

ВЫБОРЫ: № 2 (6)

теория и практика 2008

Научно – практический журнал

Основан в 2007 году.

Выходит 4 раза в год.

www.ryazan.izbirkom.ru

Учредитель и издатель –
Избирательная комиссия
Рязанской области

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

Муравьева Г. М., председатель Избирательной комиссии Рязанской области;
Авдонин В. С., доктор политических наук, профессор;
Акулишин П. В., доктор исторических наук, профессор;
Абрамов Ю. И., доцент кафедры;
Бадальянц Ю. С., доктор исторических наук, профессор;
Грачев В. М., заместитель председателя Избирательной комиссии Рязанской области;
Козлов Г. Я., доктор исторических наук, профессор;
Кошелев М. И., доктор философских наук, профессор;
Символоков О. А., кандидат юридических наук, доцент;
Соколов А. С., доктор исторических наук, профессор;
Скрынник Л. И., секретарь Избирательной комиссии Рязанской области;
Тарасов О. А., кандидат исторических наук, доцент;
Тюменев А. В., кандидат юридических наук, доцент

Редакционный Совет работает на общественных началах.

Главный редактор журнала –
Г. М. Муравьева

Ответственный за выпуск –
Ю. И. Абрамов

Адрес редакции:
390000, г. Рязань, ул. Полонского, д. 7

Рукописи, присланные в журнал,
не возвращаются.

Авторы несут полную ответственность за подбор и изложение фактов, содержащихся в статьях; высказываемые ими взгляды не обязательно совпадают со взглядами редакции

Охраняется Законом РФ об авторском праве. Воспроизведение материалов запрещается без письменного разрешения издателя. Любые нарушения закона преследуются в судебном порядке.

СОДЕРЖАНИЕ

Страница редактора	2
Подводим итоги	3
Тема номера	
<i>Хренов И.Н.</i> О некоторых вопросах реформирования местного самоуправления в Рязанской области	9
<i>Авдонин В.С.</i> Реформы местного самоуправления в Рязанской области: недавняя история и современность	11
<i>Холопов В.А.</i> Роль муниципальных выборов в стратегическом планировании устойчивого развития города	19
<i>Трыканова С.А.</i> Дискурс о реализации избирательных прав иностранными гражданами на выборах органов местного самоуправления в современной России	23
Фоторепортаж	
Круглый стол представителей региональных отделений политических партий	29
Избирательный процесс в лицах	30
Просвещение	
<i>Семенов А.В.</i> К вопросу о стратегиях избирательных кампаний в России	35
<i>Колбина Т. В.</i> Бюрократия: ее сущность и проявление	40
Зарубежный опыт	
<i>Авдонин В.С., Локишина К.Н.</i> Местное самоуправление в Германии: реформы 1990-х годов	43
Научная жизнь	
<i>Поддубный В.К., Тарасов О.А.</i> Власть и общество в России: традиции и современность. IV Всероссийская научная конференция 12 - 13 апреля 2008 года	51
Студенческий конкурс	56
Новейшая история	
<i>Толстов В. С.</i> О развитии избирательного процесса после Конституции 1936 года	58
Конкурсы	61
Официально	
Награждения	64
Назначение	72
Информация о деятельности Избирательной комиссии Рязанской области (ИКРО) в марте – мае 2008 года	73
Сведения об авторах	75
Требования к материалам, направляемым в журнал «Выборы: теория и практика»	76





Уважаемые читатели!

Мы предлагаем вашему вниманию шестой номер научно - практического журнала «Выборы: теория и практика». Главная тема этого номера – местное самоуправление в самом широком смысле этого слова.

Обращение к данной проблематике закономерно. 2 марта текущего года одновременно с выборами Президента РФ состоялись выборы в органы местного самоуправления. Как они прошли в нашем регионе мы подробно проанализировали на семинаре-совещании с председателями ТИК, отчет о проведении которого мы публикуем в данном номере.

Ход реализации федерального закона №131 - ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» анализирует в своей статье И.Н. Хренов - заместитель председателя комитета по вопросам государственного устройства, местного самоуправления, законности, правопорядка и связям с общественными объединениями Рязанской областной Думы. В этом номере мы начинаем публикацию большого материала В.С. Авдонина, который рассматривает ход реформы местного самоуправления в нашем регионе, последовательно останавливаясь на особенностях и проблемах «позднесоветского», «постсоветского» и развернутого ныне этапов реформирования.

Несомненный интерес для читателей, на наш взгляд, представляют размышления Заместителя Главы муниципального образования, председателя Рязанской городской Думы В.А. Холопова о стратегическом планировании устойчивого развития города. Проблемы правового регулирования участия иностранных граждан в муниципальных выборах – тема исследования С.А. Трыкановой.

Всегда вызывает интерес опыт реализации аналогичных мероприятий в других странах. В журнале представлены материалы, связанные с осуществлением реформы местного самоуправления в Германии.

В этом номере журнала открывается новая рубрика «Избирательный процесс в лицах». Первыми героями рубрики стали председатель территориальной избирательной комиссии Спасского района Епишкин В.И. и журналист телекомпании «Край Рязанский» Смольянинова Н.С.

Виктор Иванович Епишкин возглавляет ТИК, которая стала в текущем году первой в конкурсе среди территориальных избирательных комиссий. А Наталья Смольянинова – стала лауреатом Всероссийского конкурса на лучший материал в средствах массовой информации, освещающий выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва, Президента Российской Федерации, органы местного самоуправления в Российской Федерации.

В журнале Вы найдете фоторепортаж о круглом столе, проведенном с представителями региональных отделений политических партий, отчеты о двух научных конференциях, хронику текущей деятельности избирательной комиссии Рязанской области и другие материалы.

С уважением, Г. М. Муравьева





Подводим итоги

24 – 25 апреля 2008 года состоялся семинар – совещание членов Избирательной комиссии и председателей территориальных избирательных комиссий по итогам выборов Президента РФ и органов местного самоуправления. Открыла семинар – совещание Председатель Избирательной комиссии Рязанской области **Муравьева Г.М.**

С приветственным словом к участникам семинара обратился заместитель Губернатора **Кривцов М.И.**, который поздравил всех с успешным окончанием очередного избирательного цикла и пожелал плодотворной и творческой работы.

Участников семинара приветствовал Глава Спасского муниципального района **Борисов В.Н.**, на территории которого проходил семинар. Он поделился своими впечатлениями как непосредственный участник прошедшей избирательной кампании, рассказал об истории и достопримечательностях района, выразил уверенность в успехе проводимого семинара.



В выступлении **Соловьевой Н.В.** - начальника отдела областной Прокуратуры были всесторонне проанализированы формы взаимодействия избирательных комиссий всех уровней с правоохранительными органами в ходе прошедших избирательных кампаний. Был дан подробный анализ поступившим в ходе избирательных кампаний жалоб, а также были рассмотрены основные нарушения избирательного законодательства и принятые меры по их устранению.

С докладом «Итоги избирательных кампаний по выборам Президента РФ и органов местного самоуправления» выступила председатель Избирательной комиссии Рязанской области **Г.М. Муравьева**. Она подробно остановилась на особенностях данной избирательной кампании, дала анализ практического применения новых новелл избирательного законодательства и их влияния на ход и итоги выборов.

Не поддельный интерес присутствующих вызвала та часть доклада, где речь шла об итогах выборов в органы местного самоуправления. В частности, было отмечено, что в ходе прошедших выборов избирались 25 глав муниципальных образований, причем пятеро избирались из состава районных Дум и двадцать – прямым голосованием. По итогам голосования из 20 кампаний в 9-ти удалось кандидату победить уже в первом туре. Среди победителей – 6 прежних глав муниципальных образований. В 11 муниципальных образованиях прошел второй тур голосования. Среди победителей второго тура только 1 глава муниципального образования смог победить вторично.



В заключении докладчик подчеркнула, что сложный выборный период завершен, и избирательные комиссии всех уровней с поставленными задачами справились успешно. Одним из свидетельств этого является то, что в регионе в период избирательной кампании не было экстремистских проявлений, серьезных происшествий и эксцессов.

Грачев В.М., присоединившись к поздравлениям, подчеркнул, что совместная работа в течение почти полугодового избирательного марафона показала, что у нас есть главное – есть команда, способная решать поставленные задачи на высоком профессиональном уровне.



Особо было отмечено, что совмещенная избирательная кампания показала, что правоприменение нового регионального Закона о выборах в органы местного самоуправления оказалось весьма затруднительным. «Это говорит вовсе не о том, что Закон плох, подчеркнул он, просто были «обнажены» все реальные трудности и сложности выборов в органы местного самоуправления. А, следовательно, Закон должен быть доработан, в том числе, и с учетом итогов обсуждения на нашем семинаре».

Далее он подробно остановился на преимуществах перехода к пропорциональной системе выборов, остановившись на трех ее составляющих – организационной, финансовой и работе по информированию избирателей.

И, в заключение, он проанализировал работу с жалобами и обращениями граждан, поступившими в период прошедших избирательных кампаний.



В начале своего выступления секретарь избирательной комиссии Рязанской области **Л.И. Скрынник** поблагодарила всех членов избирательных комиссий за большой и слаженный труд по подготовке и проведению выборов Президента РФ

«Проведение выборов на территории Рязанской области – сказала она далее - обеспечивали свыше 9 тысяч членов избирательных комиссий всех уровней. И все они работали слаженно и четко - именно поэтому сегодня среди членов комиссий так много награжденных».

Порадовал тот факт, что почти не было жалоб избирателей на качество списков избирателей. Значительно меньше было обращений граждан с жалобами на отсутствие приглашений на выборы. Отношения с наблюдателями строились в соответствии с действующим законодательством. На большинстве избирательных участков царила праздничная и радужная атмосфера.

В тоже время в работе комиссий были и недостатки.

Не удалось избежать жалоб при формировании участковых избирательных комиссий, несмотря на то, что этот вопрос подробно обсуждался на предыдущем семинаре.

Уже после подведения итогов голосования вскрылись факты нарушения избирательных прав граждан, подавших заявление для голосования на дому.

На выборах Президента РФ по сравнению с выборами депутатов Государственной Думы количество недействительных бюллетеней возросло почти в 1,5 раза – это требует особого анализа.

У членов Избирательной комиссии Рязанской области много было замечаний по оформлению протоколов участковых избирательных комиссий, актов, сводных таблиц территориальных избирательных комиссий.

По оформлению документов лучшими признаны Сапожковская, Захаровская, Рязанская, Пителинская, Старожиловская и Сараевская территориальные избирательные комиссии».

В заключение Людмила Ивановна поблагодарила Правительство Рязанской области, федеральные органы государственной власти, органы местного самоуправления, «горячую линию» за помощь и оказание содействия в подготовке и проведении выборов.



Свое выступление **Буркина Л.В.**, начальник отдела – главный бухгалтер избирательной комиссии посвятила финансовым проблемам. В частности, было отмечено, что на подготовку и проведение выборов Президента РФ из федерального бюджета Избирательной комиссии Рязанской области было выделено 40393,9 тыс. руб. Из них было израсходовано 40392,7 тыс. руб. Наибольшие затраты были связаны с оплатой труда членов избирательных комиссий всех уровней, а также граждан, привлекавшихся для работы в комиссии по гражданско-правовым договорам. Эти затраты составили 34680 тыс. руб., что составляет 85,8 % от всей выделенной суммы.



В Избирательной комиссии Рязанской области, подчеркнула она, в 32 территориальных и в 1110 участковых избирательных комиссиях трудилось 9127 человек и 4128 человек были привлечены для работы в этих комиссиях по договорам. Таким образом, всего в избирательной компании только с нашей стороны было задействовано 13255 человек.

«После проведения конкурсных процедур, заявила она, избирательная комиссия в централизованном порядке приобрела 600 двухсекционных кабин на 2,5 млн. рублей для оборудования избирательных участков.

В связи с совмещением выборов Президента РФ с выборами, проводившимися в 29 муниципальных образованиях Рязанской области, по ряду затратных статей сложилась экономия средств. Однако, излишнее стремление руководителей некоторых муниципальных образований сэкономить на расходах на выборы, привела к тому, что деньги из местных бюджетов были выделены только на изготовление избирательных бюллетеней. Несмотря на очень напряженную работу членов территориальных и участковых избирательных комиссий по подготовке и проведению выборов глав муниципальных образований и депутатов представительных органов местного самоуправления, многие из них не получили за эту работу никакого вознаграждения. Может быть, поэтому итоги выборов в некоторых районах оказались не такими, как хотелось бы, теперь уже бывшим, главам муниципальных образований».

С.А.Калабухов – консультант избирательной комиссии Рязанской области, в своем выступлении подробно рассказал о деятельности Контрольно - ревизионной службы при Избирательной комиссии Рязанской области. «Свою работу – подчеркнул он - служба сосредоточила на трех основных направлениях:



- обеспечение законности поступления и расходования средств избирательных фондов кандидатов, региональных отделений политических партий;
- проверка сведений о доходах и имуществе, представленных кандидатами, финансовых отчетов кандидатов, региональных отделений политических партий;
- подготовка материалов для возбуждения административного производства по установленным фактам нарушения порядка финансирования избирательных кампаний в соответствии с Кодексом об административных правонарушениях.

По итогам выборов Президента РФ были проверены все 32 финансовых отчета территориальных избирательных комиссий и 1110 отчетов участковых избирательных комиссий (объем более 75,5 тыс. печатных листов) на предмет целевого расходования выделенных на проведение выборов средств. Нецелевого использования средств федерального бюджета не выявлено».



Руководитель Информационного центра избирательной комиссии **Волков В.Д.** отметил, что техника ГАС «Выборы» при подготовке и проведении выборов Президента РФ и органы местного самоуправления в нашем регионе работала достаточно стабильно. «Во время дня голосования 3 марта - сказал он - не было никаких нештатных ситуаций связанных с отказом компьютеров или каналов связи. Чего нельзя сказать о дне повторного голосования по выборам глав местного самоуправления. В день повторного голосования в Милославском районе на местной телефонной станции произошла серьезная авария, которая оставила на 3 часа без телефонной и иной, кроме мобильной, связи территориальную избирательную Милославского района. Были приняты срочные меры. В поселок Милославское срочно выехала дежурная бригада ОАО «Ринфотелс», которая смогла в кратчайшие сроки восстановить канал связи используемый системой ГАС «Выборы»».

Выступление консультанта избирательной комиссии **Абрамова Ю.И.** было посвящено проблемам дальнейшего совершенствования работы по повышению правовой культуры избирателей



и обучению организаторов выборов. Было предложено, в частности, до конца текущего года реализовать, как минимум, три масштабных проекта. Первый – организация и проведение в районах области Дня избирательной комиссии Рязанской области. Второй проект – выпуск в областной газете «Рязанские ведомости» ежемесячного «Листка избирателя». Третий проект связан с организацией обучения будущих членов избирательных комиссий, в частности, через систему Интернет – неформальный молодежный сайт избирательной комиссии. С сентября планируется начать два телевизионных проекта – «Местное самоуправление: экспертиза» и молодежное ток шоу.



В.И. Епишкин – председатель ТИК Спасского района – в своем выступлении подробно рассказал о работе с молодыми избирателями в период проведения последних двух избирательных кампаний. В районе по данному направлению работы накоплен уже определенный опыт. В каждом из 16 сельских поселений работает Клуб молодого избирателя. В период каждой из двух кампаний было проведено не менее 20 мероприятий для молодых и будущих избирателей. Это и встречи с руководителями района, и уроки в школах по избирательному праву, и конкурсы рисунков, и олимпиады школьников по избирательному праву, и ток шоу «Твой выбор», деловая игра «Я – будущий избиратель» и многие другие мероприятия.

«У нас в районе было сформировано 56 участковых избирательных комиссий, отметила в своем выступлении **Муравьева Н.А.**, председатель ТИК Шацкого района. И в каждую комиссию входили работники школ и библиотек. Для них мы специально проводили обучающие семинары по активизации их деятельности в избирательный период. Все это дало свои результаты.

В День молодого избирателя провели множество различных мероприятий. Кроме того, наши библиотекари провели огромную разъяснительную работу среди пенсионеров, которые в период избирательных кампаний значительно увеличили свои приходы в библиотеки. Мы проводили «Информационные часы». На всю поступающую литературу завели тематические папки. Вся наша работа не прошла даром, явка избирателей в нашем районе – вторая по области в целом».



«Выборы – это своеобразный симбиоз взаимоотношений комиссий всех уровней, это своеобразный механизм от качественной работы которого в конечном итоге зависит итог избирательной кампании – заявил в своем выступлении **Пушной М.М.** – председатель ТИК Московского района г.Рязани. Благодаря деятельности областной избирательной комиссии мы полностью укомплектованы необходимым оборудованием и техникой. Что же показали выборы Президента РФ, которые оказались совмещенными с выборами в органы местного самоуправления. На наш взгляд совмещение выборов не допустимо. Оно приносит больше вреда, чем иллюзорной экономии финансовых ресурсов.

День голосования на муниципальных выборах проходил с различного рода провокациями, попытками удалить наблюдателей с процедуры подсчета голосов. Помощи от городской (муниципальной) избирательной комиссии никакой.



Участковые избирательные комиссии – основа всего. Но проблема - уровень их юридической подготовки крайне низкий. Предлагаю продумать вопрос о подготовке членов участковых избирательных комиссий заранее. В составе ТИК тоже иногда бывают случайные люди – один из членов нашей комиссии постоянно пишет жалобы, особое мнение. Партиям надо более внимательно относиться к тем, кого они рекомендуют для работы в избирательных комиссиях».

Свое выступление **Гришина Н.М.** – председатель Михайловской ТИК – начала с характеристики работы с избирательными комиссиями. Она отметила, что на последних выборах ТИК более детально и тщательно подошла к формированию участковых избирательных комиссий. Заменяли многих председателей комиссий. Но сразу же начались проблемы с членами избирательных комиссий от политических партий.



«Анализ работы участковых избирательных комиссий – сказала она далее - (а их в районе - 56), показывает, что Рабочим блокнотом пользуются далеко не все не только члены, но и председатели участковых комиссий.

Большую работу провели по организации учебы председателей и секретарей УИК. Кроме того, в этой избирательной кампании мы провели большую разъяснительную работу, с широким привлечением к этой работе районного телевидения. В будущем так же будем использовать полученный опыт. Проводили мероприятия в рамках Дня молодого избирателя. В целом, выборы прошли спокойно».

В заключение первого дня работы большая группа участников совещания была награждена наградами Центральной и Областной избирательных комиссий.

