**МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Факультет государственного и муниципального управления**

**Специальность 080504.65 «Государственное и муниципальное управление»**

**Кафедра менеджмента, государственного и муниципального управления**

**ДИПЛОМНЫЙ ПРОЕКТ**

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ВЫБОРОВ В ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ Г. ХАБАРОВСК)**

**Студент А. Астафьеф**

**Научный руководитель**

**к.э.н, доцент В.Ф. Быков**

**Хабаровск 2009**

**СОДЕРЖАНИЕ**

ВВЕДЕНИЕ

1. АНАЛИЗ ТЕОРЕТИЧЕСКИХ И МЕТОДОЛОГИЧЕСКИХ ПОДХОДОВ В организации выборов в органы местного самоуправления

1.1 Становление современной российской избирательной системы

1.2 Анализ деятельности избирательных комиссий по организации и проведению выборов в городской округ «Город Хабаровск»

2. ПРОЕКТ ПОДГОТОВКИ ЧЛЕНОВ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ ПО ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЮ ВЫБОРОВ В ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

**ВВЕДЕНИЕ**

**Актуальность темы.** Местное самоуправление представляет собой один из важнейших институтов современного общества. Сегодня оно является одновременно формой самоорганизации граждан и, в этом качестве, составной частью гражданского общества, уровнем публичной власти [22].

Это дает основания совершенно по-особому рассматривать систему низовых выборов, качество которых, в современной ситуации, определяет базу решения конкретных насущных проблем наиболее близких населению конкретного населенного пункта, территории.

В настоящее время совершенствование основ организации и функционирования местного самоуправления, уточнение его места и роли в структуре органов публичной власти – одна из первоочередных задач государственного строительства [19]. Будучи максимально приближенным к населению, местное самоуправление является первичным уровнем организации публичной власти, во многом обеспечивающим устойчивость и демократический характер всей системы властных институтов. Поэтому недостатки и проблемы в формировании и работе органов местного самоуправления могут негативным образом отразиться на состоянии всего общества [24].

Местное самоуправление, как и вся российская политическая система, накапливает положительный опыт функционирования в качестве полноправного института и в то же время требует дальнейшего развития и совершенствования [21]. Это также касается и системы выборов в органы власти муниципального образования. Требуется постоянная систематизация накопленного, пока еще слишком большого, опыта организации и проведения выборов на местном уровне. Существующие проблемы муниципальных выборов не уникальны и во многом имеют общие корни, их характер может быть проекцией системных проблем избирательного процесса в России, что также находит отражение в специальных изысканиях и исследованиях, организуемых Центральной избирательной комиссией РФ. Однако способы решения проблем как правило несут в себе особенности, и могут содержать полезные для изучения «рецепты» организаторов.

За пять с лишним лет, прошедших с принятия Федерального закона о местном самоуправлении (6 октября 2003 года), количество муниципальных образований в Российской Федерации увеличилось вдвое. В связи с тем что указанный Федеральный закон с 1 января 2009 года вступил в полную силу, муниципальная реформа в настоящий момент находится на качественно новом этапе своего развития и ставит новые задачи, требующие оперативных и грамотных решений [28].

**Анализ изученных источников и литературы.** Проблемы совершенствования организации выборов в органы местного самоуправления нашли своё отражение в работах Вешняковa А. К [21], Войшнисa В.Э. [23], Дикунa В. [26], Дорожкинa Ю. [27], Доскальчук, А. [28] и ряда других авторов. Можно говорить и о появлении политического анализа местного самоуправления (Белов А.А. [18], Бызов, Л.Г. [20], Возмителя А. [22]). Активно используется традиционный для России исторический подход к проблемам местного самоуправления (статьи Богомоловa А.В. [19], Кыневa А. [33, 34], Мустафинa В. [39]). Появляются новые методы и темы исследований - социологические и аксиологические методы изучения местного самоуправления (Панов П.В. [40], Соловьев, С.Г. [44] и т.д.). В настоящее время накоплен достаточный опыт специализированных, фрагментарных исследований по вопросам совершенствования организации выборов в органы местного самоуправления, результаты которых регулярно освещаются в прессе[[1]](#footnote-1).

**Целью работы** является анализ организации выборов в органы местного самоуправления и разработка применимых на практике, мер по совершенствованию организации выборов в органы местного самоуправления муниципального образования «Город Хабаровск».

Для реализации цели необходимо решить следующие **задачи**:

* + проанализировать теоретические и методологические подходы к организации выборов в органы местного самоуправления, формирование органов местного самоуправления в Российской Федерации;
  + проанализировать деятельность избирательных комиссий по организации и проведению выборов в городской округ «Город Хабаровск» по реализации полномочий в области организации и проведения выборов;
  + разработать проект подготовки членов избирательных комиссий по организации и проведению выборов в органы местного самоуправления.

**Объектом** исследования является избирательный процесс в муниципальных образованиях.

**Предметом** исследования – организация и проведение выборов в органы местного самоуправления.

**Теоретико-методологической** основой дипломного проекта послужили труды отечественных исследователей в области муниципального и избирательного права [19, 21, 29, 32, 33, 38, 39, 43, 46, 47, 48]. Источниками для написания дипломной работы стали также законы и постановления РФ, нормативные акты муниципального образования «Город Хабаровск» [1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17].

Статистические данные Центральной избирательной комиссии РФ за период 2005-2009 гг. составили **эмпирическую** базу дипломного исследования [45, 47,48].

В процессе написания дипломного проекта использовались следующие **методы** научного познания: наблюдение, сравнение, измерение, эксперимент, абстрагирование, анализ, синтез, исторический метод, метод восхождения от абстрактного к конкретному.

**Хронологические рамки исследования:** период — 2005-2009 гг.

**Практическая значимость** дипломного проекта заключается в том, что выводы и предложения могут быть использованы в практической деятельности органов власти входе организации выборов в органы местного самоуправления муниципального образования «Город Хабаровск».

**1. АНАЛИЗ ТЕОРЕТИЧЕСКИХ И МЕТОДОЛОГИЧЕСКИХ ПОДХОДОВ В организации выборов в органы местного самоуправления**

**1.1 Становление современной российской избирательной системы**

Основы новой модели организации местного самоуправления в стране были заложены в Конституции РФ, установившей в качестве основ конституционного строя следующие положения: в РФ признается и гарантируется местное самоуправление; местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно; органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти [1].

Таким образом, были зафиксированы ключевые положения местного самоуправления в РФ, но не определены конкретные характеристики российской модели местного самоуправления [47]. За 15 лет, прошедшие с принятия Конституции РФ, были созданы законодательные основы местного самоуправления, сформирована его финансово-экономическая база, накоплен определенный общественно-политический опыт работы муниципальных образований [40].

Установленную Конституцией РФ общую схему системы органов местного самоуправления наполнил конкретным законодательным содержанием Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (далее – Федеральный закон о местном самоуправлении) [2].

Федеральным законом о местном самоуправлении была определена единая для всех субъектов РФ двухуровневая территориальная система организации местного самоуправления и предусмотрено пять видов муниципальных образований: муниципальный район – несколько городских и/или сельских поселений; сельское поселение – один или несколько сельских населенных пунктов; городское поселение – один город или поселок городского типа с прилегающими населенными пунктами сельского или городского типа; городской округ – городское поселение, не входящее в состав муниципального района; внутригородская территория города федерального значения – часть территории города федерального значения – Москвы или Санкт-Петербурга [26].

В настоящее время муниципальная реформа в РФ находится на новом этапе своего развития. 1 января 2009 года закончился переходный период реализации Федерального закона о местном самоуправлении, и, начиная с указанной даты, его положения полностью вступили в силу на территории всех субъектов РФ, в связи с чем органы местного самоуправления получили весь объем полномочий, установленных указанным законом. Сегодня можно оценить имеющуюся практику реализации Федерального закона о местном самоуправлении в 81 субъекте РФ (кроме Республики Ингушетия и Чеченской Республики), отметить достоинства и недостатки сложившейся модели местного самоуправления, определить перспективы дальнейшего развития российской муниципальной реформы и сформулировать предложения по совершенствованию порядка формирования органов местного самоуправления в РФ [28].

24 ноября 2008 года Президентом РФ Д.А. Медведевым был подписан Федеральный закон «О мерах по организации местного самоуправления в Республике Ингушетия и Чеченской Республике». Указанный закон устанавливает на территориях Республики Ингушетия и Чеченской Республики переходный период до 1 января 2010 года, в течение которого в них должно быть завершено формирование органов местного самоуправления. Выборы в органы местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований в этих республиках планируется провести 11 октября 2009 года [28].

По состоянию на май 2005 года в РФ насчитывалось 24 079 муниципальных образований, в том числе 11 582 (почти 50 %) – вновь образованных (преобразованных) в ходе муниципальной реформы. Столь масштабное увеличение количества муниципальных образований обозначило проблему совершенствования механизма подготовки и проведения муниципальных выборов [34].

В соответствии с требованиями Федерального закона о местном самоуправлении в РФ до 1 ноября 2005 года должно было завершиться формирование выборных органов местного самоуправления во вновь образованных муниципальных образованиях. С января по 30 октября 2005 года во всех субъектах РФ (за исключением Республики Ингушетия и Чеченской Республики) были проведены выборы органов местного самоуправления во вновь образованных муниципальных образованиях, причем наибольшее их количество – в 57 субъектах РФ – в октябре 2005 года [34].

По состоянию на 1 декабря 2005 года в РФ насчитывалось уже 24 238 муниципальных образований, в том числе вновь образованных – 12 251. Среди общего количества муниципальных образований насчитывалось: 19 892 сельских поселения (82,0 %); 1 756 городских поселений (7,3 %); 1 802 муниципальных района (7,4 %); 552 городских округа (2,4 %); 236 внутригородских территорий городов федерального значения (0,9 %) [34].

Таким образом, с 1 декабря 2005 года в целом по РФ общее количество муниципальных образований сократилось в результате преобразований на 171, в том числе на: 122 сельских поселения, 13 городских поселений, 46 городских округов.

В это же время было образовано 10 новых муниципальных районов. Можно также сделать вывод о том, что общая территориальная структура местного самоуправления в РФ не изменилась – наибольшее количество муниципальных образований в РФ с 2005 года составляют сельские поселения – 19 770, то есть более 82 процентов от общего количества муниципальных образований [34, 28].

