосования.

#### *Методический вывод*

Более надежным основанием для долгосрочных прогнозов результатов выборов будет комплекс социологических исследований, учитывающих не только традиционные социологические переменные с целью не упустить процесса консолидации устойчивых социальных групп и их интересов, не только мониторинг и анализ формирующихся долгосрочных идентификаций и predispositions электората (выделение которых - задача отдельного исследования) и не только замер уровня эмоциональной поддержки-неподдержки политических акторов, который трансформируется в желание поощрить-наказать актом голосования или неявки тех или иных кандидатов на избрание.

Одним из ключевых факторов, влияющих как на качество рациональности при принятии решений о голосовании, так и на значимость predispositions, является доверие/недоверие избирателя к СМИ, которое необходимо научиться операционализировать, измерять, и на этой основе корректировать самооценки респондентов и делать выводы об адекватности/неадекватности поведения электората в прикладных исследованиях. Кроме того, предстоит оценить влияние данного фактора на агрегированную модель поведения избирателя и прийти к более адекватному пониманию всей системы детерминант электорального поведения.

#### *Политический вывод*

Данная статья ставит вопрос о том, каково воздействие негативных установок к средствам массовой информации как институту на то, как люди приобретают важную для них политическую информацию о большом мире, и конкретно на электоральные решения и поведение людей.

Поскольку электорат становится более склонным игнорировать информацию, которую он получает из СМИ, транслируемые медиа реальные действия политических деятелей, государственных органов и партий оказывают все меньшее воздействие на количество голосов, которые они получают в день выборов. Вместо этого растущая доля электората более склонна игнорировать реальные последствия поведения политических деятелей и голосует, основываясь на совершенно посторонних демократическим ценностям мотивам.

Конечно, возможно, что средства массовой информации обеспечивают некачественную, тенденциозную и неполную информацию. Однако, при отсутствии доверия к СМИ и игнорировании сообщений медиа, перспективы ответственного демократического государства очевидно не улучшаются. Неприятность состоит в том, что дилемма Липпмана остается: в современных демократических государствах (отнесем к ним и Россию) гражданам не имеют других каналов, помимо средств массовой информации, чтобы приобрести ментальную картину политического мира. Даже если мы примем, что российская публика имеет серьезные основания не доверять СМИ и их сообщениям, альтернатива информации, предоставляемой СМИ – скудная информация или отсутствие информации вообще. Это, конечно, не тот результат, который способствует демократическому живому отклику и качеству представительной демократии.



К. А. Гулин,  
заместитель директора  
Вологодского научно-  
координационного центра  
Центрального экономико-  
математического инсти-  
тута Российской акаде-  
мии наук, кандидат  
исторических наук

### **Мониторинг общественного мнения как инструмент эффективного социального управления**

Важнейшую роль в оптимизации процесса управления крупными административно-территориальными образованиями, к числу которых принадлежит и Вологодская область, играет формирование систем обратной связи между обществом и властью. Оно позволяет более адекватно оценивать эффективность государственной экономической и социальной политики, полнее учитывать права и интересы различных групп населения при разработке и реализации социально-значимых управленческих решений.

В настоящее время общепринятым в управленческой практике как на федеральном, так и на региональном уровнях является анализ социальной ситуации, инструментально осуществляемый органами государственной статистики. У информации, разрабатываемой Госкомстатом РФ и его региональными комитетами, имеется множество несомненных достоинств, таких, как сопоставимость, опера-

тивность, достаточно высокая степень достоверности измеряемых показателей. Тем не менее, она не дает полного представления о социальном развитии. Без внимания остаются такие важнейшие аспекты, как настроения людей, их отношение к различным сферам личной и общественной жизни, к деятельности властных структур, глубинные причины и возможные последствия тех или иных социальных явлений. Такие сведения можно получить только активность граждан, ослабляет престиж власти, порождает социальную напряженность, способствует формированию конфликтной среды и приводит к резким формам социального протеста.

Несмотря на внешнюю демократизацию общества в последние полтора десятилетия, население в России (как на федеральном, так и на региональном уровне) пока слабо влияет на власть. Позиции широких социальных групп при принятии важных управленческих решений если и учитываются, то в весьма незначительной степени. Хотя представители органов власти и управления все в большей степени признают необходимым считаться с общественным мнением в процессе управления, лишь незначительная их часть полагает, что его следует учитывать в сфере их непосредственной деятельности. Важной причиной этого является слабое развитие нормативно-правовых и организационных механизмов учета общественного мнения, что характерно для всех уровней государственного и муниципального управления. Практически все ключевые социально-значимые решения в стране принимались и продолжают приниматься в обход позиции большинства общественности.

Во многом поэтому, несмотря на улучшение политической и экономической ситуации в последние годы, сохраняется высокий уровень социальной отчужденности населения. Результаты регулярного мониторинга общественного мнения, проводимого ВНКЦ ЦЭМИ РАН при поддержке Правительства области с 1995 г.<sup>1</sup>, показывают, что лишь 6–7% жителей области полагают, что могут повлиять на события

<sup>1</sup> Ежегодно, шесть раз в год, опрашивается по 1500 респондентов в городах Вологде и Череповце, в Бабаевском, Великоустюгском, Вожегодском, Грязовецком, Кирилловском, Никольском, Тарногском, Шекснинском районах области. Метод опроса – анкетирование по месту жительства.



в стране, и лишь 4% были уверены в том, что власти заботятся о жизни «простых людей» (табл. 1).

Таблица 1  
Суждения о жизни в нашем обществе, с которыми жители области согласны (по данным ВНКЦ ЦЭМИ РАН; в % от числа опрошенных)

Суждение	Год			
	1996	2000	2002	2004
Людьми у власти нет никакого дела до меня	53	38	38	38
Я не чувствую себя участником событий, происходящих в стране	38	35	31	30
Каждый из нас может повлиять на события в стране	6	4	6	7
Власти заботятся о жизни простых людей	4	5	4	6

В последние два года отмечено повышение удельного веса жителей области, которых полностью устраивает политическая система нашего общества. Однако этой точки зрения придерживается только около 10% населения. В период с 2003 г. по 2004 г. увеличилась доля тех, кто настроен на радикальные изменения политической системы современного общества (с 25 до 31%), причем представительство этой категории в 2004 г. вернулось на уровень 1996 г (рис. 1).



Рис. 1. С каким из перечисленных суждений о политической системе нашего общества Вы согласны в большей мере? (в % от числа опрошенных)

Наиболее существенным и, при наличии некоторых колебаний, довольно устойчивым продолжает оставаться удельный вес сторонников постепенного реформирования системы.

Анализ отдельных результатов социологических измерений в нашем регионе позволяет говорить о том, что общественное мнение является своеобразным барометром, динамично реагирующим на изменения в социально-экономической и политической сферах.

Применение результатов измерений на системной основе в практике государственного и муниципального управления позволило бы своевременно и адекватно оценивать реакцию общества в целом и отдельных социальных групп на результаты деятельности соответствующих структур в сфере социальной политики (в широком ее смысле).

Удовлетворенность населения деятельностью органов власти и управления складывается из повседневной позитивной оценки конкретных мероприятий и результатов их деятельности. В то же время некоторые непопулярные управленческие решения могут вызвать негативный отклик среди граждан. Поэтому важно:

- 1) производить сравнение полученных результатов с поставленными целями;
- 2) выявлять отклонения и неучтенные эффекты;
- 3) постоянно отслеживать процесс реализации решений;
- 4) своевременно вносить необходимые коррективы в управленческие действия.

Определенное решение этих проблем призвана обеспечить организация системы сбора, обработки и анализа социальной информации в виде многоуровневой системы мониторинга оценок населения. Под ней понимается специально организованная и постоянно действующая система наблюдения, сбора, оценки и распространения социальной информации, диагностики социальной обстановки, складывающейся на территории, анализа тенденций развития и остроты проблем, а также подготовки рекомендаций по принятию рациональных управленческих решений.

В соответствии с тем, что мониторинг служит информационно-аналитической базой для формирования обоснованной социальной политики и оценки ее достижений, главную цель его

функционирования следует определить как обеспечение органов управления информацией о складывающейся социальной ситуации и тенденциях ее изменения. Следовательно, основными задачами проведения мониторинга являются:

1) организация наблюдения, получение достоверной и объективной информации об экономическом положении и социальном самочувствии населения, степени обеспеченности конституционных прав и свобод;

2) оценка и системный анализ получаемой информации, выявление причин, вызывающих тот или иной характер протекания процессов;

3) обеспечение информацией, полученной при осуществлении мониторинга, органов представительной власти, структур государственного и муниципального управления, политических и общественных организаций, граждан;

4) разработка прогнозов изменения экономического положения и социального самочувствия населения;

5) подготовка рекомендаций по преодолению негативных и поддержке позитивных тенденций, направление выработанных рекомендаций соответствующим органам власти и управления<sup>2</sup>.

Система мониторинга должна носить многоуровневый характер. Многоуровневый характер мониторинга определяется, исходя из специфики задач, стоящих перед различными уровнями управления. При этом сбор и обработку информации необходимо осуществлять по единой методике с учетом региональных и местных особенностей (природно-географических, национально-этнических, религиозных и т.п.).

Для запуска мониторинга необходимо принять систему показателей в разрезе его основных направлений. Определяющими критериями оптимальности выбора показателей являются:

- 1) достоверность и объективность;
- 2) оптимальность;
- 3) сопоставимость;
- 4) простота поиска и предоставления.

<sup>2</sup> Когут А.Е., Рохчин В.С. Информационные основы регионального социально-экономического мониторинга. СПб.: ИСЭП РАН, 1995.

При этом показатели должны не только наиболее ярко характеризовать различные стороны экономического положения и социального самочувствия населения, но удовлетворять требованиям соответствующего уровня иерархии управления.

На верхнем, федеральном уровне, мониторинг касается ключевых социально-экономических, политических вопросов развития страны, степени обеспеченности конституционных прав и свобод граждан России. Получаемая на этом уровне информация может использоваться в целях: формирования и (при необходимости) своевременной корректировки стратегических направлений и ключевых принципов федеральной социальной политики; анализа устойчивости конституционного строя и основ правового государства; более обоснованного подхода к разработке, обсуждению и принятию законов и других нормативно-правовых актов, затрагивающих интересы значимых слоев населения. Содержание программы мониторинга на федеральном уровне могут составлять следующие блоки вопросов:

1. Текущий уровень и динамика степени актуальности основных проблем федерального значения для населения.

2. Текущий уровень и динамика параметров обеспеченности основных прав и свобод граждан, закрепленных в Конституции Российской Федерации.

3. Текущий уровень и динамика оценок деятельности структур исполнительной власти федерального уровня.

4. Текущий уровень и динамика оценок деятельности структур представительной власти федерального уровня.

5. Текущий уровень и динамика самооценок населением своего экономического положения (текущий уровень и степень удовлетворенности соответствующих потребностей).

Текущий уровень и динамика параметров, характеризующих социальное самочувствие населения (уровень социальной адаптации, настроение, восприятие статусных позиций и т.д.).