Второй день работы начался с выступления доктора политических наук, профессора РГУ им.С.А.Есенина **Авдониной В.С.**, который в своей лекции подробно осветил проблемы современного развития партийной системы России.

А затем развернулась дискуссия о проблемах правоприменения Закона Рязанской области от 13 декабря 2006 года «О выборах в органы местного самоуправления Рязанской области».



Начала дискуссию **Панина Н.А.**, секретарь ТИК Советского района г.Рязани, которая в своем выступлении обозначила явные противоречия Закона. «В действующем Законе – заявила выступающая - не установлены точные сроки подачи документов для выдвижения и для регистрации кандидатов. Поэтому уже на начальном этапе выборов – при составлении Календарного плана – возникли серьезные трудности. По залугу есть позиция, а по предоставлению подписных листов – ничего нет. Предлагаем в ст.30 установить конкретную дату подачи документов для регистрации - за 40 дней до 18.00 часов до даты голосования. Первый финансовый отчет должен быть предоставлен при регистрации кандидатов – это должно быть прописано в Законе. Кроме дня регистрации для кандидатов нужно указывать и время регистрации. В нашем Законе должен быть установлен срок возврата (в течение 20 дней) денежного залога в указанных в Законе обстоятельствах. Необходимо внести изменения в контрольные соотношения, указанные в Законе. Должны быть разные Законы по выборам представительных органов самоуправления и Глав муниципальных образований».

Реплика: А как быть с документами, отправленными по почте? Нужно отрегулировать в Законе.

В своем выступлении **Лысаковская М.Н.** – председатель ТИК Рыбновского района – отметила большие неудобства, связанные с одним Законом о выборах органов местного самоуправления и внесла предложение о необходимости разделить Закон на две части – о выборах Главы отдельно и о выборах представительного органа самоуправления отдельно.



Согласившись с противоречивостью законодательства, она подробно остановилась на проблеме, связанной с голосованием на местных выборах, когда в бюллетень для голосования внесена всего одна кандидатура. А в заключении предложила вновь вернуться к вопросу об освобожденных председателях ТИК.

Савина С.Н. – председатель ТИК г.Сасово – поддержала всех выступивших ранее и отметила, что по существующему Закону работать практически не возможно. «Двойное толкование, не стыковки некоторых статей – сказала она в частности - давали возможность кандидатам сомневаться в действиях территориальной избирательной комиссии и затрудняли работу. Многие споры можно было решать только в суде. При этом действия ТИК были признаны законными.



Кампания марта 2008 г. запомнится тем, что некоторые кандидаты не проводили агитацию, не занимались организацией предвыборной борьбы, не повышали свой рейтинг, а пользовались пробелами в Законе и пытались снять с регистрации конкурентов. И, к сожалению, местный закон давал им такую возможность.

Хочу привести лишь несколько примеров.

Законом определены неравные условия выдвижения для кандидатов, собирающих подписи и вносящих избирательный залог. Подписи необходимо предоставить за 45 дней до дня голосования, а кандидатам, имеющим деньги, внести залог гораздо позже, за 40 дней и не о чем не беспокоится.

Согласно Статьи 28 Закона, определена сложная процедура выдвижения кандидатов от избирательных объединений, но сроки четко не прописаны, что вызвало большие затруднения в работе территориальной избирательной комиссии.

Таких примеров можно привести гораздо больше, но хочу оставить поле для деятельности специалистам, ибо только их грамотный подход ко всем статьям Закона поможет более обстоятельно выявить его недостатки и доработать данный документ.

Таким образом, предлагаю:

обратиться в Рязанскую областную Думу с предложением доработать Закон Рязанской области «О выборах в органы местного самоуправления Рязанской области», внести в него изменения, высказанные в ходе сегодняшнего обсуждения»
существенные поправки;

разделить Закон на два по уровню выборов, то есть выборы глав определить одним документом, а выборы депутатов – другим; в связи с увеличением объема работы в межвыборный период, предложить Рязанской областной Думе вернуться к вопросу о назначении председателей ТИК на освобожденной основе.
(УДАЛИТЬ)

Реплика: При переходе на пропорциональную систему выборов, надо отменить для партий и сбор подписей, и залог.

Подводя итоги семинара – совещания, Г.М.Муравьва выразила уверенность, что состоявшийся конструктивный диалог, несомненно, будет способствовать дальнейшему совершенствованию деятельности территориальных избирательных комиссий, а все предложения, высказанные по поводу Закона Рязанской области «О выборах в органы местного самоуправления Рязанской области» будут тщательно проанализированы, обобщены и предложены в качестве поправок к Закону в Областную Думу.





О некоторых вопросах реформирования местного самоуправления в Рязанской области

Хренов И.Н.



В нашей области более двух с половиной лет идет реализация 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». За это время областной Думой был принят полный пакет нормативных документов, необходимых для реализации Федерального Закона. Избраны и работают исполнительные и представительные органы власти в 30 городских и 256 сельских поселениях. Созданы необходимые условия для работы избранных органов власти поселений. На сумму более 7 млн. рублей за счет областного бюджета были приобретены автомашины, оргтехника, компьютеры. Выделены соответствующие помещения для работы. Произведено увеличение штатной численности администраций вновь образованных поселений. В целом расходы на их содержание увеличились более чем на 1 миллиард рублей. За три года статья расходов областного бюджета на содержание аппарата управления выросла в несколько раз. Вложения бюджетные сделаны немалые.

И если в 25 муниципальных и 4 городских округах отлажена система самоуправления, то в поселениях, на мой взгляд, сделаны пока только незначительные шаги. Судите сами. В 2008 году, на третий год работы органов власти поселений, только одному Елатомскому городскому поселению Касимовского района (Глава поселения – Анфимова Л.В.) переданы полностью исполнять 31 вопрос местного значения с правом формирования, исполнения бюджета поселения и контроля за исполнением данного бюджета. И они с этим успешно справляются. Еще четырем сельским поселениям: Кермисинскому Шацкого района, Кирицкому Спасского района, Мосоловскому Шиловского района и Успенскому Скопинского района переданы для исполнения 19 вопросов местного значения и право формирования, исполнения и контроля за исполнением бюджета поселения. Всем остальным 281 муниципальным городским и сельским поселениям передано в ведение 19 вопросов местного значения и предусмотрен механизм формирования смет расходов муниципальных поселений с целью подготовки к формированию ими самостоятельных бюджетов.

По встречам на кустовых совещаниях глав муниципальных районов и поселений и председателей поселковых Советов, прошедших в прошлом году, можно судить, что главной цели – приблизить власть максимально к народу и эффективно вести самоуправление территорией – пока не достигнуто. И причин здесь несколько. Главная причина – очень мало денег передается (формируется) поселениям. В сметах расходов муниципальных поселений выделены средства только на благоустройство территорий, да и то по минимуму. На исполнение других полномочий вверенных им вопросов местного значения средства не определены.

Вторая причина – затянулось по времени решение вопроса о передаче муниципальным поселениям имущества районами.

Третья причина – недостаток квалифицированных кадров. Особенно в сельских поселениях.

Четвертая причина – крайне мала налогооблагаемая база доходных источников местных бюджетов.

Пятая причина – дефицит трудовых ресурсов в муниципальных поселениях в результате резкого оттока трудоспособного населения за последние годы.



В таких сложных социально-экономических условиях есть ли смысл приближать к народу низшую власть? Ведь власть крепка, когда у нее есть деньги.

Четыре сельских муниципальных поселения: Кермисинское, Кирицкое, Мосоловское и Успенское так и не воспользовались правом формирования и исполнения местных бюджетов, а передали эти полномочия муниципальным районам. Многие главы поселений в беседе высказываются, что они не осуществляют практически никакой власти. Без района они ничего не могут сделать и не чувствуют абсолютно никакой самостоятельности.

Рязанская областная Дума в 2007 году приняла Закон, предусматривающий механизм разграничения и передачи имущества поселениям от районов, но наступил июнь, а законопроект о реальном разграничении имущества исполнительная власть области пока не внесла в областную Думу.

Низкая собираемость налогов в области – земельного (~4,0%), на имущество физических лиц (~1,0%) не позволяет сформировать достаточную доходную часть бюджетов поселений. Я думаю органам государственной власти (исполнительной – Правительству области и законодательной – областной Думе) необходимо уже сейчас пересмотреть политику в определении нормативных отношений от областных налогов в пользу бюджетов муниципальных поселений. Конечно, федеральной власти необходимо также принять решение о выделении дополнительных средств из федерального бюджета на реализацию реформы местного самоуправления. В частности создать соответствующий федеральный фонд поддержки и развития муниципальных поселений.

Такое предложение мною было внесено в комитет по делам Федерации и региональной политике на парламентских слушаниях в Государственной Думе РФ 22 мая текущего года при обсуждении «Концепции совершенствования региональной политики в Российской Федерации». Кроме того, я предложил внести изменение в 131-ФЗ о предоставлении права субъектам РФ самим определять сроки предоставления права поселениям формировать, исполнять и контролировать местные бюджеты по мере обеспечения их необходимыми доходными источниками (налогооблагаемой базой).

Ведь основанием муниципализации поселения должна быть способность удовлетворить базовые потребности жителей по содержанию ЖКХ, дорог, стандартному качеству среды обитания за счет сбора местных налогов. Но, сегодня, даже при условии оставления всех налогов на месте, собранные средства в абсолютном большинстве сельских поселений были бы для них не достаточны, при утвержденной схеме налогообложения. Поэтому ожидания людей пополнивших корпус депутатов советов первого уровня местного самоуправления оказались обманутыми. Удовлетворить претензии населения у них нет возможности.

С другой стороны традиционная районная власть не в полной мере готова отказаться от привычки распоряжаться имуществом и бюджетом на своей территории. И это еще один тормоз в реформе местного самоуправления – нежелание одних (районных) делиться властью и разочарование и отказ других (поселений) брать ее в таких условиях.

Впереди, в марте 2009г., очередные (второго созыва) выборы в органы власти 286 муниципальных поселений. В августе текущего года уже должна быть нарезка избирательных округов, а в декабре назначение самих выборов. Сложность заключается в том, что поселениям предстоит формировать местные бюджеты в период предвыборной гонки. В непростой социально-экономической ситуации. Властным структурам всех уровней в связи с этим предстоит огромная работа. Необходимо обобщить уже накопленный опыт и совместными усилиями, с учетом обретенного опыта, решать эти актуальные для всех муниципалитетов вопросы. Реформа местного самоуправления, особенно сельских поселений, должна проводиться эффективно и направлена на возрождение села. Надо всколыхнуть сельскую глубинку, расшевелить людей. Помочь им поверить в себя. Учитывать местные особенности и менталитет людей, наши русские исконные ценности. Именно в деревне корни нашего народа и это надо помнить, понимать и работать на благо людей.



Авдонин В.С.

Реформы местного самоуправления в Рязанской области: недавняя история и современность

В последнее время проблематика местного самоуправления в России в основном рассматривается сквозь призму происходящей реформы, начавшейся после вступления в силу в 2003 году нового федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». На его базе были начаты и реформы местного самоуправления в различных регионах. В Рязанской области практическая реализация этой реформы началась с 2004 года. В ходе реформы обнаружилось немало трудностей и проблем. На каком-то этапе она замедлилась, а вступление в силу нового закона в полном объеме было перенесено с 2006 на 2009 год. Но в последнее время реформирование местной власти вновь активизировалось, и уже вскоре ей предстоит получить новые полномочия и приобрести новый статус. Проблем, однако, меньше не стало, многие из них, по-прежнему, стоят достаточно остро.

Лучшему пониманию происходящих на наших глазах перемен в местной власти и оценке перспектив ее развития может помочь, в том числе и исторический аспект анализа реформ местного самоуправления в нашей области. Исходя из этого, ниже мы предполагаем рассмотреть ход реформ МСУ в нашем регионе, последовательно остановившись на особенностях и проблемах «позднесоветского», «постсоветского» и ныне развернутого этапов реформирования.

1. «Позднесоветский» этап реформ

Начать хотелось бы с предыстории первой постсоветской реформы местного самоуправления в регионе, то есть с некоторых процессов и тенденций в реформе местных органов власти, которые проявлялись еще в

позднесоветский период. Они, на наш взгляд, сыграли важную роль в том, как развивались события позднее, уже на постсоветском этапе.

Обычно в литературе, посвященной позднесоветским политическим преобразованиям, подчеркиваются тенденции демократизации, децентрализации и автономизации в реформировании уровня местной власти. В качестве важного фактора называется также борьба союзного и российского руководства за власть в 1990-1991 гг. до ликвидации союзного центра. Эта борьба способствовала плюрализации (разнообразию) моделей организации власти на местном уровне, так как позволяла властям различных уровней использовать возникшую в тот момент политическую борьбу в центре и конкуренцию российского и союзного законодательства. После 1991 года важным фактором реформ стало выстраивание «вертикали исполнительной власти» новым российским федеральным центром, что вызвало острую конкуренцию в борьбе за власть с сохранявшейся до осени 1993 года «вертикалью советов».¹

В Рязанской области эти процессы и тенденции в реформировании низового звена советской системы — местных городских и районных советов — прослеживаются в тот период достаточно четко, имея в то же время определенную специфику. Наиболее существенное проявление они имели на уровне городского управления Рязани, а в наименьшей мере затрагивали местное звено управления на сельских территориях.

Реформа выборов в местные органы власти (городские и районные Советы), отражавшая тенденцию демократизации, привела к относительно свободному выдвижению в некоторые местные Советы неподконтрольных партийной номенклатуре



активистов формирующегося демократического движения, которые вступили в избирательную конкуренцию с представителями партийных структур. В Рязани на выборах городского Совета зимой и весной 1990 года это явление приняло наиболее широкие масштабы. Более того, многие из представителей «демократов» смогли выиграть выборы в городе, образовать в городском Совете относительное большинство и сформировать его руководство. Председателем Совета в марте 1990 года был избран лидер местных «демократов» Валерий Рюмин.

Оппозиционность Рязанского горсовета областному партийному и советскому руководству и его относительно демократический характер способствовали тенденции автономизации его деятельности от уровня областной власти. Постепенно эта линия Горсовета становится основной, оттесняя на периферию тенденцию демократизации. Существовая до августа 1991 года в режиме почти постоянного конфликта с областным руководством (Областным советом и Обкомом КПСС), лидеры горсовета стремились добиться максимальной самостоятельности в осуществлении управленческих функций в городе. Уже в 1990 г. при поддержке из центра (из Верховного Совета РСФСР) они предприняли реформу структур городской власти. Вместо горисполкома был образован «городской исполнительный орган», который возглавил председатель горсовета Рюмин. В дальнейшем его предполагалось преобразовать в «мэрию» с большими властными полномочиями, ограничив полномочия горсовета функциями городского законодательства и бюджета. В рамках этой реформы предполагалось также ликвидировать в городе районное деление, упразднить районные советы и ввести городские административные округа во главе с префектами, назначаемыми мэром. Эта реформа поддерживалась и с центрального уровня российской власти, а также Союзом российских городов, президентом которого в 1990 году стал Рюмин. Определенное влияние на развитие реформ в городе тот период оказывали партнерские связи Рязани и немецкого города Мюнстера и проекты и разработки ассоциаций европейских городов.

На региональном и местном уровне реформа встретила заметное противодействие.

Прежде всего, ее пытались тормозить областные власти, не заинтересованные в усилении автономии городского уровня управления, где к тому же укрепились их политические противники. Но острые споры она вызывала и среди самих «демократов». Многие из них ощущали, что предложенная реформа меняет вектор демократизации местного управления и переносит акцент на его административное усиление и автономизацию от вышестоящих управленческих звеньев, ничего не предлагая в плане усиления демократического участия и контроля граждан. В итоге реформа городского управления надолго «завязла» в обсуждениях и дебатах.

За пределами Рязани все эти тенденции демократизации и автономии местных органов власти проявлялись очень ограничено. Несмотря на проходившие преобразования, направленные на повышение роли Советов, в сельских районах области в Советах за небольшими исключениями господствовали представители партийно-хозяйственной номенклатуры, и местный уровень власти почти полностью находился под контролем областной партийной иерархии.

Положение изменилось после августовских событий 1991 года. Отставка прежнего партийного и советского руководства области открыла путь реализации выше упомянутой реформы городского управления в Рязани. Там была создана мэрия во главе с мэром, который был рекомендован на пост мэра Горсоветом, а назначен (по представлению Президента РФ) постановлением главы администрации области. Были ликвидированы районные Советы и райисполкомы, замененные административными округами, которые возглавлялись префектами, назначенными мэром. Два районных Совета Рязани (из 4-х) не подчинились директиве о самороспуске и продолжали существовать в режиме постоянного конфликта с мэрией вплоть до 1993 г. Горсовет в этот период был несколько расширен за счет группы депутатов распущенных райсоветов. С декабря 1991 г. в его составе был образован постоянно действующий Малый совет, возглавлявшийся председателем Горсовета (с декабря 1991 г. - Сергей Вобленко).

За пределами Рязани преобразования местного уровня имели несколько другой



вид. Советы районного и городского уровня там сохранялись, но исполкомы при них тоже ликвидировались. Вместо них вводились городские и районные администрации, возглавляемые главами администраций, которые назначались главой администрации области. Ранее объявленные выборы глав местного самоуправления были отменены.

Должность главы администрации области была учреждена президентом Ельциным для руководителей исполнительной власти в регионах. В октябре 1991 года на нее (при согласовании с Областным советом) президентом был назначен Лев Башмаков, занимавший в 1988-1990 гг. пост председателя Облисполкома. В подавляющем большинстве назначенные им главы городских и районных администрации ранее были председателями райисполкомов. В некоторых случаях главами районных администраций были назначены бывшие первые секретари райкомов КПСС. Главной особенностью новых местных администраций была их слабая зависимость от местных советов и фактическая подчиненность главе администрации области.

Таким образом, преобразования на местном уровне и отмена выборов МСУ после августа 1991 года резко изменяли вектор перестроечных реформ, связанных с повышением роли советов, демократизацией и децентрализацией управления. На местном уровне вводились «административные вертикали», направленные на усиление исполнительной власти и ее централизацию. В Рязанской области исключением на этом фоне была «автономия» городской власти в Рязани, где была создана собственная «административная вертикаль», практически независимая как от областного уровня власти, так и от ослабленных структур советов.