Важнейшим условием эффективности местного самоуправления является его организационная структура, которая должна соответствовать задачам и функциям местного самоуправления, служить оптимальному сочетанию местных (муниципальных), региональных и общегосударственных интересов. В соответствии со статьей 131 Конституции РФ население самостоятельно определяет структуру органов местного самоуправления своего муниципального образования [25]. При этом статья 130 Конституции дает основания для выделения в этой структуре двух видов органов местного самоуправления – выборных и формируемых иным (не выборным) путем. Структура органов местного самоуправления муниципального образования закрепляется в его уставе и включает в себя перечень конкретных органов местного самоуправления (выборных и иных), образуемых в соответствии с требованиями закона.

Федеральным законом о местном самоуправлении установлено, что органы местного самоуправления каждого муниципального образования обязательно должны включать: представительный орган муниципального образования, обладающий правом представлять интересы населения и принимать решения от его имени; главу муниципального образования – высшее должностное лицо муниципального образования, которое избирается либо на муниципальных выборах, либо представительным органом из числа депутатов и наделяется уставом муниципального образования в соответствии с Федеральным законом о местном самоуправлении собственными полномочиями по решению вопросов местного значения; местную администрацию – исполнительно-распорядительный орган муниципального образования, которым в соответствии с уставом муниципального образования руководит на принципах единоначалия либо глава муниципального образования, либо лицо, назначенное на должность главы местной администрацией по контракту (так называемый «сити-менеджер») [23].

В соответствии со статьей 35 Федерального закона о местном самоуправлении: представительный орган поселения состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах; представительный орган поселения не формируется, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет менее 100 человек, в этом случае полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан; представительный орган муниципального района: может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной, независимо от численности населения поселения, нормой представительства, определяемой статьей 35 Федерального закона о местном самоуправлении; может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании [2].

Статья 36 указанного Федерального закона [2] устанавливает, что глава муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования: избирается на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава; в случае избрания на муниципальных выборах либо входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и является его председателем, либо возглавляет местную администрацию; в случае избрания представительным органом муниципального образования из своего состава является председателем представительного органа муниципального образования; не может быть одновременно председателем представительного органа муниципального образования и главой местной администрации.

В 2004–2005 годах в подавляющем большинстве субъектов РФ представительные органы муниципальных образований избирались на муниципальных выборах, в том числе: 19 815 представительных органов сельских поселений (99,7 %); 1 756 представительных органов городских поселений (100 %); 1 704 представительных органа муниципальных районов (94,5 %); 552 представительных органа городских округов (100 %); 236 представительных органов внутригородских территорий городов федерального значения (100 %) [34].

Полномочия 78 представительных органов сельских поселений (0,3 %) осуществлялись сходом граждан. Представительные органы 98 муниципальных районов (5,5 %) формировались путем делегирования в их состав глав поселений и депутатов представительных органов поселений [32].

По состоянию на 1 января 2009 года из 24 067 представительных органов муниципальных образований на муниципальных выборах было избрано 23 790 (98,8 %), в том числе: 19 692 представительных органа сельских поселений (99,6 %); 1 743 представительных органа городских поселений (100,0 %); 1 613 представительных органов муниципальных районов (89,0 %); 506 представительных органов городских округов (100,0 %); 236 представительных органов внутригородских территорий городов федерального значения (100 %) [28].

Как и в 2005 году, полномочия 78 представительных органов сельских поселений (0,4 %) осуществлялись сходом граждан [28].

Представительные органы 199 муниципальных районов (10,98 %) были сформированы путем делегирования в их состав глав поселений и депутатов представительных органов поселений [24].

Увеличение в два раза количества представительных органов муниципальных районов, сформированных путем делегирования в их состав глав поселений и депутатов представительных органов поселений, способствовало разрешению так называемой «проблемы двух пятых». Указанная проблема часто возникает в связи с невозможностью одновременно выполнить требования Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» (далее – Федеральный закон об основных гарантиях) и Федерального закона о местном самоуправлении, предписывающие, с одной стороны, гарантировать принцип равенства избирательных округов по числу избирателей на один депутатский мандат, а с другой – обеспечить, чтобы число депутатов, избираемых от одного поселения, не превышало двух пятых от установленной численности представительного органа муниципального района [26].

В 2004–2005 годах из общего количества 24 238 глав муниципальных образований на муниципальных выборах избирались 15 208 глав муниципальных образований (62,74 %), в том числе: 12 263 главы сельских поселений (80,63 %); 1227 глав городских поселений (8,06 %); 1246 глав муниципальных районов (8,19 %); 466 глав городских округов (3,05 %); 6 глав внутригородских территорий городов федерального значения (0,05 %) [34].

Представительными органами местного самоуправления из своего состава в 2004–2005 годах избирались главы 9 004 муниципальных образований (37,15 %), в том числе: 7 601 глава сельского поселения (84,42 %); 531 глава городского поселения (5,89 %); 556 глав муниципальных районов (6,18 %); 86 глав городских округов (0,96 %); 230 глав внутригородских территорий городов федерального значения (2,55 %). На сходах граждан было избрано 26 глав сельских поселений (0,11 %) [34].

По состоянию на 1 января 2009 года из общего количества 24 067 глав муниципальных образований подавляющее количество, а именно 15 553 (64,62%) избирались на муниципальных выборах, в том числе: 12 750 глав сельских поселений (81,98 %); 1 229 глав городских поселений (7,90 %); 1 190 глав муниципальных районов (7,65 %); 384 главы городских округов (2,47 %) [28].

Представительными органами местного самоуправления из своего состава было избрано 8 497 глав муниципальных образований (35,31 %), в том числе: 7 003 главы сельских поселений (82,42 %); 514 глав городских поселений (6,05 %); 622 главы муниципальных районов (7,32 %); 122 главы городских округов (1,43 %); 236 глав внутригородских территорий городов федерального значения (2,78 %). На сходах граждан было избрано 17 глав сельских поселений (0,07 %) [28].

Таким образом, по сравнению с 2005 годом в целом несколько увеличилось количество избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований (на 1,88 %). При этом несущественно, но немного уменьшилось количество избранных на муниципальных выборах глав муниципальных районов (на 0,54 %) и глав городских округов (на 0,58 %) и соответственно увеличилось количество глав муниципальных образований этого уровня, избираемых из состава представительного органа муниципального образования.

В соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» в систему избирательных комиссий, осуществляющих подготовку и проведение выборов в органы местного самоуправления, входят избирательные комиссии муниципальных образований (ИКМО), территориальные, окружные и участковые избирательные комиссии [21].

При проведении муниципальных выборов многие избирательные комиссии субъектов РФ использовали предоставленную пунктом 4 статьи 24 указанного Федерального закона возможность совмещения полномочий избирательных комиссий различного уровня. Нередко полномочия ИКМО по решению соответствующей избирательной комиссии субъекта РФ, принятому на основании обращения представительного органа этого муниципального образования, возлагались на территориальные избирательные комиссии (ТИК), имеющие достаточный кадровый, организационно-технический потенциал, в том числе комплексы средств автоматизации ГАС «Выборы» [35].

Сложившаяся и действующая в настоящее время в соответствии с избирательным законодательством система избирательных комиссий в целом доказала свою эффективность, способность учитывать двухуровневый характер местного самоуправления в РФ, в том числе возможность совмещения полномочий избирательными комиссиями. По мнению большинства избирательных комиссий, это позволяет более качественно и организованно проводить прием и проверку избирательных документов у кандидатов, избирательных объединений, обеспечивать избирателей более полной информацией о ходе избирательной кампании, осуществлять контроль за ходом предвыборной агитации, сократить число жалоб, эффективно использовать ГАС «Выборы» [33].

По информации избирательных комиссий, в РФ по состоянию на 1 марта 2009 года действует 20 611 избирательных комиссий муниципальных образований, из них 8 590 (41,68 %) – с возложением полномочий на ТИК. При этом во многих случаях полномочия сразу нескольких комиссий муниципальных образований возложены на одну муниципальную, территориальную или избирательную комиссию муниципального района [28].

Это свидетельствуют прежде всего о высокой степени разнообразия сложившейся системы избирательных комиссий в РФ, в том числе организующих муниципальные выборы. В то же время приведенные данные выявляют определенные проблемы. Например, спорным представляется вопрос о целесообразности в системе избирательных комиссий более 17 тысяч ИКМО, организующих выборы на уровне сельских поселений. Согласно Федеральному закону об основных гарантиях, их формирование не является обязательным, полномочия указанных избирательных комиссий могут исполнять соответствующие территориальные избирательные комиссии. Практика показывает, что осуществлять такие полномочия порой бывает непросто, учитывая, например, нехватку подготовленных кадров, высокий уровень требований к технологическому оборудованию и автоматизации избирательных процессов, наличие на соответствующей территории труднодоступных или отдаленных местностей, современные требования к чистоте списков избирателей, необходимость обеспечения избирательных прав граждан с ограниченными физическими возможностями и т.д.

Кроме того, в 2006–2008 годах правоприменительная практика выявила ряд проблем во взаимоотношениях между ИКМО и ТИК, а также ИКМО и избирательными комиссиями субъектов РФ. Включение ИКМО в систему избирательных комиссий на практике сопровождалось возникновением определенных внутрисистемных связей между ними и другими избирательными комиссиями, проявлением элементов соподчинения в рамках отношений «вышестоящая комиссия – нижестоящая комиссия». В соответствии с пунктом 2 статьи 24 Федерального закона об основных гарантиях и частью 2 статьи 39 Федерального закона о местном самоуправлении ИКМО является муниципальным органом, который не входит в структуру органов местного самоуправления и органов государственной власти [48].

Несоблюдение избирательного законодательства допускалось также в процессе формирования ИКМО. Как известно, в основу формирования избирательных комиссий в РФ сегодня положен принцип их независимого статуса как важной юридической гарантии избирательных прав граждан. Статус независимости комиссий от органов государственной власти и местного самоуправления заключается в формировании комиссий высших звеньев системы одновременно несколькими органами государственной власти, а низших звеньев – вышестоящими избирательными комиссиями. При формировании ИКМО принцип независимости избирательных комиссий обеспечен не в полной мере: весь состав ИКМО формируется только одним органом – представительным органом муниципального образования. Два члена этой комиссии по предложению избирательной комиссии субъекта РФ, если это предусмотрено законом субъекта РФ, обязательны к назначению, но этого явно недостаточно.

Следует учесть и то обстоятельство, что масштабы обозначенных проблем со временем увеличиваются. Если на момент опубликования Федерального закона о местном самоуправлении (октябрь 2003 года) в РФ существовало 11 733 муниципальных образования, то, по данным Министерства регионального развития РФ, на 1 июля 2008 года законами субъектов РФ были утверждены границы 24 144 муниципальных образований, то есть за пять лет количество муниципальных образований в РФ увеличилось вдвое. Учитывая, что с 1 января 2009 года Федеральный закон о местном самоуправлении вступил в полную силу, муниципальная реформа в РФ ставит новые задачи, требующие оперативных и грамотных решений. Безусловно, это касается и системы избирательных комиссий, проводящих муниципальные выборы.