На уровне региона основным параметром является отношение к политике и результатам деятельности руководства субъектов федерации и иным вопросам, касающимся уровня их компетенции. Проведение мониторинга по единой программе позволит проводить обоснованные межрегиональные сопоставления,



выявлять «слабые места», причинную обусловленность региональных отклонений в экономическом положении и социальном самочувствии населения, обеспеченности конституционных прав и свобод граждан. Содержание программы мониторинга на региональном уровне предпочтительно формировать из следующих блоков вопросов:

1. Текущий уровень и динамика степени актуальности основных проблем регионального значения для населения.

2. Текущий уровень и динамика параметров обеспеченности в регионе основных прав и свобод граждан, закрепленных в Конституции РФ.

3. Текущий уровень и динамика оценки деятельности структур исполнительной власти регионального уровня.

4. Текущий уровень и динамика оценки деятельности структур представительной власти регионального уровня.

5. Текущий уровень и динамика самооценок населением региона своего экономического положения (текущий уровень и степень удовлетворенности соответствующих потребностей).

6. Текущий уровень и динамика параметров, характеризующих социальное самочувствие населения (уровень социальной адаптации, настроение, восприятие статусных позиций и т.д.).

Рекомендуемая периодичность регулярных измерений – от 3 до 6 раз в год. Кроме того, в преддверии принятия решений, потенциально затрагивающих интересы основных слоев общества, целесообразно проведение тематических экспресс-опросов по сокращенной программе, но с тем же объемом выборочной совокупности. Такой подход всецело соответствует конституционным положениям о том, что «В Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина» (ст. 55). К сожалению, подавляющее количество принципиальных для страны законодательных решений принималось и принимается без учета мнений широких слоев населения и в условиях информационного вакуума. Проведение мониторинга оценок позволит в перспективе более обоснованно подходить к данному вопросу, сообразуясь со следующей конституционной нормой: «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только

в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства» (ст. 55).

При утверждении системы показателей мониторинга важно определить их нормативные уровни.

**1. Верхний уровень**, позволяющий говорить о позитивном течении социальных процессов, сбалансированности интересов различных групп общества и социальной стабильности, поддерживать позитивные тенденции в социально-экономической политике государства.

**2. Средний уровень** – диапазон оценок, свидетельствующий о нормальном, в целом, течении социальных процессов и правильности выбранного курса, но позволяющий фиксировать некоторые отклонения в экономическом положении и социальном самочувствии отдельных слоев и групп населения. Это позволяет своевременно выявлять «слабые места» в социально-экономической политике государства и вносить в нее соответствующие коррективы для раннего предотвращения негативных тенденций.

**3. Низкий уровень** – диапазон оценок, показывающий нарушение баланса социальной системы, наличие устойчивых неблагоприятных тенденций в экономическом положении и социальном самочувствии большинства населения. В данном случае требуется существенная корректировка социально-экономической политики государства, концентрация усилий власти на улучшение положения наиболее ущемленных слоев населения и устранение условий для проявления протестных настроений и дестабилизации социальной ситуации в стране.

**4. Крайне низкий уровень** – предельно-критические величины (пороговые значения) индикаторов, превышение которых препятствует нормальному ходу процессов социального развития и приводит к формированию разрушительных тенденций. Результатом должно явиться кардинальное изменение большинства параметров социального и экономического курса государства, ведущего к деградации и распаду общества.

Определять конкретные уровни по каждому индикатору целесообразно путем независимого экспертного опроса (по мето-

ду шкалированных оценок) под эгидой Федерального Собрания РФ. В состав экспертной группы должны войти наиболее авторитетные специалисты (ученые и практики) в данной предметной области: экономисты, социологи, психологи и др. При этом определяющим критерием отбора экспертов выступает объективный уровень их компетентности. Личные убеждения или политическая позиция специалиста (за исключением крайних, экстремистских позиций) не могут являться препятствием для его вхождения в состав экспертной группы. Таким образом, достигается цель представить различные точки зрения на текущую динамику социальных процессов и возможные ее перспективы.

Проведение мониторинга, на наш взгляд, целесообразно осуществлять силами независимых некоммерческих центров или структур в составе (или под патронажем) Российской академии наук. Контролировать работу центров может наблюдательный совет (например, по типу руководства британской государственной телерадиокомпании «Би-Би-Си»), в состав которого в равных пропорциях входят наблюдатели от каждой из партий, на основе которых сформированы органы представительной власти административно-территориальных образований различного уровня (на федеральном уровне – при Федеральном Собрании РФ, на региональном – при представительных органах власти субъектов Федерации – областей и республик РФ), представители государства, общественных организаций. При этом ни одна из политических сил не может иметь приоритета при осуществлении функций контроля за соблюдением независимости и достоверности проведения мониторинга. Примерная схема организации системы мониторинга приведена на рисунке 2.

Функционирование мониторинга должно осуществляться на соответствующей правовой основе. Для этого целесообразно принятие Закона «О федеральном мониторинге экономического положения и социального самочувствия населения в РФ» и соответствующих нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

В данном документе целесообразно регламентировать:

– права и ответственность органов власти и управления, учреждений, организаций, участвующих в создании инфор-



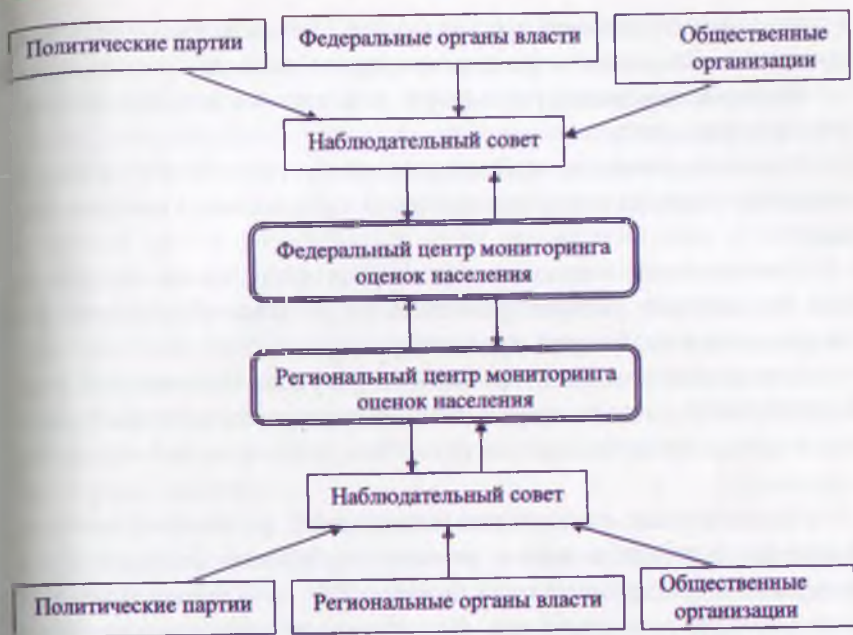


Рис. 2. Примерная схема организации системы мониторинга оценок населения

мационного фонда, механизмы их взаимодействия;

- правовые формы защиты информации;
- гарантии информационной безопасности.

Разработка, запуск и поддержание в работоспособном состоянии системы мониторинга обеспечиваются в основном за счет средств бюджетов федерального и регионального уровней. Однако, учитывая имеющийся значительный дефицит бюджетных средств, представительным органам власти следует привлекать и другие источники финансирования.

Непременным условием функционирования системы мониторинга оценок населения является регулярное информирование широкой общественности страны и регионов о результатах этапов мониторинга и об итогах реагирования структур государственного управления на тенденции изменения характеристик



экономического положения и социального самочувствия населения, уровня обеспеченности гражданских прав и свобод.

Формами доведения результатов мониторинга до общественности могут являться:

1) систематическая публикация результатов мониторинга в открытой федеральной и региональной печати (после каждого этапа);

2) подготовка и издание ежеквартальных специализированных бюллетеней, распространяемых по системе «Роспечати» (по подписке и в свободной продаже);

3) создание специализированного ресурса во всемирной сети «ИНТЕРНЕТ», аккумулирующего информацию на уровне страны в целом, федеральных округов РФ и отдельных субъектов Федерации.

Представление результатов мониторинга, по нашему мнению, является целесообразным в рамках ежегодного Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ, ежегодных отчетов о деятельности глав регионов. Для выведения этого положения в режим реального действия возможно внесение соответствующих поправок в Конституцию РФ в соответствии с порядком, предусмотренном в главе 9 Конституции РФ, а также в конституции и уставы субъектов Федерации.

Широкое информирование общественности о результатах мониторинга позволит постоянно воспроизводить обратную связь между населением и властью. При этом, если тенденции в экономическом положении и социальном самочувствии, уровне обеспеченности гражданских прав и свобод будут иметь устойчивый отрицательный характер, целесообразно предусмотреть возможности и параметры более активных форм общественного участия, вплоть до референдума по ключевым вопросам социально-экономической политики и о доверии руководству страны или регионов.

Введение подобных режимов «активной обратной связи» представляется оправданным в условиях переходной ситуации, в которой находится российское общество в начале нового тысячелетия. Низкий уровень рождаемости и высокие показатели смертности, постоянное сокращение численности населения,

широкие масштабы бедности, увеличение распространенности социальных аномалий и другие негативные явления требуют консолидации общественных групп и усиления механизмов контроля гражданского общества за деятельностью властей всех уровней. Это позволит уйти от сложившейся сегодня системы «демократии одного дня в четыре года», когда выборные структуры и органы власти формируются не на основе программ с четкими ориентирами государственной политики социального и экономического развития, а на основе личностных симпатий, «денежного» фактора или иных интересов, не связанных с государственными. Кроме того, это позволит внести существенный вклад в преодоление социальной апатии и атомизации общества, отчужденности населения от власти, в повышение инициативы и социальной активности массовых слоев населения.

Таким образом, эффективная деятельность власти как структуры государственного управления невозможна без постоянной обратной связи. Она чрезвычайно важна, с одной стороны, для профилактики ошибок, коррупции, конфликтов, с другой – для выбора наиболее оптимальных альтернатив социального и экономического развития. Важность такого подхода особенно остро встает в кризисные периоды развития общества. Системный кризис в России и ее регионах, несмотря на внешнюю стабилизацию в социально-экономической и политической сферах, пока только приостановлен. Российское общество находится на «перепутье», в связи с чем крайне важно налаживание конструктивного диалога между обществом и властью. «Как раз сейчас – на пике политической и финансовой стабильности – все люди, которым небезразлична судьба страны, должны задуматься о том, чтобы заложить стратегические прочные основы процветания новой России XXI века»<sup>3</sup>.

Полагаем, что создание вертикально интегрированной (Федерация – регионы, а в последующем – и муниципальные образования) системы мониторинга оценок населения расширит возможности анализа и оценки эффективности государственного

<sup>3</sup> Бабаева С., Бовт Г. Новый контракт Путина // Известия. 18 сентября 2003 г. №170. С. 3.

управления, а также разработки перспективных программ социального развития на долгосрочный период. В конечном итоге это послужит реальному обеспечению основ конституционного строя России в части статьи 7: «Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека».