Вместе с тем вплоть до осеннего кризиса 1993 года положение на местном уровне власти в области оставалось неопределенным. Тенденция административной централизации оставалась неустойчивой. Она сталкивалась с попытками советов действовать самостоятельно, ограничивать деятельность администраций и контролировать их. На этой почве иногда возникали конфликты, особенно заметные в Рязани, где и Горсовет, и депутаты распущенных райсоветов пытались принимать решения,

идущие вразрез с мэрией. За пределами Рязани отношения советов и администраций были более компромиссными, воспроизводящими в какой-то мере советскую практику отношений совет – исполком, и конфликтов там было меньше. Еще одним элементом неопределенности была отмеченная выше «автономия» городской «административной вертикали» в Рязани, наличие которой создавало «поле напряженности» с областной «административной вертикалью» и потенциал возможных конфликтов. Наконец, ситуация неопределенности транслировалась в регион и с федерального уровня, где усиливалась борьба Президента Ельцина и Верховного Совета, ее исход был неясен, а это стимулировало противостояние советов и «административной (президентской) вертикали» в том числе и на местных уровнях.

2. Постсоветская реформа МСУ

Начало постсоветских реформ местного самоуправления в России фактически имело две отправные точки. Во-первых, это указы президента Ельцина о прекращении деятельности местных советов, принятые вскоре после осеннего кризиса 1993 года и предписывающие создать новые представительные органы местной власти. Во-вторых, это федеральный закон о местном самоуправлении, основывающийся на принципах новой Конституции 1993 года и принятый Государственной думой в августе 1995 года. Это привело к тому, что фактически реформа местного самоуправления началась в области в два этапа.

2.1. Первый этап реформы

Первый этап, протекавший в 1993-1994 гг., можно охарактеризовать как чисто «административный». Он базировался на указах президента, постановлениях главы областной администрации и контролировался областными чиновниками. Общественный, демократический компонент проявил себя на этом этапе очень слабо и практически не оказал на процесс реформы заметного воздействия. Наиболее эффективным был на этом этапе разрушительный, деструктивный вектор реформы. Областная администрация в районах и городская – в городе благополучно справились с задачей ликвидации советов местного и низового уровня, которые были упразднены в основном в



режиме самороспуска и отсутствия кворума, не вызвав серьезных эксцессов. Исключением был лишь Областной совет, который протестовал, не хотел самораспускаться и был упразднен решением главы администрации в октябре 1993 года.

Что касается конструктивного вектора реформы, то на этом этапе он был крайне неэффективен, и не привел к созданию в регионе даже подобия местного самоуправления. Проведенные выборы представительных органов местной власти в городах и районах области были в ряде мест неудачны. В Рязани в новую Городскую думу был избран только один депутат (бывший председатель Совета Советского района Рязани, член КПРФ Павел Маматов). В 13 округах выборы не состоялись из-за низкой явки избирателей. Городской представительный орган так и не был сформирован. Референдум по Уставу города также не состоялся. Вместо необходимых 50% избирателей в нем приняло участие около 18%. Система органов власти в городе не претерпела никаких принципиальных изменений. Город продолжал управляться исключительно мэрией.

В районах области прошли выборы 24-х муниципальных комитетов. В ряде округов выборы также не состоялись, 5 комитетов не получили кворума. Всего избрано было около 150 депутатов, в среднем по 5-7 депутатов на район. Сформированные в некоторых районах муниципальные комитеты фактически никакой существенной роли не играли. Не ясен был их властный, управленческий статус, отсутствовала правовая основа. Большинство из них работали в случайном режиме. Местное управление осуществляли районные администрации, подчиненные администрации области.

Административный тип реформы на этом этапе иллюстрирует и наиболее известный конфликт того периода (конец 1993-начало 1994 гг.), который разгорелся в пространстве двух «административных вертикалей» - между мэрией Рязани и администрацией области. Стороны по-разному интерпретировали указы президента РФ о реформе местного самоуправления. Глава администрации области Башмаков, ссылаясь на указ, объявил о назначении весной 1994 г. (одновременно с выборами городского представительного органа) выборов мэра Рязани населением. Мэр Рязани

Рюмин потребовал отмены этих выборов, ссылаясь на то, что сначала надо принять Устав города (на референдуме). Он обратился в суд с иском на незаконные действия главы областной администрации. Конфликт сопровождался многочисленными взаимными обвинениями и закулисной борьбой в центре. Он разрешился отставкой в январе 1994 г. главы областной администрации Башмакова и назначением новым главой администрации области близкого к мэру вице-мэра Рязани Геннадия Меркулова. Сразу после этого назначения выборы мэра Рязани были отменены. Вместо них было объявлено о проведении в марте 1994 г. референдума по Уставу города, который, как мы уже отмечали, не состоялся из-за низкой явки, и мэрия продолжала функционировать в прежнем режиме.

Вскоре после этого мэр Рязани и лидер «городской автономии» Рюмин ушел в отставку и стал советником своего бывшего подчиненного – вице-мэра Рязани Меркулова, назначенного главой администрации области. Мэром города в апреле 1994 года стал менее влиятельный в тот период Владимир Марков. Его назначение осуществлялось главой администрации области по представлению из Москвы (из Администрации президента). Отношения между городской и областной администрациями приняли вид кооперационных отношений неформального характера (на базе персональных договоренностей) с тенденцией усиления влияния областного уровня.

За пределами Рязани процесс был обратным. Там, напротив, районный уровень управления смог укрепить свое положение. Это произошло потому, что на первых выборах областной Думы, проходивших в марте 1994 года, победы добились в основном главы районных администраций, которые и составили большинство региональной легислатуры (7 из 12 депутатов). Все другие кандидаты успеха почти не имели, а от Рязани в Областной думе вообще не было представителей из-за срыва выборов городе ввиду низкой явки. С одной стороны, главы районных администраций были подчиненными по «административной линии» главы администрации области, но, с другой – стали региональными законодателями, представляющими законодательную власть. Это способствовало выстраиванию с ними не чисто



административных, а также неформальных кооперационных отношений со стороны главы администрации области, что типологически сближало их с отношениями областной администрации и властей Рязани.

Таким образом, в целом мероприятия «административного» этапа реформы затронули, прежде всего, процессы внутри «административных вертикалей» управления и привели к укреплению в них кооперационных правил неформального взаимодействия.

В 1994 – первой половине 1995 гг. областная администрация активно включилась в проектирование дальнейшего развития реформы местного самоуправления в регионе. В сентябре 1994 г. между Министерством национального и регионального развития РФ, администрацией области, областной Думой и мэрией Рязани заключается договор о проведении в Рязанской области эксперимента по организации местного самоуправления. Предполагался даже выход по этому поводу специального указа Президента РФ, но указ так и не появился. Договором с Миннацем предусматривалось осуществление многочисленных мероприятий (излагались в 12 пунктах договора), направленных на формирование организационно-правовых условий создания в области местного самоуправления. Предполагались, в частности, разработка нормативно-правовых документов по организационным, структурным, финансовым, правовым, экономическим вопросам местного самоуправления, мероприятия по его практической организации, по научному, консультационному, учебному обеспечению, по обобщению отечественного и зарубежного опыта в этой сфере и многое другое.

Работа по эксперименту протекала в основном в рабочей группе при администрации области, которой руководил советник главы администрации области бывший председатель Рязанского горсовета Сергей Вобленко. С 1993 года он также являлся экспертом Совета Федерации, членом Совета Общественной палаты при Президенте РФ, где занимался вопросами реформы местного самоуправления. Рабочая группа предложила принять закон Рязанской области «Об устройстве органов власти местного самоуправления», который основывался бы на 4 вариантах организации

местного самоуправления – двух городских и двух сельских.

В крупных городах предполагалось избрание главы муниципального образования и представительных органов местного самоуправления всем населением, а глава муниципального образования фактически являлся главой исполнительной власти и обладал правом вето в отношении решений представительного органа. Предполагалось также введение поста городского директора, которого нанимает муниципальное образование и который занимается непосредственно хозяйственными вопросами, в то время как глава муниципального образования, мэр, осуществляет общее руководство, выполняет политические и представительские функции. В небольших городах – от 10 до 100 тысяч глава местного самоуправления должен был избираться из состава представительного органа и председательствовать в нем. Представительный орган в этом случае образовывал развитую систему комитетов и комиссий и выполнял административные и представительные функции одновременно.

Для сельских территорий с развитой коммуникационной системой юго-восточной части области, предполагалось, что глава муниципального образования будет избираться из состава представительного органа. Последний, так же как в небольших городах, «обрастает» комитетами и комиссиями и нанимает административного работника – районного старшину.

Для сельских северных районов с плохо развитой коммуникационной сетью, где поселения небольшие и находятся в лесах, предполагалось, что главой администрации области назначается районный комиссар или уполномоченный, который делит власть с представительными органами.

Эта работа давала определенный эффект, привлекала внимание к теме местного самоуправления, которая стала обсуждаться в СМИ, оказывала влияние на разработку законодательства о местном самоуправлении, были востребованы идеи по типовому уставу. Однако, как показали дальнейшие события, решающего влияния на формирование в области многообразных моделей муниципального управления эта работа не оказала.



2.2. Второй этап реформы

Переход к этому этапу реформы начался в области вскоре после принятия в августе 1995 года федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». По существу, именно этот этап и являлся в реформе основным, так как в предшествующий период административный характер преобразований не привел к появлению в области местного самоуправления. Новый этап можно было назвать «законодательно-политическим», что подчеркивает главную роль на этом этапе практической реализации областных законов о местном самоуправлении, а также политического контекста, в котором они осуществлялись. Это, впрочем, не означает, что влияние административно-управленческих факторов было в этот период несущественным. Подробный анализ этого этапа реформы был представлен нами в целом ряде публикаций.²

В сентябре 1995 распоряжением главы администрации области и председателя областной Думы была создана совместная комиссия по разработке областных законов и других правовых актов по вопросам МСУ, состоящая из представителей областной и районных администраций, депутатов областной Думы, экспертов и специалистов. Администрацией и Думой была также принята и специальная «Программа развития самоуправления в Рязанской области».³ Подготовленный комиссией пакет из 7 областных законов по МСУ был принят областной Думой в течение декабря 1995 - января 1996 гг.

При формировании областной законодательной базы МСУ следует отметить характерную позицию руководства областной Думы первого созыва, не раз выражавшуюся ее тогдашним председателем Михаилом Косиковым (до избрания был главой администрации района), председателем комитета по законодательству и вопросам местного самоуправления Николаем Пласкуновым (также занимавшим пост главы администрации района), другими депутатами, многие из которых также были главами районных администраций. Она состояла в том, что реформа местного самоуправления это «длительный процесс» («В настоящее время для проведения реформы местного самоуправления потребуется, по-видимому, 10-

15 лет»), «сознательного, целенаправленного формирования местной власти», в ходе которого должна обеспечиваться «стабильность», «комплексность», «отсутствие конфликтов между ветвями власти», учитываться «реальная готовность местных органов власти использовать новые законы». «Местное самоуправление нельзя внедрять кавалерийскими наскоками. Экстренные меры по внедрению надуманных форм организации местного самоуправления могут привести к дискредитации самой этой идеи.»⁴

В целом законодательная база местного самоуправления, сформированная к 1996 году, свидетельствовала о весьма критическом отношении к инновационным наработкам упоминавшейся выше рабочей группы администрации, действовавшей в рамках эксперимента Миннаца. В законах ничего не говорилось о различных моделях и типах местного самоуправления в области, об особенностях городских и сельских типов, не упоминались и многие институты, структуры, термины, предлагавшиеся в концептуальных разработках. Не было речи ни о «городских» и «районных управляющих», ни об «окружных старшинах», «главных управляющих районов», «городских директорах» и т.д. «Территориальное общественное самоуправление», о котором много говорилось в концепции, также было прописано очень скупо.

Законодательная база избегала конкретизации многих вопросов, оставляя их решение на усмотрение вновь формируемых представительных органов. В ней просматривалось значительно большее тяготение к учету бытующей практики управления на местном уровне, сложившихся традиций и форм в управленческих и процессах, чем к восприятию инновационных схем и моделей.

В то же время практика реализации реформы на этом этапе значительно отличалась от предшествующей, преимущественно административной практики тем, что включала достаточно широкое использование процедур демократического участия. Прежде всего, это проявилось в проведении большого числа местных референдумов и сходов граждан по основным положениям уставов муниципальных образований. Весной 1996 года такие



референдумы и сходы были проведены в 29 территориях (городах и районах) области одновременно с выборами представительных органов местного самоуправления. Основная подготовка и выборов, и референдумов проводилась областной администрацией и администрациями районов. Процедуры широкого обсуждения выносимых на референдумы вопросов или сбора подписей не применялись.

В местные референдумы включались три типа вопросов:

1. Порядок избрания главы муниципального образования (два варианта: а) избирается из состава депутатов представительного органа; б) избирается непосредственно населением).
2. Механизм принятия Устава муниципального образования (представительным органом или населением на референдуме).
3. Порядок назначения руководящих должностных лиц администрации.

Проведенные референдумы показали, что по первому вопросу у граждан имеется явная тенденция к принятию принципа прямого избрания глав муниципальных образований. После референдумов в 1996 году этот принцип был закреплён в уставах 19 муниципалитетов, а позднее ещё в пяти, став практически повсеместным. Принятие самих уставов везде поручалось представительным органам, а формирование администраций — главам муниципалитетов по согласованию с представительным органом. Принятие уставов проходило во всех муниципалитетах на сессиях представительных органов в течение весны-лета 1996 г. В их основу был положен «Примерный Устав» муниципального образования, подготовленный областной администрацией и одобренный областной Думой в мае 1996.⁵

В четырех урбанизированных территориях области (города Рязань, Сасово, Касимов, Пронский район) референдумы не состоялись из-за отсутствия кворума (участие менее 50% избирателей). Там вопросы организации МСУ были решены на сессиях представительных органов.

Таким образом, в течение 1996 года в области в основном была сформирована система местного самоуправления в форме

районно-городской модели. Она включала 29 муниципалитетов, образованных в городах и районах области. Во всех муниципальных образованиях были приняты уставы, сформированы представительные органы (в количестве от 15 до 28 депутатов), избраны главы (в 20 МО на прямых выборах), председателями представительных органов в 25 муниципалитетах стали главы администраций.

Данная модель организации местного самоуправления обычно характеризуется в литературе как обладающая повышенной административной и экономической автономией по отношению к региональному уровню государственного управления, в ней сильнее выражена роль глав администраций муниципальных образований, активнее включенных в неформальные кооперационные отношения регионального уровня. В то же время в ней, как правило, слабее проявляются тенденции демократического участия граждан в местном самоуправлении.⁶ Все эти тенденции в специфической форме можно проследить применительно к области.

Главы администраций районов в составе региональной легислатуры фактически оказали решающее влияние на формирование законодательной базы МСУ и выбор соответствующей формы его организации (на районно-городском уровне). Подавляющее большинство из них после выборов стали главами МСУ. В 22-х из 29 муниципалитетов главами стали прежние главы районных и городских администраций. В момент губернаторских выборов главы муниципалитетов были желанными союзниками основных соперничающих кандидатов, что позволило дополнительно укрепить их административную автономию, а после прихода к власти нового губернатора достаточно уверенно сохранять ее. Первоначальные попытки нового главы региона подчинить созданный муниципальный уровень власти довольно быстро сменились компромиссной стратегией в духе кооперационных отношений на основе неформальных правил. В 1997-1998 году относительная автономия местного самоуправления в области стабилизировалась и укрепилась. При разработке и принятии Устава области предложения органов местного самоуправления, направленные на укрепление



роли глав муниципальных образований, были в основном учтены.

Что касается демократического участия и контроля, то эти тенденции на уровне местного самоуправления в области широкого развития не получили. После масштабной кампании выборов и референдумов 1996 года участие населения на муниципальном уровне в основном проявлялась в очаговой форме. В ряде урбанизированных территорий ее стимулировали политические партии, прежде всего, КПРФ, которая смогла получить заметное представительство в муниципальных советах и добиться для них широких прав в контроле над местными администрациями. Какое-то время это вызывало конфликты и напряженность внутри муниципалитетов, вмешательство с регионального уровня. Наиболее известен здесь длительный конфликт горсовета и мэрии Рязани вокруг Устава города в 1996 году, в который была вовлечена и областная администрация.⁷ Но постепенно, по мере закрепления представителей КПРФ в местных администрациях, значение публичных контрольных функций советов падало, а отношения приобретали характер неформальной кооперации. В дальнейшем партийная система на уровне местного самоуправления развития не получила. Второй цикл выборов в органы МСУ, проходивший в 2000 году, носил заметно менее выраженный партийный характер, чем первый.

Не получили развития также и общественные инициативы, направленные на изменения территориальной структуры местного самоуправления. Все предпринимавшиеся попытки образовать новые муниципалитеты путем проведения референдумов успеха не имели. Как правило, они гасли на стадии подготовки референдумов (в Туме, в Рязани, в Пронском районе), единственный проведенный в 1998 году референдум об объединении города Скопина и Скопинского района не дал результата. В области не произошло также и активного развития территориального общественного самоуправления (ТОС).

Таким образом, сложившаяся в области на этом этапе реформы модель местного самоуправления закрепилась и приобрела устойчивость. Оказываемое на нее давление как

«сверху» (со стороны областной власти), так и, тем более, «снизу» (со стороны граждан) было не настолько существенным, чтобы вызвать в ней заметные изменения. Возникающие в ней конфликты имели очаговый, ограниченный характер и не приобретали для нее критического значения. В основном неустойчивость и конфликтность была локализована в областном центре, но и здесь ее удавалось сдерживать путем неформальной кооперации. В итоге система прошла два избирательных цикла (в 2000, 2004 гг.) не претерпев существенных изменений. Отсюда понятно, что импульс к ее изменению должен был обладать весьма значительной энергетикой, чтобы вызвать реальный процесс ее трансформации.

(Окончание в следующем номере)

1. См., например: Гельман В. Новая местная политика // Очерки российской политики. М., 1994. С. 67-96. Тихонов Д.А. Местное самоуправление и муниципальная автономия в современной России. М. 2004. С.68-88 и др.