Не оспаривая положения Конституции РФ о самостоятельности органов местного самоуправления в осуществлении своих полномочий, отдельные элементы статуса ИКМО как звена системы избирательных комиссий следует откорректировать. Целесообразно рассмотреть вопрос об изменении статуса и порядка формирования ИКМО в целях усиления их независимости от органов местного самоуправления, персональной ответственности председателей ИКМО за действия (бездействие) избирательных комиссий, не соответствующие требованиям законодательства. Для повышения эффективности деятельности системы избирательных комиссий может быть введен запрет на создание в пределах одной и той же территории (муниципальный район, городской округ, не имеющий территориального деления) ТИК и ИКМО одновременно. Целесообразно также усилить роль избирательных комиссий субъектов РФ не только при формировании ИКМО, но и в дальнейшей работе по подготовке и проведению муниципальных выборов и местных референдумов.

Федеральным законом о местном самоуправлении предусмотрено многообразие избирательных систем, которые применялись не только в разных субъектах РФ, но и на разных территориях одного и того же субъекта РФ. Виды избирательных систем, применяемых при проведении муниципальных выборов, и порядок их применения определяются законами субъектов РФ. В уставах муниципальных образований определен конкретный вид избирательной системы, используемой при проведении муниципальных выборов.

В ходе муниципальных выборов 2004–2005 годов в 81 субъекте РФ (91 %) из 89, существовавших на тот момент, применялась мажоритарная избирательная система относительного большинства (выборы в 1 тур):

* + мажоритарная избирательная система абсолютного большинства (выборы в 2 тура) применялась в 6 субъектах РФ – Республике Дагестан, Хабаровском крае, Астраханской и Сахалинской областях, Корякском и Эвенкийском автономных округах;
  + смешанная (мажоритарно-пропорциональная) избирательная система применялась в 4 субъектах РФ – Волгоградской, Нижегородской, Томской, Тульской, Читинской областях на выборах депутатов представительных органов 7 городских поселений, 27 муниципальных районов и 13 городских округов;
  + пропорциональная избирательная система применялась в 2005 году в Волгоградской области на выборах депутатов представительного органа одного городского округа (город Волжск).

По состоянию на 1 января 2009 года в ходе выборов депутатов 23 790 представительных органов муниципальных образований применялись следующие виды избирательных систем (таблица 3): мажоритарная избирательная система относительного большинства (выборы в 1 тур) – на выборах 23 226 представительных органов местного самоуправления (97,62 %); мажоритарная избирательная система абсолютного большинства (выборы в 2 тура) – на выборах 211 представительных органов местного самоуправления (0,89 %); смешанная (мажоритарно-пропорциональная) избирательная система – на выборах 293 представительных органов местного самоуправления (1,24 %); пропорциональная избирательная система применялась на выборах 60 представительных органов местного самоуправления (0,25 %).

Правоприменительная практика показала, что более широко пропорциональная и смешанная избирательные системы использовались в ходе выборов представительных органов городских округов и муниципальных районов, что способствовало усилению ответственности органов местного самоуправления перед гражданами, профессионализации депутатского корпуса, развитию и укреплению партийного многообразия на данном уровне публичной власти.

В ежегодном Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ 5 ноября 2008 года нашла отражение проблема недостаточного партийно-политического представительства в органах местного самоуправления. Д.А. Медведев отметил, что «право не только политических партий, но и общественных организаций выдвигать избирательные списки на муниципальных выборах предусмотрено законом. Однако большинство партий и общественных организаций в муниципальных советах представлены пока слабо». Нужно, чтобы представительные органы местного самоуправления «избирались при самом активном участии как политических, так и неполитических объединений местных жителей – правозащитных, добровольческих, благотворительных и просветительских».

В соответствии с предложениями, озвученными Президентом РФ в Послании 2008 года, принят Федеральный закон от 14 февраля 2009 года № 21-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с изменением порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ», вступающий в силу с 1 января 2011 года. В указанном Федеральном законе установлено, что членом Совета Федерации Федерального Собрания РФ может быть гражданин РФ, являющийся депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ или депутатом представительного органа муниципального образования, расположенного на территории субъекта РФ, органом государственной власти которого осуществляется его избрание (назначение) членом Совета Федерации.

Кроме этого, в соответствии с предложениями, высказанными в Послании Президента Федеральному Собранию РФ 2008 года, принят Федеральный закон от 5 апреля 2009 года № 42-ФЗ «О внесении изменений в статьи 25 и 26 Федерального закона «О политических партиях» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ», который предоставляет дополнительные гарантии общественным объединениям на выборах депутатов представительных органов местного самоуправления, создавшим объединение или союз с политической партией, ее региональным отделением или иным структурным подразделением, в целях включения на муниципальных выборах в списки партий кандидатов от общественных объединений.

Вышеуказанные федеральные законы позволят повысить интерес избирателей к муниципальным выборам и привлечь большее количество граждан к участию в формировании органов местного самоуправления в РФ.

Таким образом, при всех неизбежных издержках и проблемах, возникших в ходе реализации Федерального закона о местном самоуправлении в РФ в 2003–2008 годах, можно констатировать, что муниципальная реформа в РФ состоялась. Произошедшие изменения носят необратимый характер – они приняты всеми заинтересованными сторонами и рассматриваются в основном как дающие потенциал дальнейшего демократического развития.

Общая направленность проведенной муниципальной реформы в целом соответствует изначально поставленным задачам. Ее реализация предполагала отход от традиционной для РФ моноцентрической модели организации власти, характеризовавшейся организационным единством, вертикально интегрированными структурами, приоритетом государственных функций над началами самоуправления. В РФ создана двухуровневая система местного самоуправления (муниципальные районы и поселения), причем каждый уровень рассматривается как функционирующий автономно от других и от государственной власти с четким разграничением предметов ведения и полномочий. В этой системе местного самоуправления – залог создания подлинно самоуправляемой системы публичной власти низового уровня. Это также имеет огромное значение для системы выборов, сложившейся в России. Повышается значение роли местных выборов, как инструмента актуализации политической воли на местах.

**1.2 Анализ деятельности избирательных комиссий по организации и проведению выборов в городской округ «Город Хабаровск»**

Приоритетные направления деятельности органов местного самоуправления в реализации прав и свобод граждан включают обеспечение в городе Хабаровске прав и свобод граждан, установленных Декларацией прав и свобод человека и гражданина и закрепленных в Конституции Российской Федерации, принадлежит к числу основных обязанностей органов местного самоуправления [5, 6, 11].

Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения.[[2]](#footnote-2) Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения определяются в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[2][[3]](#footnote-3) .

К полномочиям администрации города относятся организационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, мэра города, голосования по вопросам изменения границ города Хабаровска, преобразования города Хабаровска.

Выборы депутатов Хабаровской городской Думы, мэра города Хабаровска проводятся на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Гарантии избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов, порядок назначения, подготовки, проведения, установления итогов и определения результатов муниципальных выборов устанавливаются федеральным и краевым законодательством.

Выборы депутатов Хабаровской городской Думы, мэра города Хабаровска назначаются Хабаровской городской Думой в сроки, предусмотренные законодательством.

Выборы депутатов Хабаровской городской Думы проводятся по мажоритарной избирательной системе относительного большинства по одномандатным избирательным округам, образованным на территории города Хабаровска. .

В случаях, установленных федеральным законом, муниципальные выборы назначаются избирательной комиссией города Хабаровска или судом [15, 16].

Так, в целях совмещения дня голосования на выборах органов местного самоуправления в Хабаровском крае и руководствуясь положениями статьи 82 Федерального закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» Законодательная Дума Хабаровского края приняла закон от 10 октября 2008 года №211 «О сокращении срока полномочий органов местного самоуправления и о совмещении дня голосования на выборах в органы местного самоуправления в марте 2009 года».

Организацию выборов в пределах своей компетенции, определенной Избирательным кодексом Хабаровского края, обеспечивали Избирательная комиссия Хабаровского края, избирательная комиссия города Хабаровска, 5 территориальных избирательных комиссий районов города Хабаровска. В соответствии с положениями Избирательного кодекса Хабаровского края на выборах активно использовалось право организующей выборы комиссии возлагать полномочия комиссии одного уровня на уже сформированные избирательные комиссии иного уровня.

Избирательная комиссия города Хабаровска является муниципальным органом, который не входит в структуру органов местного самоуправления города Хабаровска. Избирательная комиссия города Хабаровска организует подготовку и проведение муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата городской Думы, мэра города, голосования по вопросам изменения границ города Хабаровска, преобразования города Хабаровска [15, 16].

Формирование избирательной комиссии города Хабаровска осуществляется городской Думой в соответствии с действующим законодательством. В избирательную комиссию включается 9 членов комиссии с правом решающего голоса [11].

Компетенция, полномочия и порядок деятельности избирательной комиссии города Хабаровска осуществляются в соответствии с действующим законодательством.

В Хабаровске сложилась следующая система избирательных комиссий: Территориальная избирательная комиссия Железнодорожного района г. Хабаровска, Территориальная избирательная комиссия Индустриального района г. Хабаровска, Территориальная избирательная комиссия Кировского района г. Хабаровска, Территориальная избирательная комиссия Краснофлотского района г. Хабаровска, Территориальная избирательная комиссия Центрального района г. Хабаровска.

Территориальные избирательные комиссии — действуют на постоянной основе, формируются на территории городов и районов, участвуют в организации федеральных и региональных выборов, на них могут возлагаться полномочия избирательных комиссий муниципальных образований

Избирательные комиссии муниципальных образований — действуют на постоянной основе, формируются на территории муниципальных образований. Организуют выборы в органы местного самоуправления (муниципальные выборы), местные референдумы и голосования. На них могут возлагаться полномочия территориальных избирательных комиссий.

Участковые избирательные комиссии — формируются в период избирательной кампании (обычно примерно за месяц до дня голосования) на территориях избирательных участков при проведении выборов любого уровня, их полномочия обычно заканчиваются через 10 дней после дня голосования. На эти комиссии ложится непосредственная работа по организации голосования и подсчета голосов избирателей.

Избирательные комиссии состоят из нескольких членов с правом решающего голоса, формируются представительными и исполнительными органами соответствующего уровня или вышестоящими избирательными комиссиями с учетом предложений политических партий и иных общественных объединений.

Избирательные комиссии муниципальных образований формируются представительными органами муниципальных образований с учетом предложений избирательной комиссии субъекта РФ. Территориальные, окружные и участковые избирательные комиссии формируются вышестоящими избирательными комиссиями. При формировании избирательных комиссий любого уровня обязательно должны учитываться предложения партий, представленных в Государственной Думе по итогам предыдущих выборов.