Внедрение мониторинга оценок в социальное управление не означает одновременной отмены всех иных форм общественного участия в процессе государственного управления. Напротив, регулярное информирование общественности о результатах мониторинга, а главное – о результатах реагирования структур социального управления на тенденции изменения оценок, позволит внести существенный вклад в повышение социальной активности широких слоев населения, усилить зависимость итогов выборов властных структур всех уровней от реальных результатов социально-экономической политики.



Н. В. Моторова,  
старший преподаватель ка-  
федры конституционного,  
международного права и по-  
литологии ВГПУ

### **Деятельность Конституционного Суда Российской Федерации по защите избирательных прав граждан**

Развитие российского государства, совершенствование государственно-правовых отношений в XXI веке характеризуется все большей направленностью на обеспечение прав и свобод человека и гражданина. Не являются исключением в данном случае и общественные отношения, складывающиеся в ходе выборов.

Выборы – это эффективный механизм повышения активности граждан в управлении государством, усиления конкуренции, а следовательно, прогресса в формировании новых политических элит, представители которых должны прийти на смену старым, авторитарным, зачастую коррумпированным политикам.

В нашей стране уже сложилась практика правового решения таких сложных проблем, как открытое избрание представительных и исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления, но, к сожалению, пока она не безупречна и требует дальнейшего совершенствования, и в первую очередь



– в области гарантий как активного, так и пассивного избирательного права граждан РФ.

Очевидно, что для обеспечения избирательных прав граждан необходимы специальные государственные механизмы, которые бы гарантировали реализацию политики государства, направленной на проведение демократических выборов. Одним из таких механизмов на сегодняшний день является Конституционный Суд Российской Федерации. Конституционный Суд России – это важнейший гарант в обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации: права избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, свободно выражать политическую волю, а также права мирной и цивилизованной передачи государственной власти с учетом складывающихся социально-экономических и политических условий.

Конституционный Суд РФ, реализуя свои полномочия, оказывает огромное влияние на совершенствование избирательного законодательства как федерального, так и нормативно-правовых актов субъектов РФ, тем самым защищая избирательные права граждан. Согласно статье 125 Конституции РФ, Конституционный Суд РФ разрешает дела о соответствии Конституции РФ федеральных законов, ... конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов РФ. изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти РФ и совместному ведению органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ; по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле. Также Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан ... проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле.

Указанные полномочия позволяют Конституционному Суду отстаивать избирательные права граждан, приводить в соответствие с Конституцией РФ нормы избирательного законодательства. На протяжении более чем десятилетнего периода своего существования Конституционный Суд РФ рассмотрел множество

различных правовых актов, регулирующих избирательный процесс как на федеральном уровне, так и в субъектах. Одними из первых подверглись конституционному контролю законы субъектов РФ. Так, в 1995 году были приняты решения по вопросам конституционности некоторых положений законов о выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти Чувашской Республики, Республики Северная Осетия-Алания, в 1996 году – Республики Башкортостан, в 1997 – Республики Хакасия, Пермской и Вологодской областей, в 2000 году – Оренбургской области, в 2002 году – Республики Татарстан. Неоднократно подвергалось проверке и федеральное законодательство о выборах – федеральные Законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «Об обеспечении конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», в различных их редакциях и вариантах.

При этом в большинстве случаев поводом к рассмотрению того или иного правового акта являлась обнаружившаяся неопределенность в вопросе соответствия данного акта Конституции РФ, которая напрямую вела к нарушению избирательных прав граждан. Так, постановление Конституционного Суда РФ, касающееся Закона «О выборах в парламент Республики Северная Осетия-Алания»<sup>1</sup>, направлено на защиту активного избирательного права всех граждан России, хотя и связано с конкретной ситуацией, возникшей в этой республике. В данном решении Суда дана не только оценка оспоренного законодательства, но и сформулированы положения, конкретизирующие содержание принципа всеобщего избирательного права, его гарантий.

А постановление Конституционного Суда РФ, касающееся Закона «О выборах депутатов Государственного Собрания

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 24 ноября 1995 г. № 14-П «О проверке конституционности части второй статьи 10 Закона Республики Северная Осетия от 22 декабря 1994 года «О выборах в парламент Республики Северная Осетия-Алания» // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4692.

Республики Башкортостан»<sup>2</sup>, направлено на защиту активного и пассивного избирательного права при его реализации на этапе выдвижения и регистрации кандидатов в депутаты. Обобщенная позиция Конституционного Суда в данном постановлении состоит в том, что субъекты Федерации вправе закреплять дополнительные, по сравнению с федеральными, гарантии избирательных прав граждан, в то же время они обязаны обеспечивать реализацию принципа равенства избирательных прав граждан, соблюдения общефедеральных стандартов, не допускать ограничения федеральных гарантий избирательных прав<sup>3</sup>. Данные позиции Конституционного Суда РФ, способствовавшие защите избирательных прав граждан, легли в основу современного федерального законодательства о выборах.

Однако следует отметить, что и современное избирательное право России содержит такие положения, которые ведут к прямому нарушению избирательных прав граждан, препятствуют осуществлению волеизъявления граждан на основе демократических принципов. Отражает данную тенденцию и практика работы Конституционного Суда РФ в последние годы. Так, из 19 дел, рассмотренных Судом на пленарных заседаниях в 2002 году, 6 были посвящены оценке конституционности норм избирательного права как федерального, так и регионального.

К сожалению, и сегодня нередко можно столкнуться с тем, что при реализации своих прав в рамках предмета совместного ведения субъекты Федерации забывают включить в региональные нормы механизмы, позволяющие соблюсти конституционные гарантии прав граждан и установленные федеральным законодательством требования. В частности, Конституционный Суд РФ признал несоответствующими Конституции РФ взаимосвязанные положения Конституции Республики Татарстан и За-

---

<sup>2</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 21 июня 1996 г. № 15-П «О проверке конституционности отдельных положений статьи 20 Закона Республики Башкортостан «О выборах депутатов Государственного Собрания Республики Башкортостан» в связи с запросом судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Республики Башкортостан // СЗ РФ. 1996. № 27. Ст. 3344.

<sup>3</sup> Комментарий к постановлениям Конституционного Суда РФ / Отв. ред. Б. С. Эбзеев: в 2 т. – М., 2000 – Т.2: Защита прав и свобод граждан. С. 216.

кона Республики Татарстан «О выборах народных депутатов Республики Татарстан» о проведении выборов в Государственный совет Республики Татарстан по административно-территориальным и территориальным округам<sup>4</sup>. Они не позволяли гражданам реализовать свои избирательные права на основе всеобщего и равного избирательного права. Без закрепления таких гарантий в региональном законодательстве положение о праве на участие в свободных выборах законодательного (представительного) органа субъекта РФ на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, закрепленное в статье 32 Конституции РФ, теряет свое реальное содержание.

Таким образом, одним из главных направлений деятельности Конституционного Суда РФ на современном этапе является совершенствование избирательного законодательства, приведение его к стандарту, закрепленному в Конституции РФ. При этом, учитывая динамичность избирательного права, можно предположить, что и в будущем законы о выборах еще неоднократно станут предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ.

Поэтому, в силу своей значимости, механизм конституционно-правовой защиты избирательных прав граждан требует, на наш взгляд, некоторых усовершенствований.

Конституционный Суд РФ самостоятельно инициировать процедуру проверки конституционности закона не вправе. Данный судебный орган рассматривает тот или иной правовой акт только в связи с обращением определенных государственных органов или жалобами граждан. Перечень субъектов, имеющих право на обращение в Конституционный Суд, содержится в Конституции РФ. К ним относятся Президент РФ, Правительство РФ, Государственная Дума,

---

<sup>4</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 22 января 2002 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 69, части второй статьи 70 и статьи 90 Конституции Республики Татарстан, а также пункта 2 статьи 4 и пункта 8 статьи 21 Закона Республики Татарстан «О выборах народных депутатов Республики Татарстан» в связи с жалобой гражданина М. М. Саямова» // Российская газета. – 2002. – 31 января.



Совет Федерации, одна пятая депутатов Государственной Думы или членов Совета Федерации, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ, органы законодательной и исполнительной власти субъектов РФ. Правом подачи конкретной жалобы обладает гражданин, а также судебный орган вправе отправить запрос в связи с рассмотрением конкретного дела. Как видим, перечень субъектов обращения довольно широкий, однако, на наш взгляд, в части избирательного законодательства он мог бы быть расширен за счет включения туда Центральной избирательной комиссии, а возможно, и избирательных комиссий субъектов. Ведь по своему назначению избирательные комиссии в условиях политической борьбы должны стать независимыми арбитрами, контролирующими органами, способными обеспечить неукоснительное соблюдение закона всеми участниками избирательного процесса, защиту избирательных прав граждан. Право на обращение в определенных случаях в Конституционный Суд РФ способствовало бы выполнению этого предназначения.

Вклад Конституционного Суда в построение стабильных, базирующихся на демократических принципах, избирательных отношений в Российской Федерации очевиден. Решения Конституционного Суда РФ в области защиты избирательных прав граждан создают основу для корректировки действующего законодательства, упреждают появление неконституционных правовых актов.

Конституционный Суд РФ является частью механизма саморегуляции и саморазвития избирательной системы России, обеспечивает ее развитие в рамках Конституции, адекватно реагирует на происходящие в обществе процессы, на изменение правосознания и правоприменения, на современное состояние и проблемы законодательства, следит за тем, чтобы издаваемые в государстве законы не нарушали избирательные права граждан.



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

### **К вопросу о формировании конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации: на примере Северо-Запада**

В настоящее время страна переживает переходный период. Для современной России этот период можно назвать постсоциалистическим, а переходное государство всегда отражает трансформацию политических и правовых систем общества.

Переходный период – это крупномасштабный переворот в жизни общества. Его признаки и суть в том, что в стране протекают различные политические процессы:

- демонтируются традиционные государственные институты, стереотипы и привычки в реализации властных функций;

- появляются совершенно новые, нетрадиционные институциональные структуры, нормы и правила политического поведения, например, Государственный совет Российской Федерации (Указ Президента Российской Федерации №1602 «О Государственном совете Российской Федерации от 1 сентября 2000 года), Общественная палата (ФЗ № 32 «Об Общественной палате Рос-

сийской Федерации» от 4 апреля 2005 года – вступит в силу с 1 июля 2005 года);

– появляется новый порядок наделения полномочиями Верховной палаты Совета Федерации и губернаторов, то есть законодательная власть расширяет свои некоторые функции «управления и контроля» (например, назначения, избрания на должности и отчисления от должности);

– «сверху» осуществляется реформа местного самоуправления (ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления» от 6 октября 2003 года).

На наш взгляд, все эти сложные политические процессы, протекающие в стране, должны иметь безупречное юридическое оформление, а принимаемые нормативные акты соответствовать Конституции Российской Федерации.

Мы сейчас имеем два источника формирования правовых норм в стране: федеральное правительство и федеральная вертикаль власти, региональный уровень законодательной и исполнительной власти.