2. Авдонин В.С. Муниципальные выборы и референдумы в Рязанской области // Местное самоуправление в современной России: политика, практика, право. М. 1998. Он же. Рязанская область: реформа местного самоуправления в условиях раскола элиты // Реформа местного самоуправления в региональном измерении. М., 1999. Он же. Взаимодействие трех уровней власти в Рязанской области / Центр – регионы - местное самоуправление / Под ред. Г.М. Люхтерханд-Михалевой и С.И. Рыженкова. Серия «Studia Politica» Выпуск 4. М.-СПб., 2001. Он же. Рязанская область - от структурного дуализма к сообществу элит // Россия регионов: трансформация политических режимов / Под. ред. В.Гельмана, С.Рыженкова, М.Бри. М., 2000. Он же. Этапы реформ местного самоуправления в Рязанской области // Муниципальные и региональные процессы в эпоху глобализации и европеизации. / Под ред. Г.В.Виткемпера, Г.Я.Козлова, В.С.Авдонина. М., 2006.

3. Бюллетень Рязанской областной Думы. Выпуск 3. Рязань, 1996. - С. 160-168.

4. Бюллетень Рязанской областной Думы. Выпуск 3. Рязань, 1996. - С. 169-170.

5. Бюллетень Рязанской областной Думы. Выпуск 6. Рязань, 1996. - С. 106.

6. Нечаев В.Д. Территориальная организация местного самоуправления в регионах России: генезис и институциональные эффекты. Курск, 2004. С. 94-96.

7. Подробнее о конфликте вокруг Устава Рязани и борьбы горсовета и мэрии см.: Авдонин В. Муниципальные выборы и референдумы в Рязанской области // Местное самоуправление в современной России: Политика, практика, право / Под ред. С.И. Рыженкова. М., 1998 г. С. 95 - 108.



Роль муниципальных выборов в стратегическом планировании устойчивого развития города

Холопов В.А.

Основным политическим событием 2008 года в России стали выборы Президента РФ и совмещенные с ними выборы в органы местного самоуправления. В период избирательной кампании важным событием, имевшим большой общественно-политический резонанс, стало выступление Президента В.В.Путина на расширенном заседании Госсовета 8 февраля 2008 г. В рамках выступления состоялась презентация новой концепции развития государства на долгосрочную перспективу «Стратегия развития России до 2020 года». В дальнейшем, на Красноярском экономическом форуме речь В.В.Путина была резюмирована Д.А.Медведевым и выражена в формуле четырех «И»: институты, инфраструктура, инвестиции, инновации. «Стратегия-2020» - политическая концепция, в которой сконцентрированы общие представления правящей элиты о целях и приоритетах проводимой государственной политики на ближайшие 12 лет. «Стратегия-2020», также как и «План Путина» - это фундамент для выстраивания диалога между властью и обществом, отношений между элитами центра, регионов и муниципалитетов, когда все уровни власти четко осознают вектор движения и следуют ему.

Детализированная долгосрочная стратегия, рамочно сформулированная руководством страны, должна обладать мощным инновационным потенциалом и вести к улучшению качества жизни людей, масштабным инвестициям в человеческий капитал. В центре внимания стратегического развития – человек, проживающий на конкретной территории. Это императив, который задает федеральный центр и который должны положить в основу своей работы регионы и муниципалитеты. Представляется, что в реализации этой стратегии особая ответственность возлагается на уровень

местного самоуправления - местную власть, самую близкую к населению.

Широко освещенная в СМИ указанная концепция дала старт инициативе жителей города по внесению наказов баллотирующимся кандидатам в депутаты Рязанской городской Думы, связанных с долгосрочным устойчивым развитием Рязани.

В озвученном варианте «Стратегия-2020» содержит ориентиры, которые должны быть детализированы в ходе общественных дискуссий и воплотиться в жизнь в форме конкретных программ стратегического планирования, по которым будут развиваться регионы и муниципальные образования.

Предвыборные встречи с избирателями кандидатов в депутаты гордумы показали, что методика стратегического планирования, учитывая сигналы из федерального центра, в ближайшем будущем будет очень востребована регионами и муниципалитетами. Жители ожидают от представителей власти всех уровней обеспечение стабильности на долгосрочную перспективу.

Следует отметить, что впервые интерес к стратегическому планированию зародился еще с конца 90-х, когда государственная политика в отношении регионов и местного самоуправления стала приобретать более ясные очертания. На основании исследования, посвященного мониторингу реформы местного самоуправления, были получены следующие результаты, касающиеся практик стратегического планирования в России.¹ Опрос 2004г. показал, что в целом по выборке 52% городов разрабатывали те или иные документы, в которых описывались долгосрочные перспективы их развития; среди центров субъектов Российской Федерации таких было 70%. В опросе 2006г. доля городов, осуществляющих стратегическое



планирование, возросла до 57%. Хотя бы один документ стратегического планирования имелся у 64% от всех городских округов и 44% от всех городских поселений. Вместе с тем доля граждан, принимавших активное участие в процессе создания этих документов, уменьшилась с 59% в 2004г. до 50% в 2006г. Та первая волна разработки стратегических планов, учитывая, что над ними трудились в основном неправительственные институты, некоторые исследователи характеризуют как процесс, который шел «снизу вверх»²: нововведение возникло в толще социума, а верховные власти через некоторое время возводят его в ранг государственной политики. Это привело к выводу о том, что местное самоуправление уже успело укорениться и созреть, если олицетворяющие их власти раньше, чем федеральные, ощутили потребность в стратегическом подходе к развитию своих городов и регионов. Л.Смирнягин заключает, что «нужда в стратегии и ее разработке – показатель неплохого уровня управления, который свидетельствует не только об определенном уровне зрелости института, но и о его подспудной уверенности в своем будущем».³

Систематизируем цели и задачи, на достижение которых должна работать стратегия планирования развития города на современном этапе муниципальной политики:

- концентрация и мобилизация всех материальных и нематериальных ресурсов развития города; выявление точек ускоренного роста;
- грамотная стратегия позволяет учитывать и координировать интересы всех общественных слоев внутри городского сообщества, в первую очередь, сотрудничества администрации с частным бизнесом. План стратегического развития города – это своего рода соглашение всех групп интересов. Участники соглашения накладывают на себя ограничения и обязательства. План дает ориентиры и служит инструментом оценки мероприятий, предлагаемых различными субъектами муниципальной политики⁴;
- выработанные на основе «Стратегии-2020» региональные и муниципальные стратегии развития позволяют проводить более системную, более целенаправленную государственную политику в отношении субъектов и местного самоуправления. Если раньше стратегии социально-экономического развития городов

могли сильно отличаться друг от друга, то теперь появилась определенная платформа для выработки единообразных стратегий, но с учетом индивидуального профиля каждой административно-территориальной единицы. Поэтому предполагаем, что система организации городского управления в России будет существенно модернизирована. Тем более выработанные ранее программы в условиях нестабильной социально-экономической ситуации в стране повсеместно носили «антикризисный характер», и были направлены на решение текущих задач и проведение институциональных преобразований.⁵ Теперь характер программ сменяется направленностью на реализацию конкретных проектов, имеющих стратегическое значение для развития города;

- наличие у муниципального образования долгосрочной стратегии развития – это фактор устойчивости, стабильности, предсказуемости. Будущее становится более понятным, ожидания более реалистичными и даже гарантированными, что положительным образом сказывается на инвестиционном климате городского сообщества, на отношениях власти с жителями. То есть стратегическое планирование может стать важным фактором формирования позитивного имиджа города и городской власти.

Особое внимание необходимо обратить на то, что практику стратегического планирования необходимо анализировать в русле проводимой реформы местного самоуправления. Переходный период в реализации ФЗ-131 «Обобщих принципах организации местного самоуправления в РФ», регламентирующей реформу, заканчивается с 2009г. Разработку стратегий развития городов можно рассматривать в качестве задачи для достижения самой приоритетной цели муниципальной реформы – приближения власти к населению, стимулирования различных форм участия населения в местных делах. Стратегия должна стать плодом общественного консенсуса, стабилизировать общественно-политические процессы на муниципальном уровне. Должны работать все механизмы вовлечения населения в разработку Стратегии, в первую очередь, публичные слушания. Необходима институализация участия органов территориального общественного



самоуправления (ТОС) в стратегическом планировании развития территории города.

Именно предвыборные встречи с населением, организованные в Рязани кандидатами и политическими партиями в предвыборный период, позволили стартовать упомянутому процессу вовлечения населения в разработку Стратегии.

Стратегический план содержит три основных (обязательных) компонента: аналитический, прогнозный и рекомендательный.⁶

1) Аналитическая часть документа включает характеристику экономико-географического положения, природных условий и ресурсов, тенденции изменения демографического, хозяйственного, бюджетного потенциала, жилищно-коммунальной и социальной сфер. По каждому из разделов даются краткие предложения по направлениям развития.

Здесь следует заметить, что изменения внешней среды должны быть тоже обобщены в качестве тенденций и учтены в работе над стратегическим планированием. Состояние городской среды, по некоторым оценкам, будет напрямую зависеть от таких тенденций общественного развития как закономерности рыночной экономики, глобализация, переход к постэкономической эпохе, депопуляция и централизация.⁷ На местном уровне эти глобальные тенденции также проявятся во всей полноте. Например, под постэкономической эпохой подразумевается гуманизация всей общественной жизни. На передний план все решительнее выходят внеэкономические интересы людей: представление о благополучии люди все больше связывают с социально-культурными факторами, а не экономическими интересами. Стратегии планирования жизни городов ориентируются в направлении гуманизации, озабоченности социально-культурной проблематикой, а не решением производственных задач. Экономическая жизнь настолько же стимулируется ради повышения занятости горожан, настолько и ограничивается соображениями охраны окружающей среды или охраной прав горожан как собственников. Сюда же относится и «социальное обременение бизнеса». Последствия, связанные с депопуляцией, исследователи видят в жесткой конкуренции городов друг с другом за жителей, активизации работы по качественному улучшению общественного имиджа города.

2) На основе выявленных в ходе анализа

тенденций составляется многовариантный прогноз. Генетический прогноз развития экономики города составляется исходя из предположения, что на перспективу сохранятся выявленные тенденции (экстраполяция). Целевой прогноз предполагает «обратное» построение - исходя из цели, выстраивается траектория развития основных секторов, необходимая для обеспечения достижения этой цели (интерполяция). Краткосрочный прогноз (на ближайшие год-два) может составляться в количественных параметрах, а долгосрочный имеет смысл составлять лишь на качественном уровне. На основе генетического и целевого прогнозов формируются два гипотетических сценария. Затем разрабатывается «медианный» вариант и обычно предлагается к рассмотрению как наиболее реалистичный. По существу, он представляет собой стержень экономической стратегии.

3) В третьей части разрабатываются рекомендации по мероприятиям, которые должен осуществить город для стимулирования позитивных тенденций и предотвращения или компенсации негативных процессов. Могут быть даны рекомендации, которые необходимо предпринять в качестве экстренных мер реагирования на негативное развитие в отдельных секторах. Среди мероприятий также есть разделение на желательные и обязательные. Предполагается, что каждое мероприятие является шагом в решении общей задачи, но носит относительно самостоятельный характер. Для мероприятий должны быть указаны рекомендации по исполнению, оценка затрат и источники финансирования, ожидаемый эффект, сроки исполнения и ответственные исполнители. Таким образом, разработанная стратегия выходит за рамки собственно стратегического плана и создает своего рода «мостик» перехода в следующую стадию городского планирования - детальную проработку целевых программ.

Стратегический план должен работать на общую задачу повышения эффективности муниципального управления. Предполагается, что в работе над стратегией должен быть со всей серьезностью поднят давно обсуждаемый вопрос о критериях эффективности городского управления. Напомним, что для региональной власти такие критерии были недавно выработаны, и деятельность региональных властей будет оцениваться и



сравниваться, в том числе, на их основе.

На местном уровне критерии оценки городской Думы и Администрации города были озвучены в период выборов жителями города.

Итак, муниципальное образование город Рязань активно включилось в процесс выработки оптимального, долгосрочного плана стратегического развития города, адекватного поставленным руководством страны задачам. По предложению представительного органа – городской Думы – инициировано публичное обсуждение проблемы стратегического планирования с целью «улучшения социально-экономического положения города, укрепления его экономического потенциала, повышения качества жизни населения».⁸ Широкий круг участников обсуждения позволит услышать все группы интересов (представителей местной и региональной властей, бизнес-сообщества, научного, экспертного сообщества, комитетов ТОС, других общественных организаций) и благодаря этому наиболее полно учесть интересы жителей. В разработке стратегии примут участие эксперты московского Фонда «Институт экономики города». Предполагается, что выработанный консолидированными усилиями документ будет вынесен на публичные слушания, участие в которых смогут принять все жители города.

Таким образом, можно говорить о начале важного этапа модернизации всей системы муниципального управления, обусловленный вступлением в силу Федерального закона №131 и разработкой планов стратегического развития муниципальных образований. Общая тенденция перехода от политики стабилизации к политике модернизации и инновациям, затрагивает и местный уровень власти, предъявляя новые требования к повышению эффективности управления в интересах каждого жителя. Все большее распространение получает подход к городу как к компании с развитием элементов корпоративного менеджмента, новых управленческих технологий (стратегического планирования, мониторинга и оценки программ). В этой связи положительную роль может сыграть интенсификация межмуниципального сотрудничества, инвентаризация накопленного городами опыта в сфере управления местным развитием.

Таким образом, стимулирование участия общественности в работе над стратегией

становится важным фактором сближения власти и населения, на что и направлена реформа местного самоуправления.

Инициатива Президента России по разработке стратегии развития государства на долгосрочный период, озвученная в период пика предвыборной политической активности населения, легла в основу народной инициативы по разработке плана стратегического развития Рязани на период до 2020 года. Соответствующие указы избирателей были аккумулированы избранными депутатами городской Думы и одним из первых решений вновь избранного Главы муниципального образования стало постановление о создании Совета по стратегическому развитию Рязани. Таким образом, стратегия планирования развития Рязани является продуктом согласования интересов всех активных субъектов муниципального процесса – власти, бизнес-групп и их ассоциаций, общественных организаций, объединений горожан. Документы по стратегическому планированию – это большая экспертная работа, требующая квалификации и профессионализма. При этом участие горожан, формулирование инициатив и интересов «снизу» важный фактор легитимности стратегии, ее адекватности реальным потребностям людей. Только поместив в центр внимания стратегического развития человека, проживающий на конкретной территории, можно говорить о реальном улучшении качества жизни людей и масштабных инвестициях в человеческий капитал.

1. Пузанов А., Рагозина Л. Отчуждение местной власти // Pro et Contra.-2007.-январь-февраль.-С.12

2. Смирнягин Л. Трудное будущее российских городов // Pro et Contra.-2007.-январь-февраль.-С.16

3. Смирнягин Л. Трудное будущее российских городов // Pro et Contra.-2007.-январь-февраль.-С.17

4. Пильман И.С. Планирование и организация экономического развития городов // Эра Городов. www.urbanecomomics.ru (Институт экономики города)

5. Елагина Е., Попов Р., Шевырева Н. Городское управление в современной России // Городское управление.- 2005.-15 мая.-www.urbanecomomics.ru (Институт экономики города)

6. Пильман И.С. Планирование и организация экономического развития городов // Эра Городов. www.urbanecomomics.ru (Институт экономики города)

7. Смирнягин Л. Трудное будущее российских городов // Pro et Contra.-2007.-январь-февраль.-С.18

8. www.admrzn.ru (Информационный сервер администрации города Рязани)



Дискурс о реализации избирательных прав иностранными гражданами на выборах органов местного самоуправления в современной России

Трыканова С.А.

Включение России в глобальную сеть потоков международной миграции и превращение ее в мировой центр массового перемещения трудовых мигрантов ведёт к целому комплексу проблем в социально-экономической и политической жизни российского общества. Одним из дискуссионных вопросов российской политической практики является возможность реализации избирательных прав иностранцами на выборах органов местного самоуправления.

История конституционного развития нашей страны знаменательна различными правовыми подходами к определению возможности иностранцев принимать участие в избирательном процессе. На ранних этапах отечественного народного представительства уже присутствовали элементы такого участия. Достаточно вспомнить опыт Земских соборов, избравших на российский престол царей. Учитывая, что в качестве возможных кандидатур рассматривались кандидатуры иноземных принцев, а сами соборы основывались на принципе выборности и в литературе иногда назывались «избирательными соборами», можно с большой долей условности сделать вывод о наделении иноземцев пассивным избирательным правом. В более поздний дореволюционный период отечественной истории уже доминировал принцип подданства при наделении лиц избирательным статусом. Однако в п. 20 гл. 5 первой российской Конституции 1918 г. устанавливалась иная норма, в соответствии с которой «...из солидарности трудящихся всех наций, Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика предоставляет все политические права российских граждан иностранцам, проживающим на территории Российской Республики для трудовых занятий и принадлежащим к рабочему классу или к не пользующемуся чужим трудом крестьянству...». В текстах последующих

Основных законов, за исключением п. 11 гл. 1 Конституции РСФСР 1925 г., отмеченная норма отсутствовала.

Запрет на реализацию активного избирательного права иностранцами гражданами сохранялся в российском праве вплоть до принятия Федерального закона от 19 сентября 1997 г. N 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее - второй рамочный избирательный закон); пассивного - до вступления в силу Федерального закона от 30 марта 1999 г. N 55-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Последний документ в виде общего правила запрещал иностранным гражданам осуществлять деятельность, способствующую или препятствующую выдвижению кандидатов (списков кандидатов), избранию зарегистрированных кандидатов. Очевидно, что эта общая формулировка включала запрет на реализацию как активного, так и пассивного избирательного права иностранцев. Единственное исключение из этого правила было закреплено в п. 8 ст. 4 второго рамочного избирательного закона в ред. 1999 г., устанавливающем, что в соответствии с международными договорами РФ и соответствующими им федеральными законами, законами субъектов РФ иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления на тех же условиях, что и граждане РФ.

В юридической науке делались попытки обоснования противоречивости указанной нормы требованиям Конституции. По нашему мнению, такая точка зрения не является обоснованной.



Действительно, Основной Закон в ст. 32 провозглашает право именно граждан РФ избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме. Однако систематическое толкование этой статьи в совокупности с ч. 3 ст. 62 Конституции позволяет распространить избирательные права и на иностранных граждан, но в пределах, установленных федеральным законом или международным договором РФ.

Таким образом, для предоставления национального режима иностранцам при проведении муниципальных выборов в соответствии с рамочным избирательным законом требовались три условия:

- наличие международного договора с государством (государствами), гражданам которого (которых) предоставляются избирательные права на территории России;
- принятие федерального закона, разрешающего иностранным гражданам принимать участие в местных выборах;
- наличие закона субъекта РФ, закрепляющего аналогичное право.