В избирательные комиссии помимо членов с правом решающего голоса политическими партиями, общественными объединениями и кандидатами могут назначаться также члены комиссий с правом совещательного голоса, представляющих их интересы в комиссиях, они в меньшей степени задействованы в организации избирательного процесса.

Должностные лица избирательной комиссии — председатель, заместитель председателя, секретарь. Председатели избирательных комиссий в зависимости от уровня комиссии назначаются вышестоящими комиссиями или избираются самими комиссиями по предложениям вышестоящих комиссий из состава комиссий. Заместители председателей и секретари комиссий избираются комиссиями из своего состава. Решения избирательных комиссий по всем вопросам принимаются на заседаниях, ключевые решения по вопросам организации избирательного процесса принимаются большинством от установленной численности комиссии.

Реализуя, полномочия в области организации и проведения выборов органы местного самоуправления города Хабаровска проводят организационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ города Хабаровска, преобразования города Хабаровска.

Главой муниципального образования в установленные законом сроки были определены и опубликованы границы избирательных участков.

В помощь комиссиям, организующим выборы на своей территории, Избирательной комиссией Хабаровского края были разработаны и утверждены методические рекомендации о порядке формирования избирательных комиссий муниципальных образований, окружных и участковых избирательных комиссий.

После опубликования решения о назначении выборов соответствующие избирательные комиссии приступили к приему документов о выдвижении кандидатов в депутаты представительных органов муниципального образования.

В соответствии с Избирательным кодексом Хабаровского края выдвигать кандидатов на выборах в органы местного самоуправления могут избирательные объединения, в том числе политические партии и их отделения, а также гражданин может выдвинуть свою кандидатуру в порядке самовыдвижения.

Избирательной комиссией Хабаровского края были разработаны методические рекомендации по вопросам порядка выдвижения и регистрации кандидатов на должности глав и депутатов представительных органов муниципальных образований.

В соответствии с Избирательным кодексом Хабаровского края основаниями для регистрации кандидатов могут быть подписи избирателей в количестве 2% от зарегистрированного числа избирателей в соответствующем избирательном округе, а также избирательный залог в размере 303230 рублей для кандидата на должность главы и 101078 рублей для кандидата в депутаты представительного органа муниципального образования.

Кроме того, если кандидат выдвинут политической партией или ее отделением, допущенной к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации или в Законодательной Думе Хабаровского края, то для него не требуется сбор подписей избирателей или внесение избирательного залога для регистрации.

Также Избирательный кодекс Хабаровского края позволяет на выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в избирательных округах с числом зарегистрированных избирателей менее 10000 избирателей регистрацию кандидатов без сбора подписей избирателей и внесения избирательного залога.

Анализ состава зарегистрированных кандидатов, сделанный по уровням и видам выборов, показал следующее.

Большую долю среди кандидатов в депутаты составляют руководители предприятий – 26%. Работники сферы образования в процентах от общего числа зарегистрированных кандидатов составляют 16%, медицинские работники – 7%, государственные и муниципальные служащие – 6%, частные предприниматели и работники культуры – по 5%. Также в числе кандидатов имеются пенсионеры (3,4%), временно не работающие граждане (3%) и представители иных сфер деятельности.

Более 50% кандидатов в депутаты находятся в возрасте от 30 до 50 лет. Молодые люди в возрасте до 30 лет составляют 12% от общего списка кандидатов в депутаты поселений.

По видам экономической деятельности кандидатов, доминируют работники образования –18,2%, затем руководители предприятий –8,2%, 7,6% - безработные. Действующих депутатов 6%, государственных и муниципальных служащих 6%.

Финансирование выборов в органы местного самоуправления осуществляется из бюджета муниципального образования. Из бюджета городского округа выделено 23255 тыс.руб.

Избирательной комиссией Хабаровского края была разработана и согласована с главным управлением Центробанка России по Хабаровскому краю Инструкция о порядке открытия, ведения и закрытия специальных избирательных счетов при подготовке и проведении выборов в органы местного самоуправления.

После назначения выборов главой городского округа были переданы в избирательные комиссии муниципальных образований сведения для составления списков избирателей. Списки избирателей были составлены и переданы по актам в участковые избирательные комиссии в установленные законом сроки. На выборах депутатов Хабаровской городской Думы средняя явка избирателей составила 22,66%. 24 из 35-ти избранных депутатов Хабаровской городской Думы были выдвинуты местным отделением Всероссийской политической партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» города Хабаровска. Избранный депутат Хабаровской городской Думы по избирательному округу №16 был выдвинут Коммунистической партией Российской Федерации и депутат по избирательному округу №22 был выдвинут "Хабаровской краевой организацией общероссийской общественной организации "Российский Союз ветеранов Афганистана".

Результаты выборов депутатов Хабаровской городской Думы по одномандатным избирательным округам представлены ниже:

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| № округа | Явка, % | ФИО избранного депутата | % голосов за кандидата | Место работы и должность  до избрания | Субъект выдвижения |
| 1 | 24,30 | Минаев Юрий Александрович | 64,14 | Зам. начальника по кадрам и социальным вопросам Хабаровского отделения Дальневосточной железной дороги-филиала ОАО "Российские железные дороги" | Единая Россия |
| 2 | 17,95 | Синюков Роман Олегович | 37,33 | Генеральный директор ООО "Баджальский ЛПК", депутат Хабаровской городской Думы | Единая Россия |
| 3 | 21,70 | Зимин Виктор Матвеевич | 42,17 | Директор Дальневосточного филиала ГОУ высшего профессионального образования Российская академия правосудия | Единая Россия |
| 4 | 25,81 | Пукас Денис Валерьевич | 52,80 | Заместитель директора ООО "Одеон", депутат Хабаровской городской Думы | Единая Россия |
| 5 | 19,67 | Кодина Ольга Борисовна | 46,70 | Директор муниципального учреждения "Многопрофильный лицей" | Единая Россия |
| 6 | 31,02 | Золотушко Владимир Ефимович | 61,41 | Директор ООО "Причал", депутат Хабаровской городской Думы | Единая Россия |
| 7 | 20,63 | Ткач Александр Кузьмич | 61,38 | Генеральный директор Авиакомпании "Восток", депутат Хабаровской городской Думы | Единая Россия |
| 8 | 19,03 | Илющенко Николай Николаевич | 57,34 | Председатель Совета директоров ООО "Автоколонна 1269" | Единая Россия |
| 9 | 23,83 | Воробьева Клариса Ивановна | 52,03 | Заведующая кафедрой психологии ДВГУПС, депутат Хабаровской городской Думы | Единая Россия |
| 10 | 21,34 | Корниенко Николай Николаевич | 71,96 | Директор Дальневосточного государственного межрегионального индустриально-экономического колледжа, депутат Хабаровской городской Думы | Единая Россия |
| 11 | 21,81 | Пошатаев Кирилл Евгеньевич | 46,93 | Главный врач ГУЗ Краевая клиническая больница №2 | Единая Россия |
| 12 | 21,39 | Муравьева Светлана Генньевна | 39,32 | Директор МУ "Центр по работе с населением Индустриального района", депутат Хабаровской городской Думы | самовыдвижение |
| 13 | 21,37 | Ларионова Елена Парфеновна | 57,55 | Директор НУДО "Центр военно-патриотического воспитания "Взлет" | Единая Россия |
| 14 | 17,92 | Чернов Эдуард Анатольевич | 44,16 | Директор Хабаровского промышленно-экономического техникума, депутат Хабаровской городской Думы | Единая Россия |
| 15 | 20,08 | Блонская Оксана Михайловна | 43,25 | И.о. директора ГУК Краевой дворец культуры и спорта "Русь" | Единая Россия |
| 16 | 19,31 | Прошина Изабэлла Яковлевна | 42,33 | Директор МОУ СОШ №72, депутат Хабаровской городской Думы | КПРФ |
| 17 | 24,59 | Штука Людмила Васильевна | 58,20 | Заместитель главного врача по лечебной работе МУЗ "Городская клиническая больница №11, депутат Хабаровской городской Думы | самовыдвижение |
| 18 | 19,26 | Карпов Владимир Геннадьевич | 70,37 | Директор Торгового центра ЭВР, депутат Хабаровской городской Думы | Единая Россия |
| 19 | 19,18 | Волосников Василий Александрович | 59,62 | Директор МОУ СОШ №85, депутат Хабаровской городской Думы | Единая Россия |
| 20 | 22,37 | Костюченко Вадим Николаевич | 69,91 | Заместитель директора по гос. заказам ОАО "Амурский кабельный завод" | Единая Россия |
| 21 | 20,94 | Агафонова Ирина Аркадьевна | 36,56 | Директор МОУ СОШ №83, депутат Хабаровской городской Думы | самовыдвижение |
| 22 | 27,50 | Рошка Юрий Александрович | 33,54 | Председатель правления Хабаровской краевой организации общероссийской общественной организации "Российский союз ветеранов Афганистана" | Российский Союз ветеранов Афганистана |
| 23 | 25,92 | Ступак Валерий Семенович | 33,01 | Главный врач ГУЗ "Перинатальный центр" | Единая Россия |
| 24 | 22,75 | Лемеха Виктор Геннадьевич | 58,17 | Генеральный директор ОАО "Хабаровский нефтеперерабатывающий завод" | Единая Россия |
| 25 | 33,00 | Шалобанов Сергей Викторович | 56,97 | Проректор по учебной работе Тихоокеанского государственного университета | Единая Россия |
| 26 | 21,42 | Юхно Вера Викторовна | 28,98 | Главный врач МУЗ "Городская больница №10", депутат Хабаровской городской Думы | самовыдвижение |
| 27 | 19,74 | Савков Сергей Николаевич | 42,78 | Председатель Хабаровской городской Думы | самовыдвижение |
| 28 | 17,83 | Коновалов Виктор Витальевич | 52,44 | Генеральный директор ОАО Хабаровский завод ЖБИ-4 им. В.И.Коновалова, депутат Хабаровской городской Думы | Единая Россия |
| 29 | 20,36 | Голик Леонид Михайлович | 55,13 | Главный врач МУЗ Родильный дом №1, депутат Хабаровской городской Думы | самовыдвижение |
| 30 | 25,16 | Лариков Владимир Сергеевич | 28,33 | Директор ОАО ДГК Хабаровская генерация | Единая Россия |
| 31 | 31,78 | Болоняева Наталья Александровна | 47,65 | Главный врач ГУЗ "Консультативно-диагностический центр "Вивея" | Единая Россия |
| 32 | 22,30 | Гаврилова Александра Александровна | 67,71 | Председатель комитета по социальным вопросам Хабаровской городской Думы | Единая Россия |
| 33 | 22,16 | Кохан Валентина Григорьевна | 43,08 | Главный врач МУЗ Городская клиническая поликлиника № 3, депутат Хабаровской городской Думы | самовыдвижение |
| 34 | 23,09 | Ганичев Сергей Михайлович | 41,37 | Коммерческий директор ООО "Сталь-ДВ", депутат Хабаровской городской Думы | самовыдвижение |
| 35 | 25,10 | Стеблевский Владимир Иванович | 39,99 | Директор МУП "Хабаровский горводоканал", депутат Хабаровской городской Думы | самовыдвижение |

В состав избранной Хабаровской городской Думы вошел 21 действующий депутат. Соотношение женщин и мужчин в депутатском корпусе- 12:23.