Кроме этого, осуществляется политический процесс реформирования местного самоуправления, будет приниматься огромное количество уставов и других нормативных актов, и все эти документы должны соответствовать уставам субъектов и Конституции Российской Федерации.

Разнообразие и сложность административного государственного устройства России и, соответственно, такого же количества правовых систем может привести к проблемам и не способствовать интеграции прерывистого правового пространства страны. По мнению И.В. Левакина, «единство государственности может быть достигнуто не путем обособления правовых систем субъектов, а приведением в порядок сложной, многоуровневой российской правовой системы на основе единых принципов построения и функционирования Федерации»<sup>1</sup>.

Мы полагаем, что Конституционные (уставные) суды как орган конституционного контроля в субъектах Российской

---

<sup>1</sup> Левакин И.В. Современная российская государственность и проблемы переходного периода // Государство и право. – 2003. – № 1.

Федерации могли бы с успехом способствовать интеграции правового пространства государства.

19 декабря 1990 года решением Съезда народных депутатов Российской Федерации в России был создан Конституционный (уставной) суд – судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства (статья 18 Федерального Закона «О судебной системе Российской Федерации»)².

Статус конституционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации в общих чертах урегулирован их конституциями и уставами. Там определяются полномочия этих органов, порядок их избрания или назначения, общеобязательность их решений, пределы осуществления ими законодательной инициативы, а также предусматривается, что их компетенция, порядок организации и деятельности регламентируются специальными законами субъекта Российской Федерации.

Юридическая сущность конституционных (уставных) судов – обеспечить защиту уставов, являющихся по существу основными законами субъектов Российской Федерации. Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации – это судебные органы, деятельность которых осуществляется в процессуальных формах, сближающих их с судами общей юрисдикции. Во всех республиках, имеющих конституционные (уставные) суды, положения о них включены в раздел либо в главу конституции, посвященную судебной власти или судебной системе.

Эти суды вписываются в правовое государство, имеющее разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную, и правовое же государство, считающее главным приоритетом стремление жить по закону. В государствах с тоталитарным режимом возникновение таких судов невозможно.

Конституционный (уставной) суд – орган конституционного контроля. Конституционный (уставной) суд субъекта Российской Федерации – орган судебной системы, который может создаваться субъектом Российской Федерации для рассмотрения

---

² Юридическая энциклопедия / Под редакцией М. Ю. Тихомирова – М., 2001. – С. 429.



вопросов соответствия законов субъекта, нормативно-правовых актов органов государственной власти субъекта и органов местного самоуправления конституции (уставу) субъекта Российской Федерации и федеральным законам, толкования конституции (устава) субъекта Российской Федерации (статья 27 ФКЗ № 1 «О судебной системе Российской Федерации» от 31 декабря 1996 года). Решение конституционного (уставного) суда не может быть пересмотрено другим судом.

На протяжении минувшего десятилетия становление конституционной юстиции в субъектах Федерации осуществляется стихийно. В некоторых субъектах Российской Федерации создавались конституционные (уставные) суды, в некоторых – специализированные органы конституционного контроля.

К специализированным органам конституционного контроля относятся Сопласительная палата Ставропольского края и Уставная палата Иркутской области. Первая из них была создана «для разрешения споров между законодательными и исполнительными органами государственной власти края по вопросам противоречий в законодательстве края и соответствия его Уставу Ставропольского края». Статья 10 в Уставе Ставропольского края дает основания для вывода, что Сопласительная палата – квазисудебный орган. Интересно, что устав не называет этот орган в числе судов, осуществляющих судебную власть в крае, а также не указывает на реализацию ее прав в форме конституционного судопроизводства. Специализированным квазисудебным органом конституционного контроля является и Уставная палата Иркутской области, которая в соответствии со ст. 1 закона о ней представляет собой самостоятельный экспертно-консультативный орган специальной компетенции, созданный в целях обеспечения соответствия законов области и иных областных нормативно-правовых актов, нормативных актов органов местного самоуправления, а также действий должностных лиц исполнительных органов государственной власти уставу области.

Квазисудебные органы являются переходными органами, чьи решения не имеют императивного характера, а имеют лишь форму рекомендаций для должностных лиц и органов власти субъектов Российской Федерации.

Полагаем, что для решения части указанных выше вопросов существует другой путь. В Вологодской области, например, создаются рабочие группы, согласительные комиссии из представителей законодательной и исполнительной власти и работают над законопроектом, давая рекомендации, приходят к единому мнению, то есть, по существу, исполняют роль этих квазисудебных органов.

Несмотря на медлительность в осуществлении судебной реформы, можно констатировать, что в субъектах складываются органы конституционного контроля. В целом их деятельность конструктивна: она автономно дополняет федеральное конституционное правосудие на региональном уровне, способствует укреплению конституционной законности. Вместе с тем, необходимо согласовывать законодательство субъектов Российской Федерации, в части регулирования статуса органов конституционного правосудия, с федеральным законодательством.

Процесс учреждения конституционных (уставных) судов находится лишь в начальной стадии. Например, из 11 субъектов, входящих в Северо-Западный округ, конституционные (уставные) суды имеются в четырех субъектах, вместе они рассматривают до 37 дел в год (см. табл. 1).

Очевидны пробелы в системе конституционного контроля за обеспечением соответствия нормативных актов субъектов Российской Федерации их конституциям или уставам, поэтому проблема создания конституционных (уставных) судов в регионах становится актуальной. В научной литературе выдвигаются различные варианты ее решения: от создания самостоятельных конституционных (уставных) судов до приспособления к их функциям краевых, областных судов. С учетом того обстоятельства, что в системе конституционной юстиции связующая роль принадлежит Конституции Российской Федерации, в ней следовало бы закрепить само наличие конституционных (уставных) судов, а также принципиальные положения, отражающие характер отношений между ними. Более подробно об этом следовало бы сказать в специальном федеральном законе.

В поддержку образования нового вида учреждений – специализированных судебных органов конституционного контроля

**Таблица 1**  
**Учреждение конституционных (уставных) судов в регионах РФ,**  
**входящих в Северо-Западный Федеральный округ**

Название субъекта	Орган конституционного контроля	Документ, год создания	Последующие изменения	Кол-во судей	Количество рассматриваемых дел
Республика Карелия	Конституционный Суд Республики Карелия	Закон РК от 17.03.1994 № 12-24/650 «О Конституционном Суде Республики Карелия»	Закон РК от 31.05.2000 №412-ЗРК «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Карелия» О Конституционном Суде Республики Карелия»; Закон РК от 04.01.2002 №566-ЗРК «О внесении изменений и дополнений в Закон РК «О Конституционном Суде Республики Карелия»; Закон РК от 23.04.2003 №667-ЗРК «О внесении изменений и дополнений в Закон РК «О Конституционном Суде Республики Карелия»; Закон РК от 07.07.2004 г. №790-ЗРК «О Конституционном Суде Республики Карелия»; Закон РК от 27.12.2004 №840-ЗРК «О внесении изменений в Закон РК «О Конституционном Суде Республики Карелия»	5	В среднем за год рассматривается 10 дел в год
Республика Коми	Конституционный Суд Республики Коми	Закон Республики Коми «О конституционном Суде Республики Коми»—1994 год		5	В среднем за год рассматривается 12 дел с вынесением постановлений; по 15 делам выносятся решения с 5 отказа в принятии к рассмотрению

Таблица 1  
(продолжение)

Имя субъекта	Орган конституционного контроля	Документ, год создания	Последующие изменения	Кол-во судей	Количество рассматриваемых дел
Архангельская область	Может образовываться, но закон, регулирующий деятельность Уставного Суда Архангельской области, не принят				
Владимирская область	Уставного Суда нет				
Калининградская область	Уставной Суд	Закон Калининградской области «Об Уставном Суде Калининградской области от 02.10.2002 года № 247	Неоднократно	5	В 2004 год—10 дел в год
Ленинградская область	Уставного Суда нет	Нет нормативной и правовой базы		5	Не менее 5 дел в год
Мурманская область	Уставного Суда нет				
Нижегородская область	Уставного Суда нет				
Новосибирская область	Уставного Суда нет				
г. Санкт-Петербург	Уставной Суд г. Санкт-Петербурга	Закон г. Санкт-Петербурга от 05.06.2000 года № 241—21 (в ред. от 02.04.2004 года) «Об Уставном Суде г. Санкт-Петербурга» от 24.05.2000 года		7	
Новгородский автономный округ	Уставного Суда нет				



в республиках, регионах и автономиях России – говорит и то, что опираясь на текст Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года, можно оспаривать порядок учреждения конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, но не сам факт их создания. Допустимость функционирования конституционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации вытекает прежде всего из закрепленного в статье 5 и других Конституции Российской Федерации принципа федерализма, в соответствии с которым за субъектами Федерации признается наличие своих конституций (уставов) и законодательства. Это предполагает и наличие механизма правовой охраны конституции (устава) республик, областей, краев от правонарушающего законодательства. Создание конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации должно быть обязанностью субъектов Российской Федерации.

Целесообразность создания юридической основы для более широкой децентрализации специализированной конституционной юстиции в Российской Федерации можно обосновывать многими аргументами. Прежде всего, возложение функций конституционного (уставного) контроля не на суды общей юрисдикции, а на специально создаваемые конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации объясняется их достоинством как специализированных форм судебной деятельности. Специализация обеспечивает более высокий квалификационный уровень судебного разбирательства, снижает риск судебных ошибок. Другая причина – особенность дел, связанных с осуществлением проверок соответствия законов, иных нормативных актов Конституции Российской Федерации, в силу этого такая деятельность является сложной для судов общей компетенции.

Особенность судебного конституционного контроля в том, что рассмотрение конституционного дела требует многомесячного масштабного изучения не только отечественного, но и зарубежного законодательства. Для судей конституционных (уставных) судов нужна специализированная квалификация. Кроме того, у судей общей юрисдикции в Российской Федерации очень широкая компетенция, они чрезвычайно загружены гражданскими и уго-

ловными делами, а арбитражные суды – экономическими спорами. Поэтому нецелесообразно, чтобы они занимались еще и публично-правовыми вопросами и спорами. Также необходимо упомянуть более эффективные технологии осуществления функций судебного конституционного контроля специализированными судами.

Противники создания конституционных (уставных) судов нередко ссылаются на то, что нет необходимости создавать эти суды, поскольку суды общей юрисдикции справятся с такими проблемами. Они утверждают, что конституционный (уставной) суд рассматривает 6–12 дел в год, а любой суд общей юрисдикции столько дел рассматривает в один день. При этом никто не учитывает характер дел конституционного (уставного) суда. Решение суда общей юрисдикции, в основном, касается разрешения споров между сторонами, а решение конституционного (уставного) суда рассматривает проблемы нормотворчества, регулирующие правоотношения в обществе. Конституционные (уставные) суды в отношении правовых актов органов и должностных лиц законодательной, исполнительной власти субъектов Российской Федерации прежде всего должны осуществлять преимущественный предварительный конституционный контроль проектов нормативных актов органов законодательной и исполнительной власти, чего не могут, в силу закона, выполнять суды общей юрисдикции. Что же касается последующего конституционного контроля, то он должен осуществляться в ограниченном объеме, в отличие от предварительного конституционного контроля. Другими словами, последующий конституционный контроль, в частности по правовым актам субъектов Российской Федерации, изданным по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов, должен осуществляться конституционными (уставными) судами только, если они не находятся в разбирательстве в Конституционном (уставном) суде Российской Федерации.