Заметим, что некоторые исследователи при анализе п. 8 ст. 4 второго рамочного избирательного закона допускали альтернативное толкование в отношении последних двух условий участия иностранцев в муниципальных выборах. Так, С.А. Авакьян отмечал необходимость отражения избирательных прав отмеченных лиц «в федеральном законе либо законе субъекта РФ».¹ В.А. Лебедев также делал ссылку на два условия реализации иностранцами избирательного права - заключение международного договора РФ и принятие «федерального закона либо закона субъекта Российской Федерации». На наш взгляд, построение рассматриваемой нормы все же предполагало совместное регулирование участия иностранных граждан в выборах как федеральным, так и региональными законами.²

Впрочем, это была не единственная законодательная формулировка, вызвавшая сложности в толковании. Если в отношении первого условия сомнений в правоприменении не возникало - очевидно, речь могла идти как о двустороннем, так и о многостороннем договоре, - то в отношении второго условия оставались вопросы. Было неясно, какой именно закон имелся в виду: избирательный, закон о статусе всех иностранцев либо закон о

статусе иностранцев определенной гражданской принадлежности. Дело в том, что буквальное толкование пункта 8 ст. 4 рассматриваемого Федерального закона допускало все три версии. Однако практика доказывала реалистичность только двух. Так, на уровне Федерального закона об основных гарантиях допускалось участие иностранных граждан в муниципальных выборах (п. 8 ст. 4); кроме того, Федеральный закон от 10 июня 1997 г. N 89-ФЗ «О ратификации Договора о Союзе Беларуси и России и Устава Союза Беларуси и России» признавал обязательность для нашей страны Устава Союза Беларуси и России, подписанного 23 мая 1997 г. Учитывая, что в ст. 18 вышеназванного Устава допускалось право граждан Союза, постоянно проживающих в другом государстве - участнике Союза, избирать и быть избранными в органы местного самоуправления на территории этого государства, то рассматриваемый Федеральный закон косвенно разрешал гражданам Белоруссии участвовать в муниципальных выборах на территории РФ. Что же касается закона о статусе всех иностранцев, то новый нормативный акт о правовом положении иностранных граждан находился на стадии разработки, а Закон СССР от 24 июня 1981 г. N 5152-X «О правовом положении иностранных граждан в СССР» не предусматривал возможности наделения этой категории лиц какими-либо избирательными правами.

По свидетельству Ю.А. Веденеева, единственным для нашей страны международным договором, предусматривающим на момент вступления в силу второго рамочного избирательного закона участие иностранных граждан в муниципальных выборах, являлся Устав Союза Беларуси и России 1997 г. С учетом этого факта многие субъекты РФ, включившие в свое законодательство норму о наделении избирательными правами иностранцев, предоставляли гражданам Белоруссии возможность участия в муниципальных выборах. В Амурской области такая возможность впервые была предусмотрена п. 3 ст. 3 Избирательного кодекса 1999 г., установившим, что «в соответствии с международными договорами РФ и соответствующими им федеральными законами иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципально-го образования, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления на



тех же условиях, что и граждане РФ».

Интересно, что Закон об основных гарантиях 1997 г. не регулировал вопросы участия иностранных граждан в местных референдумах. Впрочем, Б.А. Страшун предполагал возможность применения законодательства по аналогии к институту референдума. Обоснованность этой точки зрения подтверждалась п. 4 ст. 18 второго рамочного избирательного закона, предусматривающим включение иностранных граждан в список избирателей, участников референдума при достижении ими на день голосования 18-летнего возраста.

Следующий масштабный этап правового регулирования участия иностранных граждан в муниципальных выборах приходится на 2002 г. Однако в истории деятельности российского парламентаповопросамэлекторальногоповедения иностранцев известна и более ранняя дата - 23 февраля 2001 г. В этот день в Государственную Думу РФ был внесен законопроект, предусматривающий изменение федерального избирательного законодательства. По свидетельству В. Кривцова, в одной из поправок буквально было изложено следующее: «На выборах, назначенных в случае досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ, не может быть выдвинут кандидатом гражданин РФ, если основанием для назначения указанных выборов послужили...».³ Буквальное толкование приведенного текста позволяло, как выразился автор, «не доверять гражданам РФ (внося запрет на выдвижение ими своих кандидатур), уже обманувшим один раз ожидания избирателей, и предоставить возможность для реализации пассивного избирательного права исключительно гражданам иностранных государств и лицам без гражданства». Этот юридический курьез, конечно, не был привнесен в отечественную правовую систему (за основу была взята введенная в июле 2001 г. во второй рамочный закон формулировка п. 7 ст. 28), что не помешало дальнейшему реформированию статуса различных категорий избирателей.

Федеральный закон от 12 июня 2002 г. N 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее - действующий рамочный избирательный закон) уже содержал видоизмененные законодательные формулировки по участию иностранцев в выборах. Так, п. 10 ст.

4 рассматриваемого документа установил, что на основании международных договоров РФ и в порядке, установленном законом, иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях на указанных выборах, а также участвовать в местном референдуме на тех же условиях, что и граждане РФ.

Как видим, предложенная правовая формула содержала несколько новелл. Во-первых, для участия иностранцев в избирательных действиях требовалось наличие двух, а не трех, как ранее, условий - заключение международного договора и принятие закона. В последнем случае четко не определялся вид такого закона (федеральный, закон субъекта РФ), что породило различные варианты толкования этой нормы. Так, Ю.А. Веденеев под названными законами понимает «федеральные законы, законы субъектов РФ»; причем разделительная запятая, скорее, исключает возможность автономного регулирования избирательной правоспособности иностранцев уровнем только федерального закона либо нормами исключительно регионального правового акта. В.А. Лебедев, напротив, указывает на достаточность федерального регулирования этого вопроса. О.Е. Кутафин отмечает возможность регулирования статуса избирателя-иностранца как федеральными законами, так и законами субъектов РФ, что уже допускает некоторую альтернативность. По мнению автора настоящей статьи, термин «закон», упомянутый в п. 10 ст. 4 действующего рамочного избирательного закона, следует толковать с учетом ст. 71, 72 Конституции РФ. Поскольку вопросы избирательного права составляют совместное ведение РФ и субъектов РФ, а заключение международных договоров, в том числе об участии граждан в выборах на территории государства пребывания, - исключительная прерогатива РФ, то в современных условиях возможность автономного регулирования правоспособности иностранцев на местных выборах следует исключить.

Второй новеллой можно считать появление нормы, прямо разрешающей иностранным гражданам принимать участие в местном референдуме.

Кроме вышеназванных особенностей нового законодательного определения статуса инос-



трантных граждан нам представляется возможным выделить еще одну. Если ранее закон предписывал участие иностранцев в выборах «в соответствии с международными договорами Российской Федерации и соответствующими им федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации», что позволило нам выделить три допустимых вида федеральных законов, то новый рамочный закон использует иную формулировку: «на основании международных договоров Российской Федерации и в порядке, установленном законом», иностранные граждане участвуют в выборах. То есть подчеркивается процессуальный аспект регулирования электоральных отношений. Следовательно, подразумевается именно избирательный закон.

Впрочем, в российской правовой системе принято еще два новых федеральных закона, подтверждающих права иностранцев на участие в муниципальных выборах. Имеется в виду Федеральный закон от 25 июля 2002 г. N 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», подтвердивший в ст. 12 право постоянно проживающих в РФ иностранных граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в местном референдуме в случаях и порядке, предусмотренных федеральными законами, а также Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», закрепивший в п. 1 ст. 3, что «иностранные граждане, постоянно или преимущественно проживающие на территории муниципального образования, обладают при осуществлении местного самоуправления правами в соответствии с международными договорами Российской Федерации и федеральными законами».

Оправданно ли такое неоднократное федеральное регулирование одного и того же вопроса? Безусловно, если нормы различных правовых актов взаимодополняют, развивают друг друга. Однако характерна ли подобная согласованность для российской правовой системы? Думаем, что нет. Несмотря на наличие в отечественном законодательстве нескольких норм по рассматриваемой проблеме, участие иностранных граждан в муниципальных выборах обладает значительной долей неопределенности. В юридической литературе при изучении данного института исследователи

ограничиваются повторением законодательных формул, не раскрывая детально их содержание. Значительный вклад в отсутствие ясного избирательного статуса иностранцев приносят как противоречия в немногочисленных законодательных формулировках отечественных законов, так и недостаточная информированность правоприменителей о действующих международных договорах РФ, предполагающих участие отдельных категорий иностранцев в муниципальном избирательном процессе. К числу противоречивых законодательных формул можно отнести, во-первых, отсутствие единых ссылок на правовые документы об избирательных правах иностранцев. Действующий Закон об основных гарантиях, как отмечалось, ссылается на международные договоры РФ и законы; Закон об общих принципах организации местного самоуправления - на международные договоры РФ и федеральные законы; Закон о правовом положении иностранных граждан - только на федеральные законы. Такой различный подход создает правовую неопределенность, которая отнюдь не способствует единому толкованию норм. Естественно, что наиболее благоприятные условия для иностранцев создает рамочный избирательный закон; следовательно, именно он при возникновении спора подлежит применению.

Второе противоречие трех вышеназванных Законов заключается в том, что они устанавливают разные требования к проживанию иностранных граждан на территории муниципального образования для наделения их избирательными правами. Закон о правовом положении иностранных граждан наряду с рамочным избирательным законом устанавливает принцип постоянного проживания для наделения иностранцев правом избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. Закон о местном самоуправлении создает более благоприятные условия - по сути, наделяет избирательными правами не только постоянно, но и преимущественно проживающих иностранцев. Если руководствоваться требованиями п. 6 ст. 1 рамочного избирательного закона, то федеральные законы не должны ему противоречить; при возникновении коллизии должны применяться нормы Закона об основных гарантиях. С другой стороны, юридический принцип *par in parem non habet imperium* (равный не имеет власти над равным) ставит под сомнение обоснованность приоритета одного фе-



дерального закона над другим. В юридической науке само право законодателя провозглашать верховенство норм одного из законов над нормами всех иных законов этого же вида нередко оспаривается. Этому способствует мнение Конституционного Суда РФ, который подчеркивает, что в Конституции РФ не определяется и не может определяться иерархия внутри актов одного их вида; ни один федеральный закон не обладает по отношению к другому федеральному закону большей юридической силой

Центральная избирательная комиссия, рассматривая коллизию о законодательных требованиях к продолжительности проживания иностранных граждан на территории России, сослалась на ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, предложив для разрешения противоречий в каждом конкретном случае руководствоваться нормой, содержащейся в международном договоре. А поскольку в международных договорах, как правило, употребляется терминология, использованная в рамочном избирательном законе, приоритет следует отдавать именно ему.

Некоторые сложности традиционно вызывает вопрос о том, гражданам какой страны могут предоставляться избирательные права на муниципальных выборах в России. В юридической литературе в качестве единственного примера традиционно приводился краткосрочный опыт российско-белорусских отношений, основанный на Уставе Союза Беларуси и России. Учитывая, что с 26 января 2000 г. этот документ прекратил свое действие, можно было бы сделать вывод об отсутствии практического применения рассматриваемых норм российских законов. Вместе с тем в вышеупомянутом письме ЦИК РФ отмечаются в числе действующих в настоящее время международных договоров РФ, предусматривающих право иностранных граждан на участие в местных выборах и референдумах, договоры с Республикой Казахстан, Киргизской Республикой, Республикой Армения и с Туркменистаном. Причем первые два договора предусматривают предоставление активного и пассивного избирательного права при выборах в представительные органы муниципальных образований, а также глав муниципальных образований, не являющихся главами местных администраций, а также права на участие в местном референдуме. В соглашении с Туркменистаном гражданам договаривающейся сто-

роны предоставляются те же права, но в несколько расширенном составе: им разрешается принимать участие в выборах глав муниципальных образований, без ограничения для глав местных администраций. Наименьший объем в сфере непосредственной демократии предоставляет договор с Арменией - этот документ предусматривает лишь право постоянно проживающих иностранцев на участие в местном референдуме.

Участие в муниципальных выборах отдельных категорий иностранцев в стране проживания не исключается еще как минимум двумя межгосударственными соглашениями с бывшими союзными республиками, в которых участвует Россия. Имеется в виду Договор о правовом статусе граждан одного государства, постоянно проживающих на территории другого государства, 1998 г. и Договор между РФ и Республикой Грузия о правовом статусе граждан РФ, постоянно проживающих на территории Республики Грузия, и граждан Республики Грузия, постоянно проживающих на территории РФ, 1995 г. Однако для вступления их в силу требуется ратификация.

Несмотря на чрезвычайную важность рассматриваемого института и крайне ограниченный перечень государств, граждане которых допускаются к участию в политической жизни российских муниципальных образований, на сегодняшний момент в стране отсутствуют единые статистические данные о количестве иностранцев, реализовавших избирательные права. Конечно, нельзя согласиться с мнением тех исследователей, которые подчеркивают нулевой правоприменительный эффект рассматриваемых норм рамочных избирательных законов». Вместе с тем в отчетах государственных органов крайне редко освещается этот вопрос, да и то, как правило, в связи с незаконным участием в избирательном процессе исследуемой категории лиц. Уникальная практика в этом отношении характерна для Хабаровского края. Как следует из доклада прокуратуры этого субъекта РФ, в 2003 г. при проведении выборов депутатов Государственной Думы в нарушение требований законодательства в списки избирателей в Ванинском районе были включены граждане Украины, Молдовы, Казахстана, Армении, которые, естественно, не обладают активным избирательным правом при выборах в органы государственной власти.

Конечно, такое широкое толкование идеи



равенства прав граждан в российских условиях вряд ли оправданно. Однако предоставление избирательного статуса иностранцам на муниципальном уровне следует, на наш взгляд, приветствовать. При этом крайне важно сохранить взвешенный подход к включению «неграждан» в политическую систему на местном уровне. Заимствуя опыт европейской интеграции, основанный на идее «общего дома», предпочтение следует отдавать гражданам государств - членов СНГ. Культурная, правовая, языковая общность жителей некогда единой страны будет способствовать интегративным процессам даже на микроуровне, в качестве которого выступает муниципальное образование.

Для придания жизнеспособности исследованным в настоящей статье нормам российского права следует в первую очередь исключить их коллизийность. Поскольку основополагающие вопросы выборов в нашей стране регулируются рамочным избирательным законом, целесообразно в законы о статусе иностранных граждан и о местном самоуправлении включить единую норму о том, что «участие иностранных граждан в выборах на территории Российской Федерации регулируется Федеральным законом от 12 июня 2002 г. N 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Вторым обязательным условием совершенствования практики избирательных кампаний в России с привлечением иностранцев является модернизация системы учета избирателей, использующей комплексы средств автоматизации ГАС «Выборы». Пункт 3 ст. 17 действующего рамочного избирательного закона устанавливает лишь, что иностранные граждане в случаях, рассмотренных выше, включаются в списки избирателей при проведении выборов в органы местного самоуправления. Однако ввиду отсутствия эффективной системы учета иностранных граждан-избирателей на практике комиссиям приходится обращаться к явочному порядку голосования иностранцев на местных выборах, дополняя список избирателей - граждан РФ. Естественно, это не позволяет ответить на вопрос: какое же количество иностранных граждан из имеющих право участвовать в муниципальных выборах приняло участие в голосовании? Если использовать терминологию В.В. Маклакова, то сегодня в России избирательный корпус является не юридическим, а потенциальным,

т.е. включающим значительную долю незарегистрированных избирателей.⁴ Очевидно, что требуется модернизация регистра избирателей в процессе развития ГАС под руководством Федерального центра информатизации при ЦИК РФ, поскольку в Положении о Государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации, утвержденном Постановлением ЦИК РФ от 29 апреля 2003 г., не детализирован учет такой категории избирателей, как иностранцы.

И, наконец, третье условие для повышения эффективности участия в российских выборах граждан зарубежных государств - надлежащее информирование участников избирательного процесса о содержании как международных договоров, так и российского избирательного законодательства. По нашему мнению, это один из самых слабых аспектов исследуемой проблемы. К сожалению, члены многих избирательных комиссий не осведомлены о категориях иностранных граждан, которым надлежит выдавать бюллетени при проведении выборов, референдума, о порядке и основаниях их участия в выборах. Основная причина этого - отсутствие должного нормативного регулирования, комплексно учитывающего нормы избирательного и административного права.

Таким образом, дискурс о реализации избирательных прав иностранных граждан на выборах органов местного самоуправления имеет важное стратегическое значение для РФ и требует комплексного подхода при рассмотрении.

1. Авакьян С.А. Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция. СПб., 2003. С. 176.

2. Комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» с изменениями и дополнениями, внесенными Федеральным законом от 30 марта 1999 г. N 55-ФЗ / Под ред. В.И. Васильева, А.А. Вешнякова, В.И. Лысенко. М., 1999. С. 83.

3. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» / Под ред. А.А. Вешнякова. М., 2003. С. 90.

4. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / Под ред. А.А. Вешнякова. М., С. 164.



Фоторепортаж о круглом столе представителей региональных отделений политических партий

29 мая 2008г. Избирательная комиссия Рязанской области провела круглый стол по обсуждению Закона Рязанской области от 13 декабря 2006 года «О выборах в органы местного самоуправления Рязанской области».





Уважаемый читатель! Мы открываем новую рубрику, в которой будем рассказывать о практических работах избирательного процесса. Наш сегодняшний гость – председатель территориальной избирательной комиссии, занявшей первое место в областном конкурсе на лучшую организацию работы по подготовке и проведению выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ пятого созыва и Президента РФ. Итак, знакомьтесь...



**ВИКТОР ИВАНОВИЧ
ЕПИШКИН**

Возраст - 50 лет

Образование – высшее

Место работы – Спасская районная Дума

Должность – руководитель аппарата

Корреспондент: Виктор Иванович, расскажите немного о себе.

Виктор Иванович: Биография достаточно традиционна для тех, кому сейчас 50 лет и кто был активен в молодости. Закончил Рязанский педагогический институт, один год проработал в школе, затем семь лет в комсомоле, потом заместитель председателя райисполкома, председатель райспорткомитета и уже 12 лет работаю руководителем аппарата Спасской районной Думы.

К.: Скажите, пожалуйста, Вы давно участвуете в выборном процессе?

В. И.: В избирательную систему я пришел работать давно – еще в середине 90-х годов. Начал работать в территориальной избирательной комиссии по договору, а с 1996 года постоянно избирался председателем Спасской ТИК.

К.: А сколько у Вас участковых избирательных комиссий?