Таким образом, на основе анализа нормативно-правовых актов Российской Федерации, Хабаровского края и городского округа «Хабаровск», мы прояснили основные реально действующие сегодня механизмы, с помощью которых органы местного самоуправления реализуют свои полномочия по организации и проведению местных выборов. Особое значение в системе муниципальных органов власти занимает, при этом, избирательная комиссия муниципалитета, не входящая в систему органов местного самоуправления.

**2. ПРОЕКТ ПОДГОТОВКИ ЧЛЕНОВ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ ПО ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЮ ВЫБОРОВ В ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Обоснование проекта

Исходя из результатов анализа, полученных в первом разделе, целесообразным представляется разрабатывать проектное решение, не противоречащее сложившейся практике, что позволит снизить различного рода издержки. Вместе с тем уместно полагать, что процесс совершенствования может и должен идти по различным направлениям. Одним из основных вопросов, требующих постоянного внимания, представляется подготовка кадров. В этой связи автором разработаны предложения по совершенствованию организации подготовки членов участковых избирательных комиссий[[4]](#footnote-4) [35].

Основной проблемой при подготовке кадров участковых избирательных комиссий является система адекватной оценки уровня готовности к выборам, проверке уровня знаний членов комиссий [35]. Важно достичь высокого уровня усвоения материала, включающего как общетеоретические вопросы, так и конкретные, связанные с процессуальными и прочими нормативно-правовыми аспектами в деятельности комиссий.

В этой связи особенно актуальным представляется аттестационное тестирование, которое является современным средством определения, соответствует ли реализация системы и ее объекты, члены организации, стандарту, на котором основана данная реализация. Хотя никакое аттестационное тестирование не способно гарантировать стопроцентное соответствие стандарту, покрытие набора тестов может асимптотически стремиться к этой величине.

Цель проекта

Основной целью проекта является совершенствование организации выборов в органы местного самоуправления муниципального образования «Город Хабаровск».

Программа обучения членов участковых избирательных комиссий

Цель проекта достигается по средствам создания интегрированного обучающего программного комплекса для членов участковых избирательных комиссий «Избирательный процесс на территории городского округа «Город Хабаровск».

Автор предлагает использовать методы современной аналитики полученных знаний и применять в качестве основного инструмента при подготовке специалистов проект интегрированного обучающего программного комплекса для членов участковых избирательных комиссий «Избирательный процесс на территории МО «Город Хабаровск».

В основе комплекса лежит идея преимущественного использования тестирования, как одного из разделов диагностики. Тестирование применяется для определения соответствия предмета испытания заданным спецификациям, т.е. адекватности восприятия членами комиссий полученной информации об избирательном процессе и их роли в нем.

Тестирование применяется в технике, медицине, психиатрии, образовании для определения пригодности объекта тестирования для выполнения тех или иных функций. Качество тестирования и достоверность его результатов в значительной степени зависит от тестера [33].

Технология тестирования состоит из следующих частей: внешнее воздействие; реакция испытуемого; оценка реакции и выводы.

Автор считает целесообразным использовать современные технологии и в качестве основного инструмента при написании комплекса применяет «VeralTest» - это пакет программ для создания и проведения тестов [31].

Чтобы облегчить эту задачу, было разработано множество тестовых процедур и тестовых конфигураций — либо разработчиками стандартов, либо внешними организациями, специализирующимися на тестировании соответствия стандартам [33]. VeralTest позволяет установить на любой из компьютеров локальной сети сервер тестирования и опубликовать на нем тесты. После этого пользователи смогут выполнять тесты со своих компьютеров через веб браузер. Если компьютер, на котором установлен сервер тестирования, доступен из сети интернет, то можно организовать тестирование и для интернет пользователей.

Программа администрирования позволяет регистрировать пользователей, объединять их в группы, назначать тесты для выполнения пользователями, просматривать и распечатывать результаты тестирования.

Часто приходится проводить обучение и тестирование с выездом на места. Тогда достаточно будет установить VeralTest на ноутбук и по прибытию в организацию, просто подключите его в местную локальную сеть, после этого все пользователи сети сразу же получат возможность выполнять тесты на своих компьютерах.

Программа поддерживает пять типов вопросов [31]:

* + вопрос с единичным выбором ответа. Предполагает выбор пользователем одного варианта ответа из нескольких предложенных;
  + вопрос с множественным выбором ответа. Предполагает выбор одного или нескольких вариантов ответа из множества предложенных;
  + вопрос с вводом текстового ответа. Пользователь должен ввести текстовый ответ с клавиатуры. Ответ пользователя сравнивается с эталонной строкой, заданной при составлении вопроса;
  + вопрос с вводом числового ответа. Пользователь должен ввести числовой ответ с клавиатуры. Ответ пользователя должен попасть внутрь числового диапазона, заданного при составлении вопроса;
  + вопрос с сопоставлением. Пользователь должен установить соответствие между элементами списка вариантов и элементами списка сопоставления.

Вопросы в тесте и варианты ответов в вопросах могут быть перемешаны случайным образом, что делает варианты одного и того же теста непохожими друг на друга.

В рамках одного теста вопросы могут быть сгруппированы по темам, причем имеется возможность указать - сколько вопросов из каждой темы должно быть выбрано случайным образом и представлено пользователю.

Если в одном тесте присутствуют вопросы различных уровней сложности, то при тестировании можно указать уровень сложности, в соответствие с которым будут выбираться вопросы из теста. Таким образом, можно разработать тест, подходящий пользователям с различным уровнем подготовки и знаний.

Имеется возможность создавать тесты, уровень сложности которых меняется динамически в зависимости от ответов пользователя, подстраиваясь, таким образом, под возможности тестируемого.

Вопрос любого типа можно записать в так называемом "свободном формате". В этом формате поля для ввода ответов располагаются прямо в тексте вопроса, в местах, указанных явно при составлении вопроса.

При назначении теста на выполнение пользователю или группе пользователей можно:

* + ограничить время выполнения теста;
  + указать режим вывода вопросов в тесте. Пошаговый - каждый следующий вопрос предлагается пользователю только после ответа на предыдущий вопрос; Список - все вопросы выводятся сразу единым списком;
  + ограничить количество попыток выполнения теста;
  + разрешить или запретить пропуск вопросов при выполнении теста;
  + разрешить или запретить вывод сообщений при выполнении теста;
  + определить способ расчета оценки за тест. Для одного и того же теста можно определить различные типы оценок: по пятибалльной шкале, "зачет"/"незачет" и т.д.

Кроме того, возможно получение подробного протокола выполнения для каждого теста с указанием на какие именно вопросы и как именно отвечал пользователь.

Редактор тестов поддерживает объединение вопросов в секции. Это дает возможность группировать вопросы по темам и по уровням сложности.

Программа администрирования «TestAdmin» предоставляет удобные средства для управления пользователями и тестами, а так же, для анализа результатов тестирования в системе «VeralTest».

Управление пользователями возможно как в ручном режиме, при котором администратор сам регистрирует пользователей и объединяет их в группы, так и а в автоматическом режиме, при котором пользователи могут регистрироваться самостоятельно при первом входе в систему. При этом администратор может определить группы, в которых разрешена самостоятельная регистрация пользователей, и задать перечень сведений, которые должен сообщить о себе пользователи в ходе регистрации.

Тесты могут быть назначены как всем пользователям одновременно, так и каждому пользователю или группе индивидуально. Каждый назначенный тест может обладать уникальным набором настроек: время тестирования, количество возможных попыток прохождения теста, уровень сложности, профиль оценок - алгоритм расчета оценки за тест, профиль отображения - настойки внешнего вида и поведения теста в ходе тестирования, настройки отображения результатов тестирования.

Программа позволяет просматривать подробные результаты тестирования с возможностью фильтрации по пользователям, группам, тестам, времени тестирования. Результаты тестирования могут быть представлены и распечатаны в двух режимах: таблица результатов - сводная информации о прохождении нескольких тестов; протокол тестирования - подробный протокол выполнения одного теста.

Основная задача при подготовки выборов на территории всегда возложена на территориальную избирательную комиссию. Именно комиссиями разрабатываются и выпускаются специальные учебные пособия, «блокноты», справочники членам участковых избирательных комиссий. В муниципальном образовании «Город Хабаровск» эту задачу решают соответственно, Территориальная избирательная комиссия Железнодорожного района г. Хабаровска, Территориальная избирательная комиссия Индустриального района г. Хабаровска, Территориальная избирательная комиссия Кировского района г. Хабаровска, Территориальная избирательная комиссия Краснофлотского района г. Хабаровска, Территориальная избирательная комиссия Центрального района г. Хабаровска. Именно этим комиссиям должна принадлежать инициатива разработки интегрированного обучающего программного комплекса для членов участковых избирательных комиссий «Избирательный процесс на территории МО «Город Хабаровск», который содержит модули отдельных вопросов организации и обеспечения деятельности участковых избирательных комиссий и проблемных ситуаций, которые могут возникнуть при проведении голосования, подсчете голосов избирателей и подведении итогов голосования на выборах. «Избирательный процесс на территории МО «Город Хабаровск» может быть использован как для комплексного или модульного тестирования, так и самоанализа и подготовки членов участковых избирательных комиссий.

Комплекс включает тестирование по следующим модулям:

* + основы организации работы участковой избирательной комиссии;
  + списки избирателей;
  + избирательные бюллетени;
  + открепительные удостоверения;
  + помещение для голосования;
  + уполномоченные представители политических партий и наблюдатели;
  + рассмотрение участковой избирательной комиссией жалоб (заявлений)
  + на нарушение федерального закона;
  + организация и порядок голосования;
  + установление итогов голосования;
  + хранение и передача документов, связанных с подготовкой и проведением выборов;
  + юридическая ответственность за нарушение федерального закона.