Необходимость создания и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации не вызывает сомнения. Создание конституционных (уставных) судов в субъектах Федерации как органов конституционного (уставно-

го) контроля обусловлено объективной необходимостью, имеет необходимую правовую базу и должно стать важным шагом по укреплению режима законности, обеспечить правовой механизм реализации основных законов субъектов Российской Федерации. Они должны стать органами судебной власти республик, краев и областей, охраняющими их конституции и уставы, обеспечивающими их исполнение и соответствие им нормативных правовых актов органов государственной власти и местного самоуправления.

Конституционные (уставные) суды должны стать судебными органами, осуществляющими судебный конституционный контроль путем конституционного (уставного) судопроизводства в субъектах Российской Федерации. Создание данного звена судебной системы позволит реализовать закрепленный в Конституции Российской Федерации принцип федерализма в построении системы органов судебной власти. Необходимость создания конституционных (уставных) судов в республиках, краях и областях обусловлена внесенными Конституцией Российской Федерации 1993 года изменениями в структуру органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов.

В структурном плане конституционная юстиция только складывается и, полагаем, что ее формирование зависит от осознания необходимости и доброй воли двух ветвей власти: законодательной и исполнительной. Необходимость же развития конституционной юстиции очевидна.

## Литература

Указ Президента Российской Федерации №1602 «О Государственном совете Российской Федерации» от 1 сентября 2000 года.

Федеральный Закон № 1 «О судебной системе Российской Федерации» от 31 декабря 1996 года.

Федеральный Закон № 32 «Об общественной палате Российской Федерации» от 4 апреля 2005 года.

Федеральный Закон № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления» от 6 октября 2003 года.

Гаджиев Г.А., Кряжков В.А. Конституционная юстиция в Российской Фе-

дерации: Становление и проблемы // Право и международные отношения. – 1993. – № 7. – С. 5–11.

Евзеров Р.Я. Парламентаризм и разделение властей в современной России // Общественной науки современность. – 1999. – № 1. – 83–94.

Конституционная юстиция в субъектах Российской Федерации (на примере республик Южного федерального округа) // Государство и право. – 2003. – № 4. – С. 48.

Левакин И.В. Современная российская государственность и проблемы переходного периода // Государство и право. – 2003. – № 1. – С. 5–12.

Митюков М. Организация и компетенция конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – № 3, 1996, / № 4, 1996 – С. 58–59.

Овсепян Ж.И. Становление Конституционных и уставных судов Российской Федерации. – М., 2001.

Синюков В.Н. Синюкова Т.В. Правовая система субъектов Федерации: Общая характеристика и пути совершенствования // Становление государственности и местного самоуправления в регионах России. – Саратов, 1997. – С. 40–52.

Становление норм российской государственности: реальность и перспективы. Материалы «круглого стола» // Государство и право. – М., 1996. – С. 17.

Юридическая энциклопедия / Под ред. М.Ю. Тихомирова. – М., 2001. – С. 429.





**Т. Ю. Сухондяева,**  
ассистент кафедры  
конституционного,  
международного права  
и политологии ВГПУ

### **Конституция РСФСР 1918 года: становление и развитие избирательных прав военнослужащих**

Как принято считать, история российского избирательного права берет свое начало еще в X веке. История российской государственности знает многочисленные примеры использования выборов (выборы части членов Боярской думы, формирование церковных Поместных соборов, выборы царя в 1613 г., выборы органов земского самоуправления в XIX веке и т.д.), но они не имели общегосударственного значения и не были направлены на формирование представительных органов государственной власти.

В таком качестве российская избирательная система существует 100 лет, в связи с чем 2005 год является юбилейным. Ее возникновение прямо связано с созданием первой Государственной думы. По первоначальному проекту – Манифесту от 6 августа 1905 года – Государственная дума создавалась как «особое законосовещательное установление»<sup>1</sup>. Правовой основой первых

<sup>1</sup> См.: Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3-е. Т. XXV. Отд. 1. № 26656.

ее выборов стало Положение о выборах, утвержденное императором одновременно с Манифестом о ее создании<sup>2</sup>. Обращает на себя внимание, что согласно этому законодательному акту право избирать не было всеобщим. Статья 6 Положения исключала из числа избирателей женщин, лиц моложе двадцати пяти лет, обучающихся в учебных заведениях, военнослужащих армии и флота, состоящих на действительной военной службе, «бродячих инородцев» и иностранных подданных.

Таким образом, законодательно вводились ограничения в области избирательного права:

- высокий возрастной ценз;
- половой ценз;
- ценз оседлости.

Согласно замыслу законодателя из политической жизни страны исключались армия и студенчество, в среде которых в условиях продолжавшейся русско-японской войны были наиболее сильны антиправительственные настроения. Кроме того, права участия в выборах согласно статье 7 Положения лишались лица, совершившие корыстные преступления, преступления против собственности, признанные судом несостоятельными должниками, осужденные судом за уклонение от воинской повинности, *«подвергшиеся суду за преступные деяния, влекущие за собой лишение или ограничение прав состояния либо исключение из службы, хотя бы после состоявшегося осуждения они и были освобождены от наказания за давностью, примирением, силою Всемилостивейшего Манифеста или особого Высочайшего повеления»*.

После отречения императора Николая II от престола власть в России перешла в руки Временного правительства, что не могло не отразиться на судьбе российского избирательного права. Уже в одном из первых актов – Декларации о составе и задачах Временного правительства от 3 марта 1917 года – были сформулированы следующие цели:

- немедленная подготовка к созыву на началах всеобщего, равного, тайного и прямого голосования всероссийского Учредительного собрания;

<sup>2</sup> Там же. Т. XXV. Отд. 1. № 26662.

- выборы в органы местного самоуправления на тех же началах;
- распространение на военнослужащих политических свобод (свобода слова, печати, союзов, собраний и стачек) в пределах допускаемых военно-техническими условиями;
- устранение для солдат<sup>3</sup> всех ограничений в пользовании общественными правами, предоставленными всем остальным гражданам<sup>4</sup>.

Таким образом, этим актом Временного правительства были заложены основы новой избирательной системы России. Избирательные права граждан постимперской России в корне отличались от ранее существовавших. Выборы в Учредительное собрание были проведены на основании Положения от 11 сентября 1917 года<sup>5</sup>. Статья 1 Положения впервые в истории России закрепляла наиболее демократичные принципы участия населения в избрании членов Учредительного собрания: выборы были всеобщими, без различия пола, равными и прямыми при тайном голосовании и с применением начал пропорционального представительства. Избирательным правом обладали исключительно граждане России. Возрастной ценз устанавливался в 20 лет (ст. 3). Допускалось снижение возрастного ценза в отношении военнослужащих, которые пользовались правом участия в выборах, если ко дню выборов достигали возраста, установленного для последнего досрочного призыва. В соответствии с общемировой практикой в выборах не участвовали лица, признанные в установленном порядке безумными или сумасшедшими, а также глухонемые находящиеся под опекой (ст. 4).

Наряду с этим устанавливался довольно обширный перечень лиц, лишенных права на участие в выборах (ст. 5), включая и *«военнослужащих, признанных виновными в совершении воинских преступлений, до истечения трех лет с момента отбытия наказания»*. Однако в том случае, если в отношении

<sup>3</sup> В документах Временного правительства и Советов под «солдатами» понимается нижнее звено военнослужащих, терминологически противопоставленное «офицерам».

<sup>4</sup> См.: Вестник Временного правительства. 1917. 5 (18) марта. № 1 (46).

<sup>5</sup> См.: Собрание узаконений Временного правительства. 1917. Ст. 916.

военнослужащего отбытие наказания было отсрочено до окончания войны, право на участие в выборах за ним сохранялось.

Одна из первостепенных задач, которую пришлось решать большевистскому правительству после роспуска Учредительного собрания, была связана с созданием новой избирательной системы, которая могла бы юридически обеспечить политическое господство большевиков в высшем органе представительной власти страны. Таким органом в соответствии с Конституцией РСФСР 1918 года стал Съезд Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Однако ни одна из ранее действовавших в России избирательных систем не могла решить поставленную большевиками задачу. Поэтому авторы Конституции РСФСР 1918 года были вынуждены конструировать принципиально новую избирательную систему, основные принципы которой получили закрепление в разделе четвертом первой советской конституции.

Прежде всего необходимо отметить введение впервые не только в России, но и в мире так называемого «трудового ценза». В соответствии с ним к участию в выборах допускались:

*а) все добывающие средства к жизни производительным и общественно полезным трудом...;*

*б) солдаты Советской армии и флота;*

*в) граждане, входящие в категории, перечисленные в пунктах «а» и «б» настоящей статьи, потерявшие в какой-нибудь мере трудоспособность» (ст. 64).*

Не менее подробно Конституция 1918 г. устанавливала перечень категорий лиц, лишенных избирательных прав:

*а) прибегающие к наемному труду с целью извлечения прибыли;*

*б) живущие на нетрудовой доход, как-то: проценты с капитала, доходы с предприятий, поступления с имущества и т.п.;*

*в) частные торговцы, торговые и коммерческие посредники;*

*г) монахи и духовные служители церквей и религиозных культов;*

*д) служащие и агенты бывшей полиции, особого корпуса жандармов и охранных отделений, а также члены царствовавшего в России дома;*

*е) признанные в установленном порядке душевнобольными или умалишенными, а равно лица, состоящие под опекой;*



ж) осужденные за корыстные и порочащие преступления на срок, установленный законом или судебным приговором» (ст. 65).

Конституция РСФСР 1918 года впервые в истории России дала широкие права и свободы основной массе населения – «трудящимся», то есть рабочим и крестьянам, составлявшим подавляющее большинство жителей страны<sup>6</sup>. Лишенными ряда политических, в том числе и избирательных прав оказались так называемые «эксплуататоры», перечисленные в статье 65 Конституции 1918 года.

В результате возникла ситуация, когда в высшем юридическом акте, оформившем победу социалистической революции, были законодательно введены ограничения прав и свобод для части населения страны. Ее двусмысленность осознавалась и руководством большевиков. В своих высказываниях и работах того времени В. И. Ленин подчеркивал, что свергнутые эксплуататоры сами поставили себя вне Советов, выступив с оружием в руках против Советской власти и развязав в стране гражданскую войну. По его мнению, подобного рода ограничения вызваны конкретно историческими условиями и носят временный характер и Советская Конституция будет распространена по мере прекращения классовой борьбы на все население<sup>7</sup>.