В. И.: Всего 57. Район по площади у нас – третий по области. Впереди нас только Касимовский и Клепиковский районы. Из одного конца в другой – 100 километров. Поэтому много избирательных участков небольших по численности.

К.: Скажите, что самое сложное в работе председателя ТИК?

В. И.: Самое сложное – совмещать основную работу, за которую получаешь зарплату с работой в избирательной комиссии. Члены комиссии работают на внештатной основе.

А работа идет не только во время выборов, но и в межвыборный период. Поэтому все члены комиссии, в том числе и председатель, работают на два фронта, причем избирком – второй фронт.

К.: Как складываются отношения комиссии с муниципальными органами власти?

В. И.: Отношения очень хорошие, иначе наша ТИК вряд ли заняла бы первое место. В ходе подготовки и проведения избирательных кампаний любого уровня нам всегда оказывают помощь по всем направлениям – от обеспечения участковых избирательных комиссий помещениями, средствами связи, транспортом, до организации конкретных мероприятий с избирателями.

Например, в прошедших избирательных кампаниях был сделан акцент на работу с молодыми избирателями и мы, работая в тесном контакте с районными управлениями культуры,

...Такие деловые качества как инициативность, умение четко спланировать работу, координировать действия участников процесса, помогают Епишкину В.И. обеспечивать высокую результативность своей работы...

Т.Н.Шишиморова, начальник отдела молодежной политики Управления образованием Спасского района

образования и молодежной политики, смогли разработать и реализовать обширный план мероприятий. В каждом из 16 сельских поселений на базе местных библиотек работали Клубы молодых избирателей. На их заседаниях прошли правовые уроки, встречи с главами, депутатами поселений, председателями участковых избирательных комиссий предыдущих выборов



кампаний, действующих комиссий, олимпиады, викторины, беседы. В работе клубов, кроме того, приняли активное участие директора школ, учителя истории, права, библиотечные работники, работники администраций сельских поселений.

К.: Как Вы организуете учебу членов участковых избирательных комиссий?

В. И.: У нас сложилась достаточно стройная система обучения председателей и членов УИК. Она начинается с момента формирования УИК и утверждения председателей. Учеба строится в форме проведения, как минимум, трех семинаров, на которых мы рассматриваем не только теоретические вопросы, скажем по законодательству соответствующих выборов, но и, в первую очередь, учим наших активистов практическому решению возникающих проблем.

К.: Скажите, а не возникала идея создания постоянно действующей школы по подготовке резерва членов УИК?

В. И.: Идея – то, может, и возникала, но опять упираемся в то, что нет людей, работающих на постоянной основе. Хотя, если хотим иметь квалифицированные кадры УИК, рано или поздно, но к этому придем.

К.: А как Вы работаете с местными отделениями политических партий?

В. И.: В период подготовки и проведения выборов – очень активно. Начиная с формирования участковых избирательных комиссий. Этой работе мы уделяем самое серьезное внимание. Бывают достаточно серьезные расхождения по качественному составу тех, кого партии предлагают в состав УИК. Спорим, дискулируем и, как правило, находим общий язык.

К.: Много времени отнимает работа в качестве председателя ТИК?

В. И.: В период избирательных кампаний – очень много, практически без выходных... Порой возникает желание все бросить...

К.: Почему? Что – то не получалось или просто уже физическая усталость?

В. И.: Не столько физическая, сколько, наверное, психологическая усталость. И с политическими партиями, и с кандидатами приходится «воевать». Помню, в одной избирательной кампании одного кандидата дважды снимали с предвыборной гонки. Первый раз не зарегистрировали, т.к. много поддельных

подписей. Он второй раз собрал документы и выдвинулся. И опять то же самое.

К.: А чем занимаетесь в свободное время?

В. И.: Очень люблю спорт. Правда, в последние годы все чаще выступаю в качестве болельщика. Люблю смотреть соревнования по рукопашному бою, по водномоторному спорту. Но самая большая слабость – футбол.

К.: Наверное, именно поэтому Вы написали и издали книгу «Взлеты и падения Спасского футбола»?

В. И.: В 1993 – 1995 годах я работал председателем спорткомитета Спасского района. Собрал много различного материала. А в прошлом году депутаты районной Думы, увидев этот материал, предложили издать сборник очерков. Надеюсь, что получилось неплохо.

...Виктор Иванович – энергичный руководитель, творческая личность, интересный человек, прекрасный собеседник. Тактично, разумно направляет деятельность председателей УИК, создает обстановку сотрудничества и доброжелательности...

*Петрыкина Н.В., председатель УИК №739
по выборам Президента РФ*

К.: Каковы творческие планы на будущее?

В. И.: Если честно, то даже не думал. Времени совсем нет... Хотя недавно Игорь Николаевич Морозов предложил написать историю Спасского спорта...

К.: Энциклопедию Спасского спорта.

В. И.: Возможно, энциклопедию... Но, нет, не думал.

К.: Что больше всего цените в людях?

В. И.: Ответственность, принципиальность, честность.

К.: А что не терпите?

В. И.: Хамство.

К.: Любимое блюдо?

В. И.: Не слишком привередлив. Но, пожалуй, шашлык.

К.: Если писатель, то...

В. И.: Чехов, Крылов

К.: А какое событие за прошедший год стало для Вас самым главным?

В. И.: Сын в этом году поступил учиться в МГУ на геологический факультет. Один из немногих, кто прошел «сито» университетской олимпиады и уже зачислен для обучения.

К.: Поздравляем и спасибо за интервью.



Непосредственными участниками избирательного процесса являются журналисты. Освещая избирательную кампанию, они не только влияют на электоральный выбор, но и во многом формируют правовую культуру наших избирателей. В этом номере журнала мы представляем вам журналистку, ставшую лауреатом Всероссийского конкурса на лучший материал в средствах массовой информации, освещающий выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва, Президента Российской Федерации, выборы в органы государственной власти, органы местного самоуправления в Российской Федерации. В прошлом номере журнала она рассказала о том, как делала свои передачи, а в этом – рассказывает о себе. Итак, знакомьтесь...

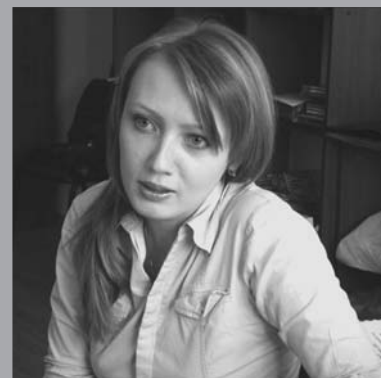
**НАТАЛЬЯ СЕРГЕЕВНА
СМОЛЬЯНИНОВА**

Возраст - 25 лет

Образование – высшее

Место работы – телекомпания «Край Рязанский»

Должность – корреспондент



Корреспондент: Наташа, скажите, пожалуйста, как Вы попали в журналистику?

Наталья Сергеевна: Можно сказать – семейная традиция. Мой дедушка был фотокорреспондентом ИТАР ТАСС. Судьба занесла его в Рязань. Здесь он получил квартиру и остался. А можно сказать и совершенно случайно. Я еще училась в Пединституте, и между практиками у меня было свободное время. Не зная, чем его занять, позвонила в телекомпанию «Эхо». На другом конце провода оказалась Алешина Нина Петровна. Я представилась, сказала, что учусь на 5-ом курсе и хочу поработать журналистом. Нина Петровна сказала – приходи, попробуем. Вот так я оказалась на телевидении.

К.: Почему из всех видов журналистики Вы выбрали именно телевидение?

Н. С.: Ну, это совершенно случайно. Я по жизни очень ленивый человек и на «ЭХО» позвонила только потому, что телекомпания находилась рядом с моим домом. Будь ближе редакция какой – либо газеты, была бы сегодня, скорее всего, журналистом этой газеты.

К.: И сколько Вы уже в профессии?

Н. С.: После окончания пединститута, с конца 2002 года я работаю журналистом. Сначала на «Эхо», потом телерадиокомпания «Либузна - ТВ» (СТС) и, наконец, «Край Рязанский».

К.: Почему так много телекомпаний?

Н. С.: На «Эхо» в течение двух с половиной лет я проработала журналистом в новостях. Это очень нужная, хорошая школа. Сначала мне было очень интересно, но потом просто устала... И ведь всегда хочется чего-то большего и когда мне предложили вести свою программу на канале «Либузна», я перешла на СТС...

К.: И какую программу Вы вели?

Н. С.: Я делала авторскую программу «Другие детали»... Это была развлекательная передача.

К.: А потом что? Закончился период развлечений и снова потянуло на серьезное?

Н. С.: Не совсем так. А потом я получила приглашение, от которого не смогла отказаться?

К.: И что же это было за предложение?

Н. С.: Нина Петровна Алешина пригласила меня на «Край Рязанский» и вот скоро год, как я работаю здесь.

К.: А журналистика нравится?

Н. С.: Конечно, да. Иначе не работала бы на телевидении.

К.: Можно подумать, что сейчас пойдете преподавать в школу?

Н. С.: Нет, в школу преподавать не пойду. У меня мама учитель и этого хватит.



К.: А почему после школы поступила именно в пединститут?

Н. С.: С детства любила читать и писать. Поэтому и поступила на литфак. В то время журналистского факультета у нас еще нигде не было. Если бы был, то обязательно поступила бы на него. Я никогда не представляла, как это делается, но меня всегда интересовала «кухня» телевизионная...

К.: Ну, теперь «кухню» Вы знаете, не появилось желания все бросить?

Н. С.: Нет. Как и в любой профессии, здесь есть свои плюсы и минусы, но плюсов, по моему, больше...

К.: Скажите, Наташа, а что самое трудное в Вашей профессии?

Н. С.: Мне кажется, что наша работа сложна, прежде всего, в эмоциональном плане. Специфика периферийной журналистики состоит в том, что человек, приходящий в нашу профессию, должен уметь практически все. У нас нет, как скажем, на федеральных каналах узкой специализации – кто-то специализируется на криминальных новостях, кто-то – на спорте, кто-то сосредоточен на политических новостях и так далее... Мы же должны быть готовы снимать и политические, и криминальные, и спортивные сюжеты. Причем не только снимать по разному, но и рассказывать по разному.

К.: То есть человек, пришедший в журналистику, должен быть хорошо эрудирован, разноплановым и писать должен по разному?

Н. С.: Да. Но очень многие, приходящие к нам, этого не понимают. На канале «Край Рязанский» проводили кастинг. Творческие люди нужны всегда. Но почему – то очень многие хотят быть ведущими. Приходят с большими иллюзиями – считают, например, что ведущий – очень легкая профессия. Тебя накрасят, посадят, за тебя напишут, а тебе остается лишь прочесть. А когда узнают, что надо тексты писать самим, подводки и шпигили надо тоже писать самим...

К.: А чем Вы занимаетесь на канале «Край Рязанский»?

Н. С.: Я, прежде всего, ответственная за вещание на канале «ТВ-Центр». Там у нас идет передача каждый будний день, состоящая из различных сюжетов.

К.: Скажите, а то, что Вы оказались участником федерального конкурса – это закономерность или случайность?

Н. С.: Вы знаете, в ходе последних двух федеральных избирательных кампаний мы сделали несколько, на мой взгляд, неординарных передач. А когда ЦИК РФ объявил конкурс, мы подумали – а почему не рискнуть?!

К.: И рискнули... А какие были первые чувства, когда Вы узнали, что стали Лауреатом Всероссийского конкурса?

Н. С.: Я очень обрадовалась, подпрыгнула до потолка и сказала «Yes! У меня получилось!». Ну, а если серьезно, то сначала не поверила. Позвонила в облбизком, где мне подтвердили, что да, я стала лауреатом и 14 мая меня приглашают в Москву, в ЦИК РФ на церемонию награждения победителей конкурса.

К.: И что было 14 мая?

Н. С.: Нас собрали в ЦИК, всех, кто освещал эти федеральные кампании. Особенно много почему – то было представителей радиовещания. Сначала вручили нам Дипломы лауреатов, а потом наградили практически всех присутствующих. Познакомилась с журналистами из других регионов, обменялись мнениями – все здорово!

К.: А что особенно запомнилось?

Н. С.: В начале церемонии Председатель ЦИК РФ Чуров В.Е. вынес на сцену три ларца и





сказал, что у нас сегодня будут традиционные премии и не традиционные. После того, как нас – лауреатов – наградили традиционными премиями, перешли к нетрадиционным наградам. В качестве таковых оказались фотографии подмосковных пейзажей и членов ЦИК, сделанные лично Чуровым В.Е. Эти фотографии размером 5 на 7 сантиметров, были вставлены в рамки 10 на 15 сантиметров с автографом автора.

К.: Вы тоже получили такую награду?

Н. С.: Нет, я получила только Диплом лауреата.

К.: Ваши любимые цветы?

Н. С.: Шиповник. Вообще, любые полевые.

К.: Какую книгу прочитали последнюю?

Н. С.: «Олег Рязанский» Алексея Хлуде-

нева. Очень интересная книга.

К.: Любимый писатель?

Н. С.: Не люблю Толстого, люблю Достоевского. Поэтов серебряного века.

К.: Чем занимаетесь в свободное время?

Н. С.: Свободного времени очень мало. Но, если выдается, то занимаюсь дочкой. У меня чудесная дочь – Василиса. Ей один год и два месяца. И очень жаль, что общаемся с ней значительно реже, чем хотелось бы.

К.: Любимое блюдо?

Н. С.: Лозанья.

К.: Главное событие этого года?

Н. С.: В прошлом – рождение дочери. А в этом... Наверное, пока победа в этом конкурсе.

К.: Еще раз поздравляем Вас со званием Лауреата Всероссийского конкурса. Желаем творческих успехов. Спасибо за интервью.



К вопросу о стратегиях избирательных кампаний в России

Семенов А.В.

Демократия – это необходимость мириться с тем, что управляют нами не герои.

Томас Карлайль

То, что нас можно обманывать снова и снова, внушает мне оптимизм.

Станислав Ежи Лец

Стратегия – термин, пришедший из военного искусства и прочно утвердившийся в управлении, маркетинге и политике, в том числе в избирательных технологиях. Российские теоретики и практики избирательных технологий проявляют все большее внимание вопросам стратегии избирательной кампании. Однако необходимо отметить, что само определение термина «стратегия избирательной кампании» вызывает некоторые затруднения и отличается крайней размытостью.

Например, А. Максимов определяет стратегию как свод основных идей кампании, в рамках которой реализуется образ кандидата, тактика и план избирательной кампании. Е. Малкин и Е. Сучков относят к стратегии содержательную часть кампании, а к тактике – коммуникативную часть. Таким образом, четкую границу между стратегией и тактикой проследить невозможно, так как форма и содержание избирательной кампании взаимозависимы. Хотя они вполне справедливо отмечают, что в стратегии формулируется четкий и ясный ответ на вопрос: почему, собственно, избиратель должен проголосовать именно за нашего кандидата или партию.

Таким образом, стратегия базируется на доминирующих мотивах электорального поведения. Но здесь и скрывается основная проблема релевантного и операционального метода определения мотивации избирателей. Во многом данный подход оказывается тупиковым, так как на сегодняшний день существует огромное множество теорий выбора, начиная от теорий рационального выбора и теории игр, заканчивая различными теориями иррационального, эмоционального выбора. Плюс к этому необходимо добавить сравнительно короткую электоральную

историю в России, которой явно недостаточно для того, чтобы определять модели электората и доминирующие мотивы. На наш взгляд, более целесообразно будет обратиться к мировой избирательной практике.

Сегодня в мировой практике избирательных технологий можно выделить два основных концептуальных подхода к стратегии избирательной кампании. Первый – это французская школа политического имиджмейкинга (imagemaking), основными представителями которого являются Ф. Буари и Ж. Сегела. Основа данного подхода заключается в создании персонажного образа политика, т.е., в первую очередь, работа с социальным имиджем (образом) политика или партии. Если создание личного имиджа предполагает работу с самим политиком (манера одеваться, говорить, невербалика и т.д.), то социальный имидж предполагает работу с электоратом, т.е. работу с восприятием того или иного политика в глазах электората. Наиболее объемно основные принципы данного подхода выразил Ж. Сегела:

1. голосуют за человека, а не партию;
2. голосуют за идею, а не за человека;
3. голосуют за будущее, а не за прошлое;
4. голосуют за образ социальный, а не за политический;
5. голосуют за человека – легенду, а не за посредственность;
6. голосуют за судьбу, а не за обыденность;
7. голосуют за победителя, а за неудачника;
8. голосуют за ценности подлинные, а не за мнимые.

Таким образом, стратегия в рамках данного подхода заключается в создании цельного образа, образа человека – легенды, судьбы, победы, на который, как предполагается,



и среагирует надлежащим образом электорат. Именно поэтому, очень часто данный подход называют ролевым имиджмейкингом.

Второй подход – это американская школа спина (spin), представленная Г. Куртцом, Д. Моррисом, Дж. Наполитаном. Само слово «spin» можно перевести как «кружение, верчение». В целом, под спином понимается концепция менеджмента новостей, событий. Как выражаются сами американцы, спин – это создание повестки дня (agenda setting); создание восприятия мира, будущего; внедрение и удержание нужной интерпретации событий, «исправление» картины мира в нужном направлении. Наиболее объемно сущность спина выразил в своей аксиоме Д. Моррис: «Президент – это message (сообщение, послание, новость)». Американские специалисты всегда ставят тему, message выше персоны, личности. Именно в этом основное различие этих двух подходов: если французская школа говорит о том, что тематика кампании вытекает из имиджа политика, то американская школа на основании тематики формирует образ политика или партии.

При этом обе школы свои подходы обосновывают высоким уровнем информационного шума в современном мире. Действительно, это является одной из основных проблем современных избирательных кампаний – просто «дойти» до своего избирателя, «пробиться» сквозь поток информации. По мнению представителей французской школы это возможно, если только вы предъявляете общественности целостный образ – судьбу, легенду, выбивающуюся из общего потока информации. Американские специалисты, напротив считают, что подобным образом «пробиться» к избирателю невозможно. Политик как таковой в информационном обществе обычная «звезда», ничуть не заслуживающая большего внимания, чем «звезда» шоу – бизнеса или спорта. Политика в принципе интересна меньшинству, а масс – медиа должны ориентироваться на большинство. Спин и старается совместить в себе требования этих двух сторон. Отсюда вытекает парадоксальность спина: общественность с помощью темы как бы приходится «отвлекать» от персоны политика, но одновременно через тему формировать нужный образ посредством «объективно» подаваемой

информации. При этом раскручиваемая тема всегда обладает так называемым «духом сенсационности» – по-другому в современном информационном обществе нельзя.