Особенностью тестирования является включенная в обязательный минимум программа работы с документацией участковой избирательной комиссии. Подробно рассматриваются схемы основных избирательных действий УИК.

Разработчики в целях обеспечения единообразного применения участковыми избирательными комиссиями норм федеральных законов и нормативных актов края и муниципального образования рекомендуют членам участковых избирательных комиссий в своей практической деятельности руководствоваться результатами тестирования, а также разъяснениями, включенными в Рабочий блокнот, соответствующим постановлением Избирательной комиссии Хабаровского края Российской Федерации, которым утвержден Календарный план мероприятий по подготовке и проведению выборов, а также постановлениями Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и избирательной комиссии Хабаровского края, указанными в Рабочем блокноте.

Следует особо обратить внимание на безусловное выполнение требований, изложенных в федеральных законах, а также Инструкции по организации единого порядка установления итогов голосования, составления протоколов избирательных комиссий, определения результатов выборов, получения, передачи и обработки информации при проведении выборов.

В ходе избирательной кампании по выборам УИК при планировании своей работы должна предусмотреть проведение председателем, заместителем председателя либо секретарем УИК обучения членов комиссии, в том числе и в дополнение к семинарским занятиям, организуемым вышестоящей ТИК, по следующим практическим вопросам:

* + действия члена УИК с правом решающего голоса во время ежедневного дежурства при обращении гражданина о сверке данных в списке избирателей; о выдаче открепительного удостоверения; о предоставлении возможности проголосовать досрочно и т.д.;
  + действия члена УИК с правом решающего голоса при взаимодействии с наблюдателями, представителями средств массовой информации и иными лицами, присутствующими в помещении для голосования в день голосования и при подсчете голосов избирателей;
  + тренировочный подсчет данных по каждому листу условного списка избирателей;
  + действия члена УИК с правом решающего голоса при проведении голосования вне помещения для голосования, а также при возникновении нештатной ситуации в помещении для голосования во время голосования либо после завершения времени голосования при подсчете голосов избирателей;
  + действия члена УИК с правом решающего голоса при проведении сортировки избирательных бюллетеней по голосам избирателей, поданным за каждый федеральный список кандидатов, в том числе при определении, является ли действительным, недействительным либо бюллетенем неустановленной формы каждый из избирательных бюллетеней. (Статья 27 Федерального закона об основных гарантиях)

Оценка результатов. Целевые показатели тестирования

Пакет программ «VeralTest» позволяет эффективно оценить уровень профессиональных знаний [31] членов участковых избирательных комиссии. Программа позволяет повышать уровень сложности заданий, изменить их характер и тип в зависимости от опыта и должности, которую тестируемый занимает. Для руководителя считается допустимым уровень 80% и более, для секретаря более 70%, а для остальных членов более 50% от объема знаний, содержащихся в Рабочем блокноте. Оценку знаний руководителя и секретаря производит специалист вышестоящей избирательной комиссии, руководитель проводит тестирование членов своей участковой избирательной комиссии. Сводные отчеты о состоянии уровня профессиональных знаний находятся у ответственного за обучение специалиста вышестоящей избирательной комиссии. Тестирование проводится ежемесячно. Последний раз за 10 дней до даты, на которую назначены выборы.

Содержание интегрированного обучающего программного комплекса для членов участковых избирательных комиссий «Избирательный процесс на территории городского округа «Город Хабаровск»

Деятельность УИК:

* + Каковы принципы деятельности УИК?
  + Когда истекает срок полномочий УИК?
  + Член УИК не согласен с решением комиссии, принятым большинством голосов.
  + Каковы действия комиссии?
  + Может ли в УИК одновременно быть два списка избирателей?
  + Как УИК осуществляет разделение списка избирателей на отдельные книги?
  + В каких случаях и в каком порядке используется второй экземпляр списка избирателей?
  + В каком порядке информация о включении избирателей в список избирателей по месту временного пребывания направляется в УИК избирательного участка, где данный избиратель включен в список избирателей по месту жительства, для исключения его из списка?
  + Составляет ли УИК в день голосования дополнительный список избирателей?
  + Приглашает ли УИК избирателей для сверки списка избирателей?
  + На основании официальных документов каких уполномоченных органов УИК вносит уточнения в список избирателей?
  + В каких случаях уточнение списка избирателей по личному письменному заявлению избирателя производится УИК незамедлительно?
  + В каких случаях производится исключение из списка избирателей?
  + Как должна поступить УИК, если избиратель, ранее получивший открепительное удостоверение, в день голосования прибыл в помещение для голосования своего избирательного участка, в том числе если он потерял открепительное удостоверение?
  + Как УИК практически осуществляет исключение из списка избирателей?
  + Может ли избиратель представить в УИК паспорт гражданина СССР образца 1974 года?
  + Какие сведения о результатах сверки списка избирателей должна передать УИК в ТИК накануне дня голосования?
  + Какие действия должна предпринять УИК, если от избирателя поступило сообщение, что в списке избирателей значится его умерший родственник, проживавший с ним в одной квартире?
  + Как УИК должна вычеркивать из избирательного бюллетеня данные кандидата, выбывшего из федеральной либо региональной части федерального списка кандидатов?
  + Как осуществляется в УИК выдача открепительного удостоверения избирателю?
  + Как быть, если на здании избирательной комиссии или в помещении для голосования расклеены предвыборные агитационные материалы?
  + Что делать, если уполномоченный представитель политической партии в помещении для голосования в день голосования агитирует избирателя голосовать за политическую партию?
  + Наблюдатель пришел в помещение для голосования в день голосования. Каковы действия УИК?
  + Наблюдатель дает избирателю советы, за кого голосовать. Каковы действия УИК?
  + Наблюдатель в помещении для голосования опрашивает избирателей, за кого они хотят проголосовать. Каковы действия УИК?
  + Как поступить, если наблюдатель предлагает помощь членам УИК в выдаче избирательных бюллетеней?
  + Избиратель обратился за помощью к наблюдателю, чтобы тот расписался в получении избирательного бюллетеня или заполнил за него избирательный бюллетень. Каковы действия наблюдателя?
  + Наблюдатель предлагает помощь членам УИК в сортировке избирательных бюллетеней при проведении подсчета голосов. Как быть в такой ситуации?
  + Может ли кто-нибудь из лиц, присутствующих при голосовании и подсчете голосов избирателей в УИК, носить нагрудные знаки с признаками предвыборной агитации?
  + Должны ли члены УИК прервать свою работу в день голосования, если требуется принять решение комиссии?
  + Члены УИК с правом совещательного голоса предлагают прекратить голосование раньше 20 часов в связи с тем, что проголосовали все избиратели, включенные в список избирателей. Каковы действия УИК?
  + Можно ли использовать переносные ящики для досрочного голосования непосредственно в день голосования для проведения голосования вне помещения для голосования?
  + Вносятся ли какие-либо сведения в увеличенную форму протокола до начала голосования в день голосования?
  + В какое время в день голосования наблюдатель вправе приступить к работе?
  + Какие сведения следует огласить председателю УИК перед началом голосования?
  + В день голосования по состоянию на 10.00, 14.00, 17.00 и 19.00 местного времени УИК должна передавать в ТИК информацию об участии избирателей в выборах. Как должна быть организована работа по подготовке этой информации?
  + Сколько бюллетеней получает каждый избиратель на выборах?
  + Как избиратель голосует по открепительному удостоверению?
  + Как заполнить избирательный бюллетень?
  + Что проверяет член УИК перед выдачей избирателю избирательного бюллетеня?
  + Избиратель не имеет при себе паспорта или документа, заменяющего паспорт, но желает проголосовать. Как быть в этой ситуации?
  + Избиратель имеет при себе паспорт или документ, заменяющий паспорт и удостоверяющий его личность, в том числе возраст и гражданство Российской Федерации, но в указанном документе отсутствует запись, подтверждающая его место жительства. Каковы действия УИК?
  + Избиратель считает, что при заполнении избирательного бюллетеня в помещении для голосования он допустил ошибку и просит выдать ему новый избирательный бюллетень. Как быть в этой ситуации?
  + Избиратель предъявляет члену УИК два паспорта – свой и члена своей семьи – и просит разрешения проголосовать за других граждан (за отсутствующего или болеющего члена семьи, соседа и т.д.). Каковы действия члена УИК?
  + Избиратель не имеет возможности самостоятельно расписаться в получении избирательного бюллетеня. Как быть в этой ситуации?
  + Избиратель не имеет возможности самостоятельно заполнить избирательный бюллетень. Как быть в этой ситуации?
  + Избиратель не включен в список избирателей, но желает проголосовать. Как быть в этой ситуации?
  + Избиратель получил избирательный бюллетень, но не опустив его в стационарный ящик для голосования пытается вынести из помещения для голосования. Какие действия может предпринять УИК в этом случае?
  + Можно ли политической партии обеспечить доставку избирателей для участия в голосовании?
  + Может ли член УИК давать избирателям советы, за кого голосовать?
  + Как быть, если кто-то мешает работе УИК?
  + На избирательный участок пришло голосовать значительное число избирателей с открепительными удостоверениями. Каковы действия УИК?
  + Какая информация доводится до сведения наблюдателей при организации голосования вне помещения для голосования?
  + Сколько необходимо избирательных бюллетеней для проведения голосования вне помещения для голосования?
  + Могут ли члены УИК, прибывшие к избирателю по его заявлению для проведения голосования вне помещения для голосования, предоставить возможность проголосовать иным лицам, не подавшим соответствующее заявление?
  + Избиратель считает, что при заполнении избирательного бюллетеня вне помещения для голосования допустил ошибку, и просит выдать новый избирательный бюллетень. Как быть в этой ситуации?
  + Каков порядок голосования прибывшего в помещение для голосования избирателя, от которого ранее поступило заявление (обращение) о предоставлении возможности проголосовать вне помещения для голосования?
  + В работе УИК возникла нештатная ситуация. Что делать?
  + В результате аварии коммунальных сетей испорчены избирательные бюллетени. Что делать?
  + Получен телефонный звонок о минировании помещения для голосования. Что делать?
  + В помещении для голосования неожиданно отключено освещение. Что делать?
  + Члены УИК, проводившие голосование вне помещения для голосования, не вернулись до 20 часов в помещение для голосования. Что делать?
  + Кто может присутствовать при подсчете голосов?
  + Вправе ли наблюдатель вести видеосъемку процесса подсчета голосов?
  + Могут ли члены УИК в целях экономии времени параллельно осуществлять какие-либо действия, например, работать со списком избирателей и вести непосредственный подсчет голосов?
  + Как УИК оформляет свое решение об итогах голосования?
  + Как правильно вносить данные в строки протокола УИК?
  + Отличается ли по внешнему виду протокол УИК об итогах голосования, если применялись технические средства подсчета голосов?
  + Как осуществляется погашение избирательного бюллетеня?
  + Кто заносит данные в увеличенную форму протокола УИК об итогах голосования?
  + На избирательный участок пришло голосовать значительное число избирателей с открепительными удостоверениями, которые были дополнительно включены в список избирателей на дополнительных вкладных листах. Что должна сделать УИК после завершения голосования?
  + Что должна сделать УИК после завершения работы со списком избирателей, чтобы определить правильность проведенной работы?
  + Какие действия обязана предпринять УИК, если имеются признаки повреждения печатей (пломб) на стационарных либо переносных ящиках для голосования?
  + Что делать если возникло сомнение в определении волеизъявления избирателя при сортировке избирательных бюллетеней?
  + Считается ли избирательный бюллетень недействительным, если в квадрате справа от наименования политической партии написано слово «Против»?
  + При сортировке выявлен избирательный бюллетень, в котором не вычеркнут выбывший федеральный список кандидатов, и в нем избиратель поставил одну отметку в квадрате. Каким должен признаваться этот бюллетень?
  + Должна ли вместе с избирательными бюллетенями упаковываться и увеличенная форма протокола УИК об итогах голосования?
  + Может ли УИК признать итоги голосования на избирательном участке недействительными?
  + Вправе ли лицо, присутствовавшее при подсчете голосов УИК, самостоятельно изготовить копию протокола и потребовать у УИК заверить эту копию?
  + Вправе ли наблюдатель, не присутствовавший при подсчете голосов и пришедший в помещение для голосования уже в ходе выдачи копий протокола УИК об итогах голосования, потребовать у УИК выдать ему копию протокола?
  + Вправе ли председатель УИК выехать в ТИК с первым экземпляром протокола об итогах голосования и приобщенными к нему документами, если к этому моменту не завершена выдача копий протокола?
  + В каких случаях члены избирательной комиссии могут составить протоколы об административных правонарушениях?