Существенно – до 18 лет – был снижен возрастной ценз. Причем молодежь, проходящая службу в Красной Армии, могла участвовать в голосовании и до наступления указанного возраста. По наблюдению П. Л. Рудика авторы избирательного законодательства разделили гражданское и политическое совершеннолетие, заложив тем самым «основы для будущего достаточно произвольного снижения избирательного возраста и превращения армии в привилегированную курию, где каждый, достигший ко дню выборов призывного возраста, получал право управлять государством»<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Если в выборах в Государственную Думу в среднем избирательными правами обладали 15 % населения Российской империи (и, соответственно, примерно 85 % их были лишены), то, для сравнения, в РСФСР в 1924-1925 гг. лишенными избирательных прав оказались в сельской местности 0,8 % и в городах 2,7 % населения.

<sup>7</sup> Курицын В. М. Становление социалистической законности. М., 1983. С. 21.

Изменения в избирательном праве, заложенные Конституцией РСФСР 1918 г., получили свое развитие в последующих советских конституциях при сохранении в неизменности принципа предоставления избирательных прав лицам, состоящим на службе в Вооруженных силах страны. Так, в разделе четвертом Конституции РСФСР 1925 года относительно избирательного права военнослужащих сделано уточнение. Согласно пункту «б» статьи 68 правом избирать и быть избранным в Советы пользуются *«красноармейцы и краснофлотцы рабоче-крестьянских Красных Армии и Флота»*. Таким образом, здесь указано социальное происхождение предполагаемых избирателей и избираемых, в отличие от Конституции РСФСР 1918 года, где избирательные права получили все солдаты, несмотря на происхождение. Однако следует отметить отсутствие в Конституции 1925 года указания звания военнослужащих, что в принципе позволяло включить в избирательную систему офицеров, в том числе из тех, кто служил в армии до 1917 года. Остальные категории лиц, обладающих и лишенных избирательных прав, остались прежними.

Конституция СССР 1936 года, а затем и Конституция РСФСР 1937 года закрепили принцип всеобщего избирательного права: *«все граждане РСФСР, достигшие 18 лет, независимо от расовой и национальной принадлежности, вероисповедания, образовательного ценза, оседлости, социального происхождения, имущественного положения и прошлой деятельности, имеют право участвовать в выборах депутатов и быть избранными, за исключением умалишенных и лиц, осужденных судом с лишением избирательных прав»* (ст. 139 Конституции РСФСР 1937 г.). Относительно избирательных прав военнослужащих в Конституции 1937 года также сделано уточнение: *«граждане, состоящие в рядах Красной Армии, пользуются правом избирать и быть избранными наравне со всеми гражданами»* (ст. 142). Таким образом, круг избирателей и избираемых расширяется в рамках социального положения и звания (они теперь не имеют значения), но сужается в рамках гражданства. В предшествующих конституциях

<sup>8</sup> См.: Рудик П.Л. История советского избирательного права (1917–1936): Дис. канд. юрид. наук. М., 1991. С. 54–55.

избирательными правами наделялись иностранные подданные, поддерживающие советскую власть (ст. 20 Конституции РСФСР 1918 г., ст. 11 Конституции 1925 г.).

Конституция СССР 1977 года и последовавшая за ней Конституция РСФСР 1978 года сохранили всеобщее избирательное право для граждан, достигших 18 лет, за исключением лиц, признанных в установленном порядке умалишенными. Одним из элементов избирательной системы являлось выдвижение кандидатов по производственному принципу и их избрание по территориальному. Право выдвигать кандидатов в депутаты принадлежало *«организациям Коммунистической партии Советского Союза, профессиональных союзов, Всесоюзного Ленинского Коммунистического Союза Молодежи, кооперативным и другим общественным организациям, трудовым коллективам, а также собраниям военнослужащих по воинским частям»* (ст. 96 Конституции РСФСР 1978 г.). Как можно видеть, за военнослужащими сохранялось право выдвигать кандидатов в Советы всех уровней, хотя голосование за них происходило по территориальным избирательным округам. В предшествующих конституциях голосование проходило по производственному принципу.

Таким образом, Конституция РСФСР 1918 г. впервые предоставила избирательные права военнослужащим, зафиксировав данный принцип на уровне Основного закона. Несмотря на классовый характер избирательных норм первых советских конституций, это был большой шаг вперед, способствовавший демократизации избирательного права. Будучи впервые закрепленным в 1918 г., принцип предоставления избирательных прав военнослужащим последовательно прошел через все советские конституции, органично вписавшись затем в избирательное право России постсоветского периода.



В. В. Беляев,  
старший преподаватель  
кафедры конституционного,  
международного права и  
политологии ВГПУ,  
кандидат исторических наук

### **Непосредственная демократия как фактор политической социализации студенческой молодежи**

Процесс формирования новой социально-политической структуры российского общества связан с актуализацией политической инициативы и активности граждан. Политическая аккумуляция социализантов позволяет понять и интегрировать личный опыт в систему политических отношений. Одним из важнейших факторов политической социализации является реализация форм прямого волеизъявления граждан, в том числе реализация избирательных прав.

Объектом исследования является процесс политической социализации студенчества вузов Вологодской области. Предметом исследования стал процесс формирования модели электоральных предпочтений студентов ВГПУ в процессе их политической социализации.

Цель исследования – выявление особенностей политической социализации студенческой молодежи в избирательном процессе.



Методом исследования является опрос в виде анкетирования и неформального интервью по месту обучения. Настоящая статья, в основу которой положен опрос 25% студентов заочного отделения факультета социальной педагогики и психологии, проведенный в январе 2005 года, отражает лишь часть исследования.

Выбор объекта изучения не является случайным. Студенты заочного отделения составляют «старшую возрастную группу» студенческого корпуса и обладают большим социальным опытом. В этой связи процесс политической социализации данной категории студентов выглядит более драматичным, по сравнению с аналогичным процессом для студентов других форм обучения. Кроме того, определенное удобство представляет принцип формирования курсов на заочном отделении: существуют группы «городских» и «иногородних» студентов. Это обстоятельство позволяет структурировать объект исследования. Наконец, данной социальной категории свойственна повышенная степень позитивной социальной мобильности даже на фоне общей отрицательной ее динамики.

Особый интерес при проведении исследования представлял факультет социальной педагогики и психологии, специальность – «социальная работа». Работающие студенты данной специальности, как правило, заняты в социальной сфере: образование, медицина, социальная работа, управление. В связи с этим они лучше других категорий студентов имеют представление о массовых настроениях граждан, включая настроения тех социальных групп, с которыми связаны профессионально, что, безусловно, отражается на политической социализации самих студентов. Особенностью этих представлений является преимущественно «женский взгляд» на действительность, основанный на соответствующем социально-демографическом составе студентов данной специальности.

В качестве социализирующего фактора был рассмотрен избирательный процесс 2003-2004 годов, в котором приняли участие 90,6% респондентов. Протестное отношение к выборам продемонстрировали лишь 3,1% «не видевших смысла» в таком участии. Тех, кто не принял участие в выборах в силу сложив-

шихся обстоятельств (отсутствие свободного времени или регистрации на момент голосования), оказалось 6,3%.

Наибольший интерес у студентов, в том числе не участвовавших в выборах, вызывают выборы федерального уровня – 59,4%, затем следуют муниципальные – 28,1% и региональные выборы – 12,5%. Условно такой результат можно назвать доминированием унитаристски-ориентированного сознания избирателя, мало ощущающего влияние региональной власти на реальные социальные процессы.

Большинство студентов, принявших участие в выборах, отдали предпочтение правящей партии – 62,5%. За Аграрную партию проголосовали – 6,2%, за ЛДПР – 3,1%. За партии, набравшие минимально необходимого количества голосов, в совокупности – 6,4%. За КППФ из числа респондентов не голосовал никто: это полностью согласуется с общефедеральными данными об утрате левой оппозицией значительной части своего электората. Вместе с тем, 71,8% респондентов поддерживают идею левой оппозиции о проведении народного референдума по поводу накопившихся в обществе проблем, связанных с социальными последствиями многочисленных реформ. Это свидетельствует о сохранении преимущественно левой политической ориентации данной электоральной группы. Интересно, что 18,7% студентов не могли вспомнить: за какую политическую партию они голосовали на выборах в Государственную Думу и Законодательное Собрание области в 2003 г.

Выбор 68,7% респондентов был обусловлен привлекательностью партийной программы, т.е. носил рациональный характер. Иррациональный выбор совершили 15,7% студентов, доверившиеся политической рекламе. Затруднились с ответом – 15,6%. Кроме того на электоральные предпочтения респондентов определенное влияние оказали встречи с кандидатами в депутаты представительных органов различных уровней. В этих встречах с интересом приняли участие 28,1% студентов, сознательно отказались от такой возможности – 56,2%, не имели возможности участвовать по каким-либо объективным причинам – 15,6% опрошенных.

На фоне каких социально-политических ощущений формируются электоральные предпочтения студентов? Об этом можно судить

по степени их доверия к известным политическим институтам. Предпочтения расположились следующим образом: Президенту РФ доверяют 56,2%, церкви – 12,5% (две первые позиции вполне соответствуют формуле православного менталитета – «царь и бог»), Государственной Думе – 9,3%, армии – 3,2%, Совету Федерации – 3,1%, Правительству РФ – 3,1%. Обращает на себя внимание тот факт, что второе место в этом перечне занимает отказ в доверии кому-либо из названных субъектов власти – 12,6%.

Невысокая степень доверия к большинству основных политических институтов согласуется с отношением студентов к официальным итогам выборов 2003-2004 годов. Полное доверие к официальным результатам выборов высказали 15,7%, сомнения в их достоверности высказали 84,3% респондентов.

Следует отметить некоторую противоречивость процесса политической социализации студентов. Очевидно, что реализация прав и свобод граждан требует от участников социально-политических отношений осознания своих социально-экономических и социально-политических интересов и отождествления последних с каким-либо из действующих субъектов в сфере политики. Между тем, 68,7% респондентов не могли вспомнить фамилии своих действующих депутатов федерального уровня, 84,3% – регионального, 56,25% – местного. Очень похожая картина возникает в отношении предвыборных обещаний действующих депутатов. Предвыборные обещания своих депутатов федерального уровня не помнят 68,7% респондентов, регионального – 81,2%, местного – 56,2%. При этом, конечно, необходимо учесть, что возможности ознакомления избирателей с предвыборными программами кандидатов в депутаты представительных органов всех уровней различны. Кроме того, обращает на себя меньшее внимание избирателей к региональным избирательным программам.

Приведенные данные являются закономерным итогом крайне противоречивого процесса политической социализации студентов в ходе избирательных кампаний. Последние не отличаются идеологически доказательным характером, но чаще сводятся к утомительному для участников марафону взаимных разоблачений. В результате политическая культура избирателя остается достаточ-

но низкой. Это осознают и сами студенты. Из них полноправным гражданином своей страны, готовым к реализации своих прав и обязанностей, считают себя только 9,3%; 81,2% – лишь отчасти, 6,2% – затруднились с ответом.

На формирование ожидаемой электоральной модели поведения рассматриваемой социальной категории влияет большое количество факторов, в ряду которых изменение порядка формирования властных институтов различных уровней и общая социально-экономическая ситуация в стране.