По всей видимости, эти различия обусловлены, в первую очередь, различием политических культур. Но необходимо отметить и тот факт, что обе школы имеют различные теоретические основы. Французская школа своими корнями уходит в классический публик рилейшнз (PR) (Филипп Буари по праву считается одним из отцов – основателей современного французского PR). Отсюда стремление к созданию неких целостных, долгосрочных и стройно выстроенных образов – мифологий.

Американская школа в первую очередь опирается на классические теории коммуникаций (Г. Лассауэлл, П. Лазерсфельд, М. Маклюэн). По всей видимости, отсюда акцентирование коммуникативных факторов. Недаром афоризм Д. Морриса уж очень перекликается с афоризмом М. Маклюэна: «Канал (массовой коммуникации) – это и есть message (сообщение, послание, новость)».

Общим в данных двух школах являются широкие предварительные исследования электората для формирования стратегии в рамках конкретной избирательной кампании. Анализ этих подходов к стратегии избирательной кампании позволяет сказать, что в целом под стратегией можно понимать содержательно – коммуникативное наполнение кампании, которое обеспечивает «выход» на базовый электорат с целью выполнения установки кампании. В то время как тактика представляет собой комплекс мероприятий по реализации стратегии.

Конечно же, необходимо отметить, что некоего жесткого водораздела между этими школами нет, постоянно идет процесс взаимообогащения, но некая профессиональная конкуренция явно наблюдается. И каждая из школ может похвастаться как сокрушительными победами над «конкурентами», так и скромно умолчать о поражениях.

Среди российских практиков и исследователей наблюдается подъем интереса к этим двум различным стратегическим подходам, более того, можно говорить о том, что различные стратегические концепции, которые предлагают



российские специалисты в действительности представляют собой адаптацию того или иного подхода.

В частности, явными последователями американского спина являются представители Уральской гильдии политтехнологов, конкретно специалисты «Bakster group». В своей работе «Уши машут ослом: современное социальное программирование» они пишут, что все современные избирательные и маркетинговые технологии базируются на провоцировании субъектности масс. Опираясь, как ни странно, на философию М. Фуко, Ж. Бодрийера, они утверждают, что связи с общественностью понадобились именно тогда, когда массы стали циничными и безответственными, когда методы классической пропаганды перестали работать. И единственное, что можно сделать в такой ситуации – это провоцировать ощущение субъекта как у масс в целом, так и у отдельного «маленького человека». Но именно на этом и базируется спин: мнение навязывается массам, массы к нему подводятся самостоятельно через «объективную» подачу информации.

Единственное различие, пожалуй, заключается в том, что российские последователи явно уходят в сторону «электорального философствования», в то время как американский спин – вещь крайне прикладная и прагматичная.

Так же в России стали появляться работы, в которых авторы не пытаются «заново создавать велосипед», а анализируют и систематизируют конкретные спин – технологии, в частности, работа А. Миронова, бывшего спичрайтера Б. Ельцина и В. Путина, «Раздувай и властвуй».

Одновременно появилось множество российских вариантов интерпретации французского ролевого имиджмейкинга. Среди них особо необходимо отметить работы Е. Малкина и Е. Сучкова. Данные специалисты провели работу по классификации подходов к формированию стратегий в российской избирательной практике и на этой основе предложили свой подход, корни которого явно уходят в ролевой имиджмейкинг.

Анализируя практику избирательных кампаний, они выявили следующие подходы к формированию стратегии:

- наивный подход и его разновидности (программный и аппаратный), особенность

которого заключается в простом постулате: «То, что нравится (интересует) мне – то и нравится (интересует) избирателю». Как разновидность – акцент на «серьезную» программу (программный подход) или административную элиту («главное понравится начальству», аппаратный подход);

- социально – экономический подход, т.е. некое максимально точное выражение интересов тех или иных социально – экономических групп в избирательной кампании;
- подход с позиций «идеального кандидата», т.е. стратегия базируется на выявлении и воплощении тех «идеальных» качеств в кампании, которые «жаждет» увидеть электорат в кандидате;
- проблемно – адресный подход, т.е. выявление основных проблем избирателей с адресной привязкой и предложение путей их решения в кампании;
- рекламный подход, по сути, тактические (рекламные) мероприятия становятся стратегией кампании.

Проводя критический анализ данных подходов, находя их не эффективными, Е. Малкин и Е. Сучков предлагают свой подход, основанный на понятии доминирующего стереотипа. Стратегия формируется на базе тех стереотипов массового сознания, которые являются доминирующими на момент выбора. Анализируя российскую электоральную историю, Е. Малкин и Е. Сучков предлагают российский электорат делить на три большие группы: политически ориентированные, личностно ориентированные и подвижные.

У политически ориентированной группы доминирующими оказываются стереотипы, связанные с понятными им образами жизни, и соответственно с ценностями и идеалами: «жить как раньше», «жить как теперь», «жить как на Западе».

Личностно ориентированные избиратели основывают выбор на стереотипных представлениях о «соответствующих» качествах политика: «самый сильный», «самый умный», «чудотворец», «борец» и т.д.

У подвижных избирателей доминирующие стереотипы не проявляются ярко, они часто меняют предпочтения и голосуют на основе достаточно случайных мотивов.



Таким образом, стратегия избирательной кампании заключается в создании образа кандидата (партии) на основе доминирующего стереотипа, компенсации антиобраза и определения стратегии относительно конкурентов (как правило, это или разрушение положительного образа конкурента или «накачивание» антиобраза). Более того, Е. Малкин и Е. Сучков приводят в своих работах процентное соотношение каждой группы избирателей по доминирующим стереотипам в федеральных кампаниях с 1993 по 2003 годы.

Одновременно, Е. Малкин и Е. Сучков рассматривают ряд так называемых типовых стратегий. В частности, типовая стратегия отождествления – отождествление с партией (т.е. с неким образом жизни), с позитивным или негативным авторитетом в глазах избирателей. Типовая стратегия контрхода (негативная кампания), т.е. использование негативных стереотипов избирателей и мобилизация противников конкурента. А так же типовая стратегия «одной темы», когда тема кампании, как правило, наиболее актуальная проблема для избирателей, формирует образ кандидата (партии) и здесь уже явно наблюдаются корни американского спина.

Действительно можно сказать, что данный подход, на сегодняшний день, в России является одним из наиболее проработанных, как в теоретическом, так и в практическом плане. Но, тем не менее, он вызывает множество вопросов и критических замечаний.

Во-первых, данный подход априори рассматривает избирателей как политически активных, внимательно вникающих во все перипетии избирательной кампании, что на практике встречается крайне редко, т.е. данный подход не отвечает на один из фундаментальных вопросов, а как собственно «дойти» до своего избирателя.

Во-вторых, проведенный Е. Малкиным и Е. Сучковым анализ, фиксирует группы российского электората постфактум и таким образом остается неясным, насколько данная классификация будет операциональной для будущих избирательных циклов. Одновременно вызывает сомнения репрезентативность таких данных в связи с короткой электоральной историей.

В-третьих, различия между предлагаемыми типами образов (допустим между «сильной личностью» и «победителем») крайне мимолетные, что затрудняет использование данного метода. Остается неясным вопрос и о том, насколько «пересекается» политически и личностно ориентированный электорат.

И, наконец, в-четвертых, как признают сами Е. Малкин и Е. Сучков самой большой группой российского электората остаются подвижные избиратели (до 30% активных избирателей). Таким образом, именно эта группа является наиболее интересной в плане стратегий избирательных кампаний.

Несмотря на все вопросы, еще раз подчеркнем, что более разработанной концепции по формированию стратегии избирательной кампании в России пока нет. Постфактумный характер данного исследования не снижает его ценности, более того сама идея ретроспективного анализа электоральной истории для выработки концептуальных стратегий, несомненно, продуктивна.

Но у такого подхода есть свои ограничения: крайне короткий срок наблюдения и субъективность интерпретации. В частности, соглашаясь в целом с Е. Малкиным и Е. Сучковым в том, что действительно можно фиксировать достаточно устойчивые группы политически ориентированного электората, проявляющиеся при голосовании за партии, можно интерпретировать федеральные кампании, начиная с 1993 года в терминах негативных стратегий при работе с подвижным электоратом.

Особенно ярко это проявилось в президентских кампаниях. Кампания 1996 года стала уже хрестоматийным примером. Победа Б.Н. Ельцина была обусловлена именно негативной мотивацией: Ельцин воспринимался как меньшее зло по сравнению с Зюгановым. Чеченский кризис, полное разочарование в Б.Н. Ельцине позволили создать негативную стратегию для выбора В.В. Путина в 2000 году. В подобной ситуации фактически любой, использующий уверенную, властную риторику становится не просто меньшим злом, а фактически лидером, которого ждали.

В этом особенность негативных стратегий в понимании американского спина: можно



использовать как реально обоснованные, так и искусственно создаваемые тревожные (напряженные) ожидания (suspense), которые требуют незамедлительного снятия, разрешения. В итоге выбор избирателей обосновывается не позитивной мотивацией, а негативной в условиях иллюзии выбора, так как реального выбора нет, он предопределен особенностями нашей психики, требующей снятия напряжения.

В 2004 году для этих целей активно муссировался возможный сценарий «олигархического реванша», впоследствии активно и последовательно одобренный «оранжевой угрозой», «угрозой Запада суверенной демократии» и «возможным возвращением лихих 90-х годов». Все это в итоге и предопределило выбор в 2008 году.

Каждый из нас еще из детских сказок усваивает подобный нарратив: завязка (место событий и действующие лица), интрига (возникающая трудность или проблема), развязка (снятие, разрешение проблемы). Единственная особенность использования тревожных, напряженных ожиданий заключается в том, что с каждым разом массовое сознание становится все более устойчивым к подобным воздействиям и требуется все большее нагнетание обстановки, создание все более мощных образов «врага», «зла». В итоге это всегда приводит к массовой истерии и история знает множество таких примеров.

Да, политика в целом и избирательные стратегии в частности предполагают создание идентичностей, которые могут базироваться только на дихотомии «мы – они», «свой – чужой». Но весь вопрос как раз и заключается в мотивации принимаемой идентичности.

Выше приведенная интерпретация российской электоральной истории позволяет говорить именно о негативной мотивации избирателей и как следствие об эффективности только негативных избирательных стратегий в российских условиях на данном этапе. Однако важно понимать, что это один из множества возможных вариантов интерпретации электоральной истории.

Резюмируя, можно сказать, что вопрос о формировании собственно российских подходов к стратегии избирательных кампаний остается открытым и видимо будет таковым еще долгое время. Причина не только в крайне короткой электоральной истории, но так же в фактическом отсутствии широкомасштабных предвыборных и поствыборных исследований мотивации электората, которые требуют, в свою очередь, релевантной методологии. Можно констатировать, что на сегодняшний день, существующие политические силы в стране в силу непонимания не заинтересованы в подобных исследованиях, считают их чрезмерно затратными и не нужными. В итоге мы наблюдаем постоянно повышающуюся реальную стоимость избирательных кампаний фактически на всех уровнях при их относительно стабильной результативности и эффективности.

В подобных условиях единственным адекватным подходом к формированию стратегий остается адаптация различных западных концепций, что мы и наблюдаем. При этом очень часто адаптации превращаются в «новое изобретение велосипеда», что в дальнейшем будет только тормозить создание собственно российских подходов к данной проблеме. Именно этого и хотелось бы избежать на данном этапе.





Колбина Т. В.

Бюрократия: ее сущность и проявление

В последнее время в нашем обществе можно выделить (условно) ряд проблем, связанных с его демократизацией (с трудом, с издержками, но этот процесс идет) и теми препятствиями, которые тормозят действия на этом пути. Одним из таких «тормозов» является бюрократия (бюрократизм). Возникает вопрос: что это за явление, какова его природа и откуда она (бюрократия) появилась? Если говорить о природе бюрократии, то возникает вопрос — неизбежное или искусственное это явление в историческом развитии общества?

О бюрократии говорили многие философы, политики и с давних времен, когда возникла власть. Бюрократия и стала своеобразной формой власти. Но это была не единственная форма власти, которая создала и соответствующий стиль ее организации и действия. Достаточно давно (в греческом полисе) сформировалась демократия. Между демократией и бюрократией всегда существовала борьба, в которой победил, в определенном смысле бюрократизм, деформировавший и другие формы власти: монархическую и аристократическую, тоже пытавшихся его как-то обуздать.¹

Однако, несмотря на длительный период «преодоления» бюрократии, она продолжает жить и имеет в осуществлении власти в самых демократических странах немалый удельный вес.

Как отмечалось, раскрыть сущность бюрократии пытались многие исследователи. Выделяются примерно три подхода в характеристике бюрократии:

- это независимость аппарата власти от исполнителей;
- подавление инициативы отдельных частей организаций;
- деформация сознания — возникает особое функциональное сознание, «корпоративная» этика и психология;

- господство канцелярии, торжество формальности, заседательство и бумаготворчество, превалирование буквы инструкции;
- формирование специфического типа личности, главными чертами которой являются психологический, политический, моральный конформизм.

Данные свойства бюрократии позволяют рассматривать ее как определенный социальный институт, который поддерживается какими-то взаимосвязями в организационных структурах, причем часто независимо от побуждений и настроений людей, вовлеченных в ее механизмы.

Следует отметить, что бюрократизм имеет место не только в государственном аппарате, но и в общественных организациях, в структурах бизнеса, образования, науки и т.д.

Второй подход сформулирован М. Вебером, который утверждал, что бюрократия — естественная и необходимая форма всякой социальной организации.

Вебер высоко оценивал возможности бюрократии и считал ее развитие положительной перспективой исторического процесса. По Веберу, идеальный тип бюрократии включают следующие свойства:

- управленческая деятельность осуществляется постоянно;
- установлена сфера власти и компетенция каждого уровня и индивида в аппарате управления;
- иерархия образует основной принцип контроля за чиновником, последний отделен от собственности на средства управления, а должность отделена от индивида, выполняющего административные функции;
- управленческая деятельность становится особой профессией;
- существует система образования по



подготовке чиновников, управленческие функции документируются, в управлении господствует принцип безличности.²

Главное достоинство бюрократии – это высокая хозяйственно-экономическая эффективность: точность, быстрота, знания, постоянство управленческого процесса, служебная тайна, единоначалие, субординация, сведение к минимуму конфликтов и экономичность. Таковы основные достоинства бюрократии, по Веберу. Но он отмечает и главный недостаток – игнорирование специфики конфликтных ситуаций, действия по шаблону, отсутствие необходимой гибкости. Вебер считал, что можно выработать определенные гарантии от бюрократических недостатков и злоупотреблений властью.³

Третий подход связан с именем К. Маркса. Можно сказать, что впервые дается научный анализ сущности и природы бюрократии. Сделано это Марксом в работе «К критике гегелевской философии права».

К. Маркс отмечает: «Бюрократия заключается прежде всего в потере организацией содержательной цели своей деятельности, в подчинении правил ее функционирования, деловых принципов задаче сохранения и укрепления её как таковой».⁴

К. Маркс выделяет черты бюрократии: формализм, бездушие, крючкотворство, бюрократический произвол; бюрократия «... вынуждена ... выдавать формальное за содержание, а содержание – за нечто формальное. Государственные задачи превращаются в канцелярские задачи, или канцелярские задачи в канцелярские».⁵

К. Маркс схватил главное: связь бюрократии с властью, а бюрократия рассматривается как особый способ осуществления власти.

Исследовались ли явления бюрократии в России? Да, конечно. Немало было исследований в дореволюционной России, а также в советский период и в наши дни. До Октябрьской революции весьма плодотворно работали в этом направлении А. Кюстин,⁶ Р.А. Фадеев,⁷ Л.А. Тихомиров.⁸ В советский период и в наши дни можно отметить некоторые работы: В.П. Макаренко,⁹ А.И. Пригожин,¹⁰ В.Г. Смольков.¹¹

Подавляющее большинство исследователей (как в России, так и за рубежом) сходятся в основном и, на наш взгляд, в главном: бюрократия (бюрократизм как производное явление)

представляет собой такую форму власти (прежде всего государственной), при которой происходит подмена общей воли организации (общества, граждан) волей группы лиц. Это даже не объективное, а субъективистское, произвольное, часто противозаконное изменение форм и методов ведения тех или иных дел.¹²

Конечно, такая подмена имеет ряд причин, в частности, например, в низком уровне контроля за соблюдением установленных процедур. Можно отметить, наряду с другими, и такую причину, как недостаточный профессионализм политических деятелей и государственных служащих. Но главная причина носит субъективный характер – это возможности самой власти. Можно сказать, это «сладость» власти, это обладание ею. И многие, вследствие этого, стремятся всеми возможными, допустимыми и недопустимыми способами «овладеть» властью. Вот эта жажда власти и является источником бюрократии. Власть может очень быстро удовлетворить личные интересы, потребности, и тут, наверное, не стоит лицемерить, что люди, устремленные к власти, в качестве мотивации заботятся о благе общества, народа. Конечно, нельзя абсолютизировать данное обстоятельство.

Каковы же атрибуты бюрократии?

Как уже указывалось выше – это канцелярщина, волокита, формализм, чиновничество, многоначалие и т.д. и т.п. Все это оформление бюрократизма и в чем скрывается суть «внутреннего» за «внешним» – использование власти ради личной корысти.

Конечно, нельзя не видеть, что бюрократия подпитывается и самим обществом, его различными структурами, например, бизнесом, таким явлением как взяточничество, которое предполагает изначально два проявления: и «дают», и «берут». «Давать» – это значит подкупать власть А потом, власть ведь все дорожает и дорожает, что тоже подпитывает бюрократию.

Борется ли общество с бюрократизмом? Несомненно. А кто именно ведет эту борьбу? Ну, в первую очередь, это те, кто находится за пределами власти. Это, так сказать, оппозиционеры. История борьбы дает много примеров оппозиционирования власти. Так, например, в нашей стране в период царизма и в первые годы советской власти можно назвать кадетов, эсеров, социал-демократов. В период «расцвета» социализма в нашей стране пытались преодолеть



бюрократизм партийные органы различных уровней (ЦК КПСС, обкомы, горкомы, партийные комитеты на предприятиях и т.д.). Позже, когда рухнула советская власть, то боролись демократы. В общем, кто вне власти, без власти – все борются с данным явлением.