Перечень схем основных избирательных действий УИК:

* + Схема действий УИК при организации и проведении досрочного голосования отдельных групп избирателей
  + Схема действий членов УИК с правом решающего голоса в день голосования
  + Схема действий УИК при организации и проведении голосования вне помещения для голосования в день голосования
  + Схема объявления последовательности и порядка действий членов УИК после окончания времени голосования
  + Схема действий УИК при проведении подсчета голосов избирателей
  + Схема действий УИК и ТИК при приеме протокола УИК об итогах голосования и вводе данных протокола УИК в ГАС «Выборы»

Перечень образцов документов:

* + Протокол заседания УИК № 1
  + Протокол заседания счетной комиссии № 1
  + Протокол заседания счетной комиссии № 2
  + Протокол заседания счетной комиссии № 3
  + Избирательный бюллетень для тайного голосования по выборам заместителя председателя УИК
  + Избирательный бюллетень для тайного голосования по выборам секретаря УИК
  + Примерный план проведения заседаний УИК
  + Решение УИК «О распределении обязанностей членов УИК с правом решающего голоса в день голосования года»
  + Бланк решения УИК
  + Бланк письма УИК
  + Протокол заседания УИК
  + Журнал регистрации входящих документов
  + Журнал регистрации исходящих документов
  + Номенклатура дел УИК
  + Список избирателей для проведения выборов
  + Акт о передаче списка избирателей
  + Сведения об избирателях, пребывающих в месте временного пребывания
  + Уведомление об избирателях, включенных в список избирателей по месту пребывания
  + Приглашение избирателя для ознакомления и дополнительного уточнения списка избирателей
  + Примеры внесения отметок в список избирателей
  + Акт о передаче избирательных бюллетеней
  + Выписка из постановления ТИК «О количестве избирательных бюллетеней, передаваемых УИК»
  + Акт о передаче ТИК в УИК специальных знаков (марок)
  + Акт о несоответствии количества специальных знаков (марок) количеству избирательных бюллетеней
  + Акт о порче специальных знаков (марок) для избирательных бюллетеней на выборах
  + Выписка из постановления ТИК «О количестве открепительных удостоверений, передаваемых участковым избирательным комиссиям»
  + Акт о передаче открепительных удостоверений
  + Заявление о выдаче открепительного удостоверения
  + Доверенность на получение открепительного удостоверения (нотариальное заверение)
  + Доверенность на получение открепительного удостоверения
  + Вывеска на входе в здание, в котором находится помещение УИК
  + Вывеска на входе в помещение УИК
  + Направление наблюдателя
  + Реестр учета жалоб (заявлений)
  + Приглашение избирателя принять участие в голосовании
  + Решение УИК о времени и месте досрочного голосования
  + Решение УИК о количестве переносных ящиков для досрочного голосования
  + Акт УИК о предъявлении пустого переносного ящика для досрочного голосования
  + Акт УИК о проведении досрочного голосования
  + Акт УИК о погашении неиспользованных открепительных
  + удостоверений
  + Ведомость передачи избирательных бюллетеней
  + Табличка для оперативного подсчета числа избирателей, принявших участие в выборах
  + Заявление о возможности проголосовать вне помещения для голосования
  + Реестр заявлений избирателей о предоставлении им возможности проголосовать вне помещения для голосования
  + Решение УИК о количестве переносных ящиков для голосования вне помещения для голосования
  + Ведомость передачи избирательных бюллетеней для проведения голосования вне помещения для голосования
  + Акт УИК о проведении голосования вне помещения для голосования
  + Список лиц, присутствовавших при проведении голосования, подсчете голосов избирателей и составлении протокола об итогах голосования
  + Увеличенная форма протокола УИК
  + Протокол УИК об итогах голосования
  + Акт о неучтенных бланках открепительных удостоверений
  + Акт о факте хищения (утраты) бланков открепительных удостоверений
  + Последний лист списка избирателей
  + Таблица суммирования данных списка избирателей
  + Акт о передаче командиру воинской части книги списка избирателей
  + Специальная табличка для сортировки избирательных бюллетеней
  + Акт о признании избирательных бюллетеней бюллетенями неустановленной формы
  + Надпись на упакованной пачке избирательных бюллетеней, признанных недействительными
  + Форма решения о признании недействительными избирательных бюллетеней, в которых голоса избирателей поданы за зарегистрированный федеральный список кандидатов, выбывший после либо в период проведения досрочного голосования
  + Акт о проверке контрольного соотношения
  + Реестр регистрации выдачи заверенных копий протокола УИК об итогах голосования
  + Акт о соответствии данных, введенных в ГАС «Выборы», первым экземплярам протоколов УИК
  + Опись избирательных документов в деле (папке)
  + Опись избирательных документов в мешке (коробке)
  + Сводная опись избирательных документов
  + Акт приема-передачи избирательной документации
  + Протокол об административном правонарушении, совершенном физическим лицом
  + Протокол об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом

Результативность проекта

Реализация проекта предполагает создание комплексного эффективного решения проблемы подготовки кадров участковых избирательных комиссий города Хабаровска. На основе разработанных пособий центральной избирательной комиссии и комиссии Хабаровского края автор предлагает собственный проект Программы обучения членов участковых избирательных комиссий. Цель проекта достигается по средствам создания интегрированного обучающего программного комплекса для членов участковых избирательных комиссий «Избирательный процесс на территории городского округа «Город Хабаровск».

При этом целевым показателем реализации проекта является повышение уровня усвоения профессиональных знаний в период подготовки к выборам: для руководителя до 80% и более, для секретаря более 70%, а для остальных членов более 50%.

Построенная на современных методах диагностики Программа обучения кадров позволит ответственным органам располагать достоверной информацией о ходе подготовке к выборам, а также, как следствие, эффективней влиять на этот процесс, повышая в конечном итоге качество кадров избирательных комиссий.

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Анализируя пути совершенствования организации выборов в органы местного самоуправления, мы ставили цель - разработать конкретные, применимые на практике, меры по по повышению качества организации выборов в органы местного самоуправления на территории муниципального образования «Город Хабаровск». Для этого последовательно были решены следующие задачи: проанализированы теоретические и методологические подходы к организации выборов в органы местного самоуправления, к формированию органов местного самоуправления в Российской Федерации; проанализирована деятельность избирательных комиссий по организации и проведению выборов в городской округ «Город Хабаровск» по реализации полномочий в области организации и проведения выборов; разработан проект интегрированного обучающего программного комплекса для членов территориальных избирательных комиссий «Избирательный процесс на территории МО «Город Хабаровск» на основе аналитического программного комплекса «VeralTest».

В ходе анализа современной российской практики автор пришел к выводу, что при всех неизбежных издержках и проблемах, возникших в ходе реализации Федерального закона о местном самоуправлении в РФ в 2003–2008 годах, можно констатировать, что муниципальная реформа в РФ состоялась. Произошедшие изменения носят необратимый характер – они приняты всеми заинтересованными сторонами и рассматриваются в основном как дающие потенциал дальнейшего демократического развития.

Общая направленность проведенной муниципальной реформы в целом соответствует изначально поставленным задачам. Ее реализация предполагала отход от традиционной для РФ моноцентрической модели организации власти, характеризовавшейся организационным единством, вертикально интегрированными структурами, приоритетом государственных функций над началами самоуправления. В РФ создана двухуровневая система местного самоуправления (муниципальные районы и поселения), причем каждый уровень рассматривается как функционирующий автономно от других и от государственной власти с четким разграничением предметов ведения и полномочий. В этой системе местного самоуправления – залог создания подлинно самоуправляемой системы публичной власти низового уровня.

Муниципальное образование «Город Хабаровск» является типичным отражением новой системы, что подтверждено законодательно. Практика организации и проведения местных выборов показывает, что ключевым для них моментом является сочетание реального проявления деятельности таких субъектов как органы местного самоуправления и населения территории.

В этой связи ключевым фактором успеха для системы выборов является уровень адаптации членов участковых комиссий, фактически звена системы, которое представляет собой конкретное выражение первого субъекта перед вторым, что также подтверждает особый статус муниципальных избирательных комиссий, являющихся муниципальным органом, который не входит в структуру органов местного самоуправления. Автор разработал предложения по совершенствованию организации выборов в органы местного самоуправления на территории муниципального образования «Город Хабаровск», основой которых явилось аттестационное тестирование, которое является современным средством определения, соответствует ли реализация системы и ее объекты, члены комиссии, стандарту, на котором основана данная реализация.