Положительное отношение к изменению порядка выборов глав субъектов Федерации высказали 43,8% респондентов, отрицательное – 43,7%, затруднились с ответом – 12,5%. Ситуация «неустойчивого равновесия» свидетельствует о том, что преимущества либо недостатки таких изменений для рядового избирателя непонятны, а сами эти изменения не связываются с необходимостью борьбы с терроризмом. Таким образом, налицо высокая вероятность конфликта между действующим избирательным правом и общественным мнением данной электоральной группы.

Социально-экономическая ситуация в стране у студентов чаще всего воплощается в оценку собственного материального положения. На вопрос: «Как Вы оцениваете свое материальное положение по сравнению с тем, что было год назад?» – 12,5% респондентов ответили – «улучшилось», 46,8% – «осталось таким же», 31,2% – «ухудшилось», 9,3% – затруднились ответить. Причем, 9,3% студентов видят непосредственную связь своего настоящего материального положения с тем, как они голосовали в 2003-2004 годах; 34,3%, не отрицая наличие такой связи, сочли ее косвенной; 50,2% респондентов эту связь отрицают; 6,2% – затруднились с ответом. Эти результаты свидетельствуют о наличии абсолютной (отрицание наличия связи между собственными моделью электорального поведения и материальным положением) и относительной (признание косвенной связи между моделью электорального поведения и материальным положением) депривации в студенческой среде. Причем наиболее социально-политически дезадаптированной частью респондентов являются представители малых городов области и сельского социума.



Естественный интерес вызывает вероятная динамика электоральных предпочтений студентов. На вопрос: «За какую политическую партию Вы бы проголосовали на выборах в Государственную Думу, если бы выборы проходили в ближайшее воскресенье?» – ответили за «Единую Россию» – 25%; ЛДПР – 9,3%; «Родина» – 3,1%; КПРФ – 0,0%; предпочитающие иной выбор, но не указавшие на него – 3,1%; не пойдут голосовать – 31,2%; не определились с выбором – 15,6%; против всех – 12,5% респондентов. Таким образом, область социально-политической дезадаптации может составлять более 50% данной электоральной группы, с учетом затруднившихся с выбором.

Дифференциация студентами факторов влияния на собственные электоральные предпочтения носит преимущественно частный характер: «благополучие семьи», «собственное материальное положение» и т.п. для 59,3% респондентов являются наиболее влиятельными факторами. «Общая социально-экономическая обстановка в стране» в качестве ведущего фактора электоральных предпочтений рассматривается 25,0% респондентов. Интересно, что «обещания политиков» и «обучение в вузе» получили равно невысокие предпочтения – по 6,2%. Новацией самооценки является указание 3,1% студентов на такой фактор формирования модели электорального поведения как «протестные акции отдельных категорий населения». Кроме определенной отчужденности студенческой молодежи от публичной сферы и низкой готовности жить «государственными интересами» (дефицит коммунарного типа личности), данные свидетельствуют о слабости или нейтральности государственного вуза как фактора политической социализации на институциональном уровне. Это означает, что механизмы самоидентификации в структуре политической системы не обеспечивают подготовки исследуемой электоральной группы к активному участию в политической жизни страны. Определенный вакуум политической социализации на институциональном уровне заполняется действием факторов стихийного характера.

Оценивая состояние процесса политической социализации исследуемой электоральной группы, можно утверждать, что ее особенностями являются: меньшая степень фрагментации, по срав-

нению с аналогичными электоральными группами других факультетов и специальностей; отсутствие признаков кластерной группы в ценностно-целевых ориентациях относительно избирательного процесса. Это значит, что межличностные коммуникации и непосредственный опыт, накопленный в процессе участия в конкретных правоотношениях, являются ведущими факторами политической социализации исследуемой совокупности, а государственный вуз как часть институциональной сферы лидером в процессе формирования политической культуры и повышения политической активности студентов не является. Слабость социализирующего воздействия институциональной сферы, в которой должны отрабатываться механизмы самоидентификации в структуре властных отношений, воплощается в противоречивой и неустойчивой модели электорального поведения, в полной мере присущей исследуемой категории студентов.

#### Литература:

1. Хеллевик Оттар. Социологический метод / Пер. с норв. – М.: Издательство «Весь Мир», 2002. – 192 с.
2. Зайцева И. Политическая социализация молодежи в условиях малого города // Альма матер. – 2003. – №5. – С. 40–43.
3. Добрынина В., Кухтевич Т. Ценностные ориентации учащейся и студенческой молодежи: особенности и тенденции // Альма матер. – 2003. – № 2. – С. 13–16.



О. С. Соколова,  
старший преподаватель  
кафедры конституционного,  
международного права и  
политологии ВГПУ

### Персональные данные в Государственной автоматизированной системе «Выборы»

Использование Государственной автоматизированной системы «Выборы» является одной из гарантий реализации конституционного права граждан на участие в государственном управлении, обеспечения оперативности, достоверности, полноты подготавливаемой с помощью этой системы информации о результатах выборов и референдумов.

В информационных ресурсах данной системы содержатся сведения о более чем 108 млн. граждан, то есть практически обо всех дееспособных гражданах России. В силу ее особой значимости и ценности данная информация функционирует в особом режиме, который имеет административную основу – в механизме правового регулирования соответствующих отношений доминирует предписание, имеет место достаточный объем процессуальных норм, детально регламентирующих порядок реализации правомочий субъектов правоотношений, действие данного режима обеспечивается возможностью применения юридических санкций в

случае его нарушения. Основой этого режима являются четыре структурных элемента. Это нормы, устанавливающие порядок документирования персональных данных; право собственности на информационные ресурсы, их содержащие; порядок доступа к персональным данным и их правовую защиту.

Данные нормы содержатся, помимо ФЗ РФ «О Государственной автоматизированной системе «Выборы»<sup>1</sup>, ФЗ РФ «Об информации, информатизации и защите информации»,<sup>2</sup> в КоАП РФ, УК РФ, подзаконных правовых актах, устанавливающих порядок реализации мер по защите персональных данных, и т.д.

Термин «персональные данные» в законе об информации (ст.2) определяется как сведения о фактах, событиях и обстоятельствах жизни гражданина, позволяющие идентифицировать личность.

На основании положений Конституции РФ (ст.23 –24) и исходя из контекста закона об информации (ст.2, ст.4, ст.10 – ст.14) следует сформулировать следующие основополагающие **принципы использования персональных данных**:

1. Персональные данные – вид конфиденциальной информации, основанный на праве неприкосновенности частной жизни лица.

2. Сбор, хранение использование и распространение персональных данных допускаются только с согласия самого лица, без его согласия – на основании судебного решения.

3. Персональные данные могут включаться в состав информационных ресурсов различного уровня и различных форм собственности и использоваться только в соответствии с теми целями, ради которых осуществлялся их сбор, систематизация, обработка.

4. Персональные данные не могут использоваться в целях причинения физического, имущественного, морального вреда лицу, затруднения им реализации его законных прав и интересов.

5. Права граждан не могут быть ограничены на основании персональных данных об их имущественном и социальном положе-

<sup>1</sup> ФЗ РФ № 20 – ФЗ от 10.01.2003, далее – Закон о ГАС «Выборы».

<sup>2</sup> ФЗ РФ № 24 – ФЗ от 20.02.1995 (ред. 10.01.2003), далее – Закон об информации.



нии, расовом происхождении, конфессиональной или религиозной, партийной, языковой принадлежности – данные ограничения преследуются законом.

6. На юридических и физических лиц, органы государственной власти – владельцев или собственников информационных ресурсов – может быть возложена юридическая ответственность за нарушение правового режима персональных данных.

7. Неправомерность владения или обладания на праве собственности информационными ресурсами, содержащими персональные данные, может быть установлена в судебном порядке.

Закон об информации (ст. 11) содержит основополагающий принцип режима персональных данных – перечни персональных данных, включаемые в информационные ресурсы, должны быть закреплены на уровне закона.

В дефинитивной части закона о ГАС «Выборы» (ст.2) содержится определение термина «персональные данные» – это сведения, которые содержатся в ГАС «Выборы», позволяют идентифицировать личность гражданина и перечень которых устанавливается федеральными законами. Ст. 16 данного закона определяет, что в информационных ресурсах ГАС «Выборы» содержатся персональные данные об избирателях, участниках референдума, о выдвинутых кандидатах, о зарегистрированных кандидатах на выборные должности, об избранных кандидатах, о доверенных лицах кандидатов, об их уполномоченных представителях, о членах избирательных комиссий<sup>3</sup>.

Первая составляющая исследуемого режима – **порядок документирования персональных данных**. В ГАС «Выборы»<sup>4</sup> установ-

---

<sup>3</sup> Объем сведений, составляющих персональные данные избирателей, кандидатов, их доверенных лиц, определяется, помимо Закона о ГАС «Выборы», ФЗ РФ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» № 67 – ФЗ от 12.06.2002 (ред. 11.12.2004), ФЗ РФ «О выборах Президента Российской Федерации» № 19 – ФЗ от 10.01.2003, ФЗ РФ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» № 175 – ФЗ от 20.12.2002, региональным законодательством о выборах.

<sup>4</sup> Ст. 13 Закона о ГАС «Выборы».

ливаются следующие **правила документирования** информации, в том числе и персональных данных: документирование осуществляется как на электронном, так и на бумажном носителе, осуществляется проставление электронной цифровой подписи после ввода информации с бумажного на электронный носитель, соответствие данных на электронном и бумажном носителе подтверждается подписью должностного лица на компьютерной распечатке электронной формы документа. Факт ввода данных в ГАС «Выборы» регистрируется в специальном журнале. Передача документов в электронной форме в вышестоящую избирательную комиссию осуществляется только после проверки подлинности электронной цифровой подписи. При этом результаты проверки фиксируются в протоколе проверки, факт передачи информации регистрируется. Основными видами документов, в которых фиксируются персональные данные, являются списки избирателей, подписные листы и открепительные удостоверения.

Установление права собственности на информационные ресурсы – серьезная проблема, которая вызвана наличием в российском праве проприетарной (вещной) концепции права собственности на информацию. Объектом данного права является не сама информация, а материальный носитель, на котором она зафиксирована.

Поэтому при определении **второй составляющей** исследуемого административно-правового режима персональных данных – **права собственности на информационные ресурсы** – законодатель включил в него режим собственности на материальные ресурсы и режим исключительного права на базу данных – авторского права. В ст.14 Закона «О Государственной автоматизированной системе «Выборы»» установлено, что ГАС «Выборы» – федеральная автоматизированная информационная система, включающая информационные ресурсы, комплексы средств автоматизации Центральной избирательной комиссии, избирательных комиссий субъектов Федерации, окружных территориальных избирательных комиссий, муниципальных образований. Федеральный центр информатизации при ЦИК РФ – это государственное учреждение, которое выполняет функции владения, пользования, распоряжения имуществом, входящим в состав комплекса ГАС «Вы-

боры». Авторское право на средства программного обеспечения и на базы данных этой системы определяется законодательством РФ. Ст. 17 Закона «О Государственной автоматизированной системе «Выборы»» определяет, что информационные ресурсы ГАС «Выборы» являются, независимо от уровня и способа их формирования и использования, государственной собственностью (собственностью РФ и ее субъектов). При этом информационные ресурсы, содержащие персональные данные, являются федеральными ресурсами.

При исследовании данной составляющей следует учитывать и положения ст. 12 (ч.3) Закона «О правовой охране программ для ЭВМ и баз данных», определяющей, что исполнитель работ по созданию базы данных для РФ, ее субъектов обязан заключить договор о безвозмездном предоставлении права пользования базой данных с заказчиком – РФ, ее субъектами, правомочия которых и реализует уполномоченное государственное учреждение. Основанием возникновения права собственности на федеральные информационные ресурсы в соответствии с законом об информации (ст.6) является факт создания их за счет средств бюджета РФ. Закон о ГАС «Выборы» (ст. 25) устанавливает общие принципы финансирования расходов на данную систему из бюджетов всех уровней. Порядок финансирования регламентируется ежегодными законодательными актами о соответствующих бюджетах. Регистрация государственных информационных ресурсов определяется Постановлением Правительства РФ «О государственном учете и регистрации баз и банков данных»<sup>5</sup> Включение их в состав имущества учреждения осуществляется следующим образом: средства информатизации – материальные носители – включаются в состав материальных, авторское право на программные продукты – нематериальных активов учреждения<sup>6</sup>.

**Третья составляющая** данного режима – нормы, устанавливающие **порядок доступа к персональным данным**, содержащимся в ГАС «Выборы».

<sup>5</sup> Постановление Правительства РФ № 226 от 28.02.1996.

<sup>6</sup> Приказ Минфина РФ «Об утверждении Инструкции по бухгалтерскому учету в бюджетных учреждениях» № 107н от 30.12.1999 (ред. 04.06.2001).

Законодателем четко определен круг субъектов, имеющих право доступа к персональным данным в ГАС «Выборы»<sup>7</sup>. Это члены ЦИК, избирательных комиссий субъектов Федерации, окружных и территориальных избирательных комиссий, комиссий референдума; работники аппарата этих комиссий, работники, обеспечивающие функционирование ГАС «Выборы», граждане, запрашивающие данные о себе; должностные лица органов государственной власти, органов местного самоуправления, которым доступ к персональным данным предусмотрен законами.

Порядок доступа для первых трех категорий лиц устанавливается нормативными актами ЦИК и избирательных комиссий субъектов Федерации и ограничивается исключительно целевым использованием персональных данных. Последняя категория лиц имеет право доступа к информации в автоматизированной информационной системе «Выборы», в том числе и к персональным данным, в целях, не связанных с выборами, для решения задач государственного и муниципального управления.

Права граждан на получение персональных данных о себе закреплены в федеральном Законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>8</sup>. Ст. 6 данного закона устанавливает, что избиратель, участник референдума имеют право на беспрепятственный доступ к 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.

Нормы, устанавливающие **порядок правовой защиты персональных данных** – последняя составляющая исследуемого административно-правового режима. Она включает как **неюрисдикционные**, так и **юрисдикционные средства защиты**. К первым относится комплекс мер, включающих организационную и техническую защиту информационных ресурсов, содержащих пер-

<sup>7</sup> Ст.18 Закона о ГАС «Выборы».

<sup>8</sup> ФЗ РФ № 67 от 12.06.2002 (ред. 11.12.2004).



сональные данные. Организационные меры – это совокупность действий и мероприятий, направленных на создание эффективных условий для обеспечения информационной безопасности. Для ГАС «Выборы»<sup>9</sup> – это полное исключение несанкционированного доступа к системе, обеспечение подлинности и целостности информации в системе, специальная всесторонняя проверка готовности системы и ее фрагментов перед подготовкой и проведением выборов, референдума, подготовка работников, правомочных эксплуатировать комплекс средств автоматизации. Защита ГАС «Выборы» как особо значимого информационного ресурса осуществляется специально уполномоченными организациями, имеющими соответствующие лицензии.

Комплекс организационных мер обеспечения информационной безопасности создает основу для использования технической защиты конфиденциальной информации – мер, направленных против несанкционированного доступа к данной информации по техническим каналам, против ее искажения, блокирования, уничтожения<sup>10</sup>. Криптографическая защита информации предполагает использование шифровальных средств (криптографические средства защиты информации – КСЗИ). Она осуществляется на основании инструкции<sup>11</sup>, определяющей порядок организации и обеспечения безопасности хранения, обработки, передачи по каналам связи с использованием криптографических средств защиты информации ограниченного доступа, не являющейся государственной тайной – в том числе и персональных данных в ГАС «Выборы». Обеспечение безопасности персональных данных достигается за счет использования только сертифицированных программных средств защиты, сертификации самой ГАС «Выборы», а также за счет контроля за использованием данной системы.

<sup>9</sup> Ст. 21 Закона о ГАС «Выборы».

<sup>10</sup> Положение о лицензировании деятельности по технической защите конфиденциальной информации. Утверждено Постановлением Правительства РФ № 684 от 03.09.2002 (ред. 06.02.2003).

<sup>11</sup> Приказ ФАПСИ РФ «Об утверждении Инструкции о порядке организации и обеспечения безопасности хранения, обработки и передачи по каналам связи с использованием средств криптографической защиты информации с ограниченным доступом, которая не является государственной тайной» № 152 от 13.06.2001.

Контроль осуществляется, помимо лицензирующих и сертифицирующих органов, специальной группой, куда входят члены соответствующей избирательной комиссии, комиссии референдума с правом решающего голоса, а также члены соответствующей комиссии с правом совещательного голоса.

**Юрисдикционные средства защиты персональных данных** в ГАС «Выборы» – это система мер юридической ответственности за нарушение данного режима. Законом о ГАС «Выборы» (ст. 24) установлен общий принцип ответственности за нарушение режима защиты, обработки и порядка использования персональных данных. В последней редакции УК РФ<sup>12</sup> присутствует несколько составов, объектом которых могут быть и отношения по поводу персональных данных: ст. 141 УК РФ – воспрепятствование осуществлению избирательных прав (к ним относится и право граждан на ознакомление с персональными данными о них, включенных в ГАС «Выборы»); ст. 142 УК РФ – фальсификация избирательных документов (например, подписных листов); ст. 142.1 УК РФ – фальсификация итогов голосования (например, предоставление заведомо неверных сведений об избирателях).

В отличие от уголовных, составы административных правонарушений по поводу персональных данных квалифицируют противоправные деяния с меньшей степенью негативных последствий для общества и являются формальными по юридической конструкции.

Это ст. 5.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях<sup>13</sup> (далее указываются статьи данного кодекса) – нарушение права гражданина на ознакомление со списками избирателей, ст. 5.4 – нарушение порядка предоставления списков избирателей, участников референдума или сведений об избирателях, участниках референдума.

Включение в Кодекс РФ об административных правонарушениях новеллы – состава, объектом которых являются правоотношения

<sup>12</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации № 63 – ФЗ от 13.06.1996 (ред. 28.12.2004).

<sup>13</sup> Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации ФЗ РФ № 175 – ФЗ от 30.12.2001 (ред. 30.12.2004).

по поводу персональных данных (ст.13.11), безусловно, является позитивным шагом к достижению общепринятых в международном информационном сообществе стандартов правовой защиты данного вида конфиденциальной информации. Субъектами правонарушения могут быть должностные лица и (или) юридические лица. Объектом правонарушения являются отношения по поводу конфиденциальной информации, составляющей персональные данные, предметом – материальные носители, на которых эти данные зафиксированы. Субъективная сторона может проявляться как в умышленной, так и в неосторожной форме вины. Объективная сторона – действия или бездействия должностных лиц, юридических лиц (например, незаконное распространение персональных данных или несоблюдение установленных требований по защите персональных данных).

Исследованные выше нормы действующего законодательства позволяют сделать вывод о том, что режим персональных данных в ГАС «Выборы» представляет собой комплексное правовое явление, поскольку основан на совокупности правовых норм различных отраслей права – конституционного, административного, информационного, гражданского (в части установления права собственности на ресурсы системы а также гражданско-правовой ответственности за ущерб, причиненный избирателям в результате нарушения режима персональных данных), уголовного. Отношения по поводу материальной и дисциплинарной ответственности должностных лиц за нарушение данного режима регулируются также нормами трудового (служебного) права.

Для совершенствования данного режима необходима более четкая правовая регламентация отношений по поводу права собственности на информационные ресурсы. В частности, в науке информационного и гражданского права постоянно дискутируется вопрос о введении такого понятия, как информационный объект, предполагающего установление права собственности и на материальный носитель, и на саму информацию<sup>14</sup>. Однако это требует внесения соответствующих изменений, в первую очередь – в ст. 139 ГК РФ, в закон об информации, иные федеральные законы. Законом о ГАС «Выборы» не урегулирован вопрос об основаниях и конкретных направлениях использования персональных данных этой системы в целях, не связанных с подготов-

кой и проведением выборов. На подзаконном уровне необходима регламентация оснований и порядка заключения договоров об использовании информационных ресурсов данной системы в таких целях. Все это позволит повысить эффективность функционирования данного режима, что будет отвечать как публичным интересам общества, так и частным интересам избирателей.

Функционирование режима персональных данных в избирательном праве – проблема не только правовая, но и культурологическая. Всем участникам избирательного процесса необходимо формировать основы информационной избирательной культуры, предполагающей, с одной стороны, осознание необходимости обеспечения конфиденциальности информации о гражданах субъектами, имеющими право на доступ к ГАС «Выборы», с другой стороны, обеспечение активности самих избирателей, которым законодательство предоставляет возможность осуществления личного контроля за документированием, актуализацией, верификацией и использованием персональных данных.

---

<sup>14</sup> См.: Копылов В.А. О систематизации и кодификации информационного законодательства и праве собственности на объекты информационных отношений. Сборник НТИ. Серия 1. Организация и методика информационной работы. 2002. № 5. С. 9; Бачило И.Л. Право собственности на информационные ресурсы. Информационные ресурсы России. 2001. № 2. С. 29 и др.



## СОДЕРЖАНИЕ

Вступительное слово .....	3
<b>А. В. Патралов</b> Эволюция партийно-политической системы в России. Социальный портрет и медийные ориентации вологодских партийных электоратов .....	6
<b>Д. В. Афанасьев, А. А. Мехова</b> Теории электорального поведения и факторы, влияющие на избирателей .....	17
<b>К. А. Гулин</b> Мониторинг общественного мнения как инструмент эффективного социального управления .....	40
<b>Н. В. Моторова</b> Деятельность Конституционного Суда РФ по защите избирательных прав граждан .....	53
<b>Л. И. Антонова</b> К вопросу о формировании конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации: на примере Северо-Запада .....	59
<b>Т. Ю. Сухондяева</b> Конституция РСФСР 1918 года: становление и развитие избирательных прав военнослужащих .....	70
<b>В. В. Беляев</b> Непосредственная демократия как фактор политической социализации студенческой молодежи .....	77
<b>О. С. Соколова</b> Персональные данные в ГАС «Выборы» .....	84