Комплекс включает тестирование по следующим модулям: основы организации работы участковой избирательной комиссии; списки избирателей; избирательные бюллетени; открепительные удостоверения; помещение для голосования; уполномоченные представители политических партий и наблюдатели; рассмотрение участковой избирательной комиссией жалоб (заявлений) на нарушение федерального закона; организация и порядок голосования; установление итогов голосования; хранение и передача документов, связанных с подготовкой и проведением выборов; юридическая ответственность за нарушение федерального закона. Проектные предложения также содержат указание на необходимость изучения избирательных действий участковой избирательной комиссии и перечень ключевых схем и нормативных актов, вариативно возникающих ситуативных вопросов, которые должны быть реализованы на стадии компенсации материала, т.е. обучения члена участковой избирательной комиссии, и далее при его аттестации, определении качества реально усвоенных знаний.

В целом проект позволяет достичь поставленной цели - повысить эффективность подготовки к выборам, организации избирательного процесса на уровне конкретного муниципального образования.

**СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года : офиц. текст. – М. : ИНФРА – М, 2002. – 32 с.
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. – М. : Омега-Л, 2007. – 134 с.
3. О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 93-ФЗ // Собр.законодательства РФ. - 2005. - №30(Ч.1). - Ст.3104 .
4. О внесении изменений в в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ" и Гражданский процессуальный кодекс РФ", а также в целях обеспечения реализации законодательства РФ о выборах и референдумах [Текст] : федер. закон от 26.04.2007 г. № 64-ФЗ // Собр. законодательства РФ . - 2007. - № 18. - Ст. 2118.
5. "Программа реформирования местного самоуправления в Хабаровском крае на период 2004-2005 гг. в связи с реализацией требований федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" : Утверждена постановлением Правительства Хабаровского края от 25.02.2004г.№11-пр // Собр.законодательства Хабаровского края. - 2004. - №2.-С.194-243.
6. "О Программе реформирования местного самоуправления в Хабаровском крае на период 2004-2005 гг. в связи с реализацией требований федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" : Постановление Законодательной Думы Хабаровского края от 25.02.2004г.№1091 // Собр.законодательства Хабаровского края. - 2004. - №3.-С.30-67.
7. "О внесении изменений в план первоочередных мероприятий Правительства Хабаровского края по выполнению Программы реформирования местного самоуправления в Хабаровском крае на период 2004-2005 годов в связи с реализацией требований Федерального закона"Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ", утвержденный постановлением Правительства Хабаровского края от 25.02.2004г.№ 11-пр " : Постановление Правительства Хабаровского края от 28.04.2004г.№25-пр // Собр.законодательства Хабаровского края. - 2004. - №4.-С.270-274.
8. "О наделении муниципального образования города Хабаровска статусом городского округа и об установлении его границы" : Закон Хабаровского края от 28.04.2004г.№177 // Собр.законодательства Хабаровского края. - 2004. - №5.-С.16-18.
9. "О наименованиях органов местного самоуправления городского округа "Город Хабаровск" : Закон Хабаровского края от 28.04.2004г.№178 // Собр.законодательства Хабаровского края. - 2004. - №5.-С.32.
10. Кодекс Хабаровского края об административных правонарушениях // Собр.законодательства Хабаровского края. - 2004. - №6.-С.17-44.
11. "О внесении изменений в Программу реформирования местного самоуправления в Хабаровском крае на период 2004-2005 годов в связи с реализацией требований Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" : Постановление Законодательной Думы Хабаровского края от 29.12.2004г. №1891 // Собр.законодательства Хабаровского края. - 2005. - №1.-С.89-93.
12. О внесении изменений в Программу реформирования местного самоуправления в Хабаровском крае на период 2004-2005 годов в связи с реализацией требований Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" : Постановление Законодательной Думы Хабаровского края 29.06.2005 г. № 2213 // Собр.законодательства Хабаровского края. - 2005. - №7. - С.298.
13. Об утверждении Положения о собрании граждан в городском округе "Город Хабаровск" [Текст] : решение Хабаровской гор.Думы № 96 от 21.06.2005г. // Сб. нормативных актов администрации г.Хабаровска и Хабаровской гор.Думы. - 2005. - № 6. - С. 47-57.
14. Об утверждении Положения о территориальном общественном самоуправлении в городе Хабаровске [Текст] : решение Хабаровской гор.Думы № 97 от 21.06.2005г. // Сб. нормативных актов администрации г.Хабаровска и Хабаровской гор.Думы. - 2005. - № 6. - С. 58-66.
15. О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями Хабаровского края по применению законодательства об административных правонарушениях [Текст] : закон Хабаровского края №328 от 30.11.2005г. // Собр. законодательства Хабаровского края. - 2005. - № 12. - С. 55-61.
16. О взаимодействии органов государственной власти и местного самоуправления края по продолжению реформы местного самоуправления [Текст] : постановление Губернатора Хабаровского края от 10.04.2006 г. № 86 // Собрание законодательства Хабаровского края. - 2006. - № 4. - С. 96-120.
17. Об основных направлениях деятельности органов государственной власти края и органов местного самоуправления края на 2006-2008 годы по реализации положений Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в российской Федерации" [Текст] : постановление Законодательной Думы Хабаровского края от 29.03.2006 г. № 116 // Собрание законодательства Хабаровского края. - 2006. - № 4. - С. 15-51.
18. Белов А.А. Социально-экономические факторы электорального поведения: теория, методология, эмпирика // Вестн.Моск.ун-та.-Сер.12.-Полит.науки. - 2008. - №6.-С.36-59.
19. Богомолов, А.В. Проблемы реформирования местного самоуправления в Хабаровском крае // Власть и управление на Востоке России. - 2008. - №1.-С.31-33.
20. Бызов, Л.Г. Избирательный цикл 2007-2008: мотивация участия в выборах // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. - 2008. - № 1. - С. 16-26.
21. Вешняков, А. К демократическому формированию органов власти // Государственная служба. - 2007. - № 1. - С. 19-24.
22. Возмитель, А. Выборы и выбор России // Власть. - 2008. - №2.-С.13-16.
23. Войшнис, В.Э. Партийные выборы: хабаровский опыт [Текст] // Власть и управление на Востоке России. - 2008. - № 1. - С. 4-16.
24. Выборы в России и во Франции: уроки для политической науки (материалы семинара) // Полис. - 2007. - №1.-С.179-180.
25. Выборы в России: вчера, сегодня, завтра (материалы "круглого стола") [Текст] // Власть. - 2007. - № 4. - С. 10-20.
26. Дикун, В. Все на выборы-2008! // Власть. - 2008. - №4.-С.61-65.
27. Дорожкин, Ю. Интернет в избирательных кампаниях: современные особенности и функции [Текст] // Власть. - 2007. - № 6. - С. 31-34.
28. Доскальчук, А. Мониторинговая экспертиза на муниципальных выборах [Текст] // Муниципальная власть. - 2009. - № 4. - С. 46-50.
29. Какителашвили, М.М. Конституционно-правовые аспекты финансирования выборов Российской Федерации [Текст] // Право и политика . - 2007. - № 11.- С. 16-25.
30. Кошемарина, С.В. Информационное обеспечение выборов: проблемы и перспективы правового регулирования // Право и политика. - 2008. - №5.-С.110-118.
31. Кузнецов, В. А. Visual basic - программа тестирования по математике // Управление образовательным процессом в вузе в условиях перехода на двухуровневую систему образования : материалы междунар. науч-метод.конф 17 апреля 2008г. / под ред. Л. И. Горбуновой и др. - Хабаровск: ДВАГС, 2008. - Ч. 1. - С. 158-166.
32. Кучин, А.С. Субъектный и содержательный подходы к идентификации предвыборной агитации [Текст] // Государственная власть и местное самоуправление. - 2007. - № 2. - С. 36-38.
33. Кынев, А. Муниципальные выборы по новым правилам [Текст] // Pro et Contra. - 2007. - № 1. - С. 30-42.
34. Кынев, А.В. Переход к смешанным выборам в регионах: "принудительная трансформация" // ПОЛИС. - 2008. - №2. - С.31-40.
35. Лазарев, С. Оценка методом диагностики // Служба кадров и персонал. - 2008. - № 8. - С. 20-24.
36. Минникес, И.В. Значение местных выборов в развитии электоральных процессов в Российском государстве [Текст] // Конституционное и муниципальное право. - 2007. - № 18. - С. 35-38.
37. Миронов, Н.М.О роли выборов в демократическом государстве // Государственная власть и местное самоуправление. - 2007. - №2.- С.12-14.
38. Мокрый, В.С. Выборы в органы местного самоуправления // Закон. - 2008. - №5.-С.120-123.
39. Мустафин, В. Совершенствование законодательства Российской Федерации о выборах // Власть. - 2007. - №1.-С.24-28.
40. Панов, П.В. Изменение электоральных институтов в России (Кроссрегиональный сравнительный анализ) // ПОЛИС. - 2008. - № 6.- С. 16-28.
41. Панов, П. В. Выборы в России: институциональная перспектива // Полис. - 2008. - № 5. - С. 99-112.
42. Рябчиков, Р.В. Теория и практика применения глобальной информационно-телекоммуникационной сети общего пользования "Интернет" на выборах: проблемы и перспективы [Текст] // Право и политика. - 2008. - № 1. - С. 149-159.
43. Сергеев, А.А. О порядке формирования представительных органов муниципальных районов // Конституционное и муниципальное право. - 2007. - №2.-С.27-30.
44. Соловьев, С.Г. Денежный подкуп избирателей на муниципальных выборах: проблемы теории и практики [Текст] // Современное право. - 2008. - № 1. - С.54-57.
45. Станских, С.Н. "Избирательная власть" как ветвь государственной власти: к постановке проблемы // Конституционное и муниципальное право. - 2007. - №1.-С.16-19.
46. Таровик, С.С. Проблема организации и проведения выборов в субъектах РФ // Государственная власть и местное самоуправление в России: материалы 1У междунар. науч. форума. Т. 2. Кн. 1. - СПб. : СЗАГС, 2007. - С. 146-154.
47. Уриханян, А. Два мэра из трех будут избраны жителями // Муниципальная власть. - 2008. - №3.-С.22-23.
48. Широков, А. Гражданское участие в местном самоуправлении // Муниципальная власть. - 2008. - № 2. - С. 14-25.

1. Например, интернет-журнал «Проблемы местного самоуправления», Журнал «Управа», Российский журнал «Муниципалитет», Журнал «Конституционное и муниципальное право», Журнал «Государственная власть и местное самоуправление». [↑](#footnote-ref-1)
2. см. статью 130 Конституции Российской Федерации [↑](#footnote-ref-2)
3. см. статью 16 ФЗ-131 [↑](#footnote-ref-3)
4. И хотя проектные предложения были направлены главным образом на решение вопросов, связанных с местными выборами, однако концептуально могут быть использованы и при организации подготовки к выборам всех уровней. [↑](#footnote-ref-4)