Возможно ли побороть бюрократию? Или хотя бы «снизить» её уровень на несколько «порядков»? В общественном сознании существует устойчивое мнение, что от бюрократии и бюрократизма избавиться невозможно. Возможно ли преодолеть как-то этот своеобразный фатализм? На наш взгляд, одним из условий решения данной проблемы является, в частности, повышение культуры тех, кто находится во властных структурах. Какое содержание вкладывается в это понятие – повышение культуры? Это означает, в первую очередь, преодоление так называемой «круговой поруки» у служащих, главным образом, государственных служащих, чиновников разного уровня. Как это сделать? Конечно, речь идет, в первую очередь, о таком факторе, как ответственность, которая предполагает определенный «кодекс поведения». Наибольшее значение в «кодексе» имеют политическая и нравственная ответственность в системах управления. Вопрос о политической ответственности предполагает вопрос: кто может и имеет право быть в системе власти, в частности, в структурах государства? Это должен быть человек мыслящий, умеющий оперировать историческими категориями. Это не могут быть политики. Это должны быть люди, подготовленные для политики и имеющие чувство политической ответственности. Но как показывает практика современной жизни России, таких людей очень мало. Можно сказать, что политическая ответственность пока является своеобразной «роскошью» в нашей стране.

Если говорить о нравственной ответственности в системе государственного управления и тех, кто «обслуживает» власть, то это очень острая проблема. Нередко те люди, которые должны бы исповедовать нормы морали, под прикрытием власти уходят от ответственности. Но что интересно: многие из таких людей проповедуют мораль и требуют выполнения ее норм от других. Нередко во властных структурах складывается так называемая двойная (а то и тройная) мораль: знаю, как; думаю по-другому; делаю по-своему.

Исходя из выше сказанного, следует отметить, что возникает насущная необходимость

вновь обратиться к вопросам служебного поведения. 12 августа 2002 года Президент РФ Путин издал Указ Президента Российской Федерации № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих».¹³ Указ по своему содержанию включает ряд норм. Среди этих норм следует выделить следующие: добросовестность, профессионализм, недопустимость конфликтов интересов, толерантность и политическая нейтральность.¹⁴

Данные нормы далеко не всегда выполняются на всех уровнях власти, что не способствует преодолению бюрократизма. Так вот, вопрос о том, возможно ли избавиться от бюрократии и бюрократизма, остается открытым. Хотя, конечно, многое делается, чтобы в какой-то степени преодолеть этот порок общества в тех или иных его структурах. Гарантом этого является демократизация всех структур жизни общества, а также изменение менталитета тех, кто находится во власти. Имеется в виду прежде всего повышение культуры, профессионализма, умение учитывать диалектику общих и частных интересов. Конечно, необходимо, как говорят, многие «тернии» на этом пути. Но пройти этот путь необходимо, иначе мы так и будем «бороться», но бюрократия так и будет воспроизводиться.

1. См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М., 2006. С. 400.

2. Вебер М. Избранные произведения. Пер. с нем. М., 1990. С. 205.

3. Там же. С. 206.

4. См.: Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т.1. С. 270.

5. Там же. С. 271.

6. См.: А. Кюстин. Ноколаевская Россия. Пер. с франц. М., 1990.

7. См.: Фадеев Р.А. Письма о современном состоянии России. СПб., 1882.

8. См.: Тихомиров Л.А. Монархическая государственность. СПб., 1992.

9. См.: Макаренко В.П. Вера, власть и бюрократия (Критика социологии М. Вебера). – Ростов, 1988.

10. См.: Пригожин А.И. Социология организации. М., 1980.

11. См.: Смольков В.Г. Бюрократизм // Социологические исследования. 1992, № 2. Смольков В.Г., Охотский Е.В. Бюрократия и бюрократизм. М., 1996.

12. См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М., 2006. С. 397.

13. Российская газета. 2002. 15 августа, № 152.

14. См.: Государственная, гражданская служба. М. – Ростов-на-Дону, 2005. С. 353–354.



Местное самоуправление в Германии: реформы 1990-х годов

Авдонин В.С.,
Локишина К.Н.

Местное самоуправление в России переживает период реформ. По существу, они начались еще в советское время, когда на волне Перестройки были предприняты преобразования местных советов, направленные на их демократизацию и укрепление самостоятельности. Затем реформы продолжились в 90-е годы, уже после ликвидации Советов путем формирования новых органов местной власти на основе нового законодательства о местном самоуправлении Российской Федерации, созвучного в основных чертах европейской Хартии местного самоуправления. Сегодня реформы продолжают уже на базе нового закона федерального закона об МСУ, принятого в 2003 году, и этот закон также ориентируется на общеевропейские принципы. По мнению большинства специалистов, реформы идут сложно, сталкиваясь с множеством препятствий и проблем. Мы полагаем, что решению вопросов становления российского местного самоуправления может помочь, в том числе и знакомство с опытом местного самоуправления и других европейских странах. В частности, с моделью местного самоуправления в Германии, которое в недавнем прошлом (90-е годы прошлого века) тоже пережило период реформ.

Немецкая модель местного самоуправления считается одной из наиболее сильных и эффективных в Европе. Она имеет богатую традицию, восходящую к средневековым коммуна и городам и получившую политико-правовое оформление в 19 веке, в период формирования немецкого централизованного государства. После второй мировой войны и краха гитлеровской диктатуры местное самоуправление возродилось в Германии как демократический и правовой институт, направленный на обеспечение права местных сообществ самостоятельно, под свою ответственность и в рамках закона решать местные проблемы и осуществлять управление на соответствующей территории. Основной закон ФРГ гарантирует самостоятельность и демократический характер местного самоуправления, в

частности, формирование гражданами на основе свободных, равных, прямых и тайных выборов представительных органов местной власти, а также органов управления, обладающих правом решения местных вопросов. Более подробные параметры организации местных органов власти в Основном законе (Конституции) Германии не прописаны. Дело в том, что в отличие от России в Германии вопросы организации местного самоуправления входят в компетенцию земель (субъектов федерации), а не самой федерации.

В России же эти вопросы отнесены к совместному ведению федерации и субъектов, что позволяет центральным федеральным органам принимать решения, подробно регламентирующие организацию, полномочия, предметы ведения и т.д. местного самоуправления в Российской Федерации. Примером такой регламентации «сверху» и является ныне действующий Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», фактически унифицирующий всю сферу формирования и функционирования МСУ в России. Часть экспертов считают, что данный закон явно нарушает «баланс» предусмотренного Конституцией «совместного ведения» в пользу федерального центра, по существу блокируя инициативу субъектов Федерации и самих муниципалитетов в сфере организации МСУ.

В Германии подобная регламентация организации МСУ с федерального уровня невозможна. Там принципы и способы организации местного самоуправления определяются на уровне земель и содержатся в так называемых земельных «коммунальных конституциях» - правовых установлениях, регламентирующих организацию «коммун» в данной земле и принимаемых на уровне земель.¹ Под «коммунами» в данном случае понимаются все виды существующих в Германии муниципальных образований – общины, округа (объединения общин на уровне района) и образующие самостоятельные округа города. С одной стороны, это позволяет



обеспечить приоритет в организации муниципального уровня власти землям и самим коммуналам, с другой, - ведет к многообразию коммунальных моделей в различных землях.

Всего в Германии различают четыре базовых модели организации местного самоуправления: северогерманскую, южногерманскую, магистратную и бургомистерскую. Они различаются по способам распределения руководящих функций, формирования и взаимодействия муниципальных органов власти и управления. Наиболее распространенными считаются две первых, а две других – встречаются относительно редко. **Южногерманская модель** отличается «сильным мэром (бургомистром)», который избирается всенародно, возглавляет администрацию и председательствует в Совете общины. **Северогерманская модель** характеризуется «сильным Советом» общины, который избирает и бургомистра и главу администрации (директора общины). **Магистратная модель** обычно определяется как «парламентско-правительственная». В ней Совет общины (собрание представителей) избирает Магистрат – коллегиальный орган управления, напоминающий «правительство», который руководит администрацией общины. Наконец, при **бургомистерской модели** Совет избирает бургомистра, возглавляющего административное управление, но не председательствующего в Совете.

Для всех этих коммунальных моделей свойственны выборные представительные органы местного самоуправления - муниципальные Собрания или Советы. В разных землях они имеют разные названия, полномочия, функции и прерогативы, разную численность (в зависимости от величины общины), различаются и способы их избрания, но общим является формирование их на основе свободных, равных, конкурентных выборов. В подавляющем большинстве земель Германии муниципальные Советы избираются по пропорциональной системе путем подачи голосов в едином избирательном округе за предложенные партиями и избирательными объединениями списки кандидатов. (Исключение составляют лишь две земли - Северный Рейн – Вестфалия и Саар, где часть депутатов избирается по одномандатным округам.) При этом почти в половине земель пропорциональное голосование отличается тем, что каждый избиратель имеет столько голосов, сколько депутатов

должно быть избрано в данный муниципальный Совет. (У нас эту систему назвали бы системой единого многомандатного округа с количеством мандатов, равным числу мест в Совете.) При голосовании избиратели имеют право «распределять» свои голоса по различным спискам, а также «аккумулировать» голоса в каком-то одном списке, но отдавать не более трех голосов за одного кандидата. В крупных коммунах, особенно, в больших городах, где избираются большие Советы, эта процедура является не такой простой. Например, в городских Советах некоторых городов избирается до 50-80 депутатов, т.е. каждый избиратель имеет там по 50-80 голосов, которые он должен распределить в избирательном бюллетене. Поэтому в некоторых коммунах разрешается получать избирательные бюллетени заранее и заполнять их дома, а затем приносить и опускать в урны на избирательных участках.²

Сложность процедуры выборов с большим числом голосов у каждого избирателя привела к тому, что в некоторых землях от нее отказались и ограничили число этих голосов (как правило, до трех у одного избирателя). Но сам принцип «распределения» и «аккумулирования» голосов и в этих случаях сохраняется. Тем не менее, большинство земель, несмотря на сложность голосования при большом числе голосов у одного избирателя, эту систему выборов сохраняет, во-первых, считаясь со сложившейся традицией, а, во-вторых, полагая, что при формировании «самой близкой к гражданину» местной представительной власти каждый избиратель должен иметь возможность влиять на распределение каждого мандата в Совете. Победителями голосования являются, естественно, те кандидаты в списках, которые получили наибольшее число голосов избирателей.

Данная система голосования способствует тому, что в Советы избираются в основном наиболее известные в общине/городе люди. Их же стремятся привлечь в свои списки и партии, чтобы получить больше голосов и повысить шанс получения мандатов. В то же время тесно связанные с партиями, но мало известные избирателям функционеры, имеют в этой системе голосования меньше шансов. В целом это ведет к тому, что в Советах муниципального уровня влияние партий заметно меньше, чем на уровне представительных органов земель и федерации. Муниципальный уровень в Германии ме-



нее «партиен», но более «авторитетен» в смысле личного авторитета и известности в общине избранных депутатов.

Что касается глав местного самоуправления или по немецкой терминологии «бургомистров», то способ их избрания, функции и полномочия в различных коммунальных моделях заметно различаются. Наибольшую роль бургомистры играют в южногерманской модели. Там они, как уже сказано, избираются населением, председательствуют в Совете и возглавляют администрацию муниципалитета. Их выборы обычно проходят либо по системе простого большинства в один тур, либо по системе фиксированного большинства (не менее 50% голосов за победителя), предусматривающей и второй тур выборов.

Во всех других муниципальных моделях бургомистры имели меньшие полномочия и избирались (до реформы) Советами коммун. При этом наименьшую роль бургомистры играли в северогерманской модели, где их роль в основном сводилась к представительским функциям. В других организационных моделях роль бургомистров была несколько выше, так как они выполняли там также функции руководства муниципальными администрациями. Но все же главной во всех этих моделях была роль Советов, а в них – роль депутатского большинства, от которого зависело избрание и отстранение бургомистров, руководителей муниципальных администраций, а также в ряде случаев и формирование муниципального управления. В этих моделях МСУ заметно выше было и значение партий, фракции которых доминировали в Советах и определяли политику муниципалитетов. Роль же самих граждан была относительно меньшей.

Существование выше описанных моделей организации МСУ в землях Германии продолжалось до начала 90-х годов прошлого века. Но затем в них произошли заметные изменения. Важным стимулом к переменам послужили события и процессы, связанные с объединением страны.³ Процесс объединения вызвал в Германии мощный демократический подъем, охвативший различные стороны общественной, политической и культурной жизни. Затронул он и тенденции развития местного самоуправления. В них заметно усилился запрос на демократизацию муниципальной политики и всех процес-

сов муниципального уровня. Лозунгом или мотивом развития местного самоуправления стало развитие «демократии гражданского участия», «сближения гражданина и власти», «совместное действие граждан и власти» и т.д.⁴ На этом пути началось и преобразование вышеназванных моделей организации местного самоуправления.

Одним из главных направлений реформы МСУ по развитию «демократии участия» стало заметное расширение прав граждан на участие в выборах и референдумах. В 90-годы практически во всех землях Германии началось введение в систему организации МСУ процедур так называемых «инициатив граждан» (Buergerbegehren) и «решений граждан» (Buergerentscheid), близких в российском законодательстве к понятию муниципальных референдумов. «Инициатива граждан», как правило, предшествует «решению граждан», являясь, по существу, процессом, инициирующим гражданское решение или референдум. «Инициатива граждан» предусматривает кворум поддержки, позволяющий считать эту инициативу принятой, и запускать процедуру референдума. Уровень кворума различается в разных землях, но, как правило, снижается в зависимости от величины муниципального образования. В малых общинах он может составлять до 10-20% избирателей, а в крупных общинах и городах – не более 3-5%. Что касается «решений граждан» или референдумов, то для них предусматриваются два условия. Первое – кворум участия, который составляет, как правило, от 25 до 30% избирателей общины. Второе – простое большинство от числа участников для принятия решения. Исключение составляет лишь коммунальная конституция земли Бавария, которая не предусматривает при проведении муниципального референдума кворума участия – простое большинство за решение при любом числе участников означает, что решение принято.⁵

Статистика проведенных референдумов за период после введения этой процедуры на муниципальном уровне показывает заметные отличия в разных землях. Наибольшее число референдумов проходило в двух южных землях Германии – Баварии и Баден-Вюртемберге – в среднем около 100 в год. В других землях среднее число муниципальных референдумов было существенно меньше – по 8-10 в год. Участие избирателей в этих референдумах тоже было различным. Но в среднем оно составило около



40%. Темы муниципальных референдумов были следующими (в порядке убывания): транспортные проблемы; коммунальное обеспечение и общественная инфраструктура; коммунальное и строительное планирование; проблемы образовательных учреждений.⁶

Другим важным направлением реформ стало введение прямых выборов глав местного самоуправления (бургомистров) в тех землях, где они избирались Советами. Этот элемент реформ рассматривался с двух позиций – как шаг развития «демократии участия», дополнительно расширяющий права граждан по формированию муниципальной власти и сближающий граждан и власть, и одновременно как шаг в создании более эффективной организации власти и управления в коммунах. В этой связи в центре дискуссий оказалось сопоставление двух моделей организации МСУ – южногерманской, где практика прямых выборов бургомистров уже давно существовала, и северогерманской, где таких выборов ранее не было.

В северогерманской модели центральное место традиционно занимал Совет общины. Он располагал особенно значительными властными полномочиями при заметно более скромных полномочиях главы администрации муниципалитета. В данном случае, как считалось, была реализована модель «неполитического и технического» характера муниципального управления, которое сосредоточено исключительно на хозяйственных и технических вопросах, полностью зависит от Совета и лишено возможностей проявления собственной политической воли.

Руководящие функции в муниципалитете были распределены между двумя фигурами. С одной стороны, руководство осуществлял председатель Совета, который избирался Советом из числа депутатов и носил наименование бургомистра (или обер-бургомистра). А административное управление возглавлял директор общины (или городской директор). Он также избирался Советом, но не из числа депутатов, а из среды профессиональных управленцев. Решением квалифицированного большинства Совета он также мог быть отстранен от должности. Бургомистр или председатель Совета выполнял представительские и общие руководящие функции в общине, а директор общины выступал от имени общины как юридического лица.

Среди проблем этой модели организации МСУ, которые долгое время дискутировались муниципальными политиками и анализировались специалистами в Германии, прежде всего, называют проблему разграничения компетенций между «бургомистром» (председателем Совета общины) и директором общины. При всех попытках разграничить их полномочия избежать властных конфликтов между ними не удастся. Оба они имеют равноценную политическую легитимацию, так как и тот, и другой избираются Советом, что уравнивает их политический статус. В решении многих вопросов между ними постоянно возникают трения и конкуренция по поводу «превышения полномочий» и «захвата компетенций». Помимо «равноценной легитимности» причиной этой напряженности многие немецкие авторы считают также традиционные представления граждан, которые связывают свои надежды и претензии к власти с политическим главой общины в лице бургомистра, который более тесно связан с избирателями через предвыборные обещания.⁷ В то же время многие управленческие вопросы находятся в компетенции главы административного управления (общинного директора), которого граждане не выбирали. Давление граждан заставляет бургомистра постоянно вмешиваться и пытаться влиять на действия администрации, вторгаясь в полномочия административного руководителя. Этому способствует иногда право на принятие разовых оперативных решений, которым обладает бургомистр-председатель Совета в некоторых общинах. Это позволяет ему «обходить» главу администрации в принятии отдельных решений. В общинах земли Нижняя Саксония, также организованных по северогерманской модели, в Советах, как правило, имеются состоящие из депутатов «управляющие комитеты», которые фактически дублируют функции администрации, оказывая на нее повышенное влияние. В самом Совете это ведет к тому, что среди депутатов возникает разделение на тех, что может оказать влияние на администрацию, и тех, кто фактически лишен этой возможности. Тем самым подрывается равный статус депутатов Совета.

В целом же создаваемая северогерманской моделью «двухголовая» структура муниципального управления, провоцирующая властное



соперничество между бургомистром/председателем Совета и директором общины/города, ведет, как правило, к доминированию либо одного, либо другого. В зависимости от особенностей общины, опыта, традиций, расклада политических и сил и т.д. в муниципалитетах возникают в основном две модельные политические ситуации: а) доминирования бургомистра, который имеет фактически «своего» директора; б) доминирования опытного и влиятельного директора, который имеет «своего» бургомистра. Возможны также ситуации неопределенности и относительного равновесия в их отношениях.

Проблема бургомистра/председателя Совета в северогерманской модели заключается еще и в том, что в Советах крупных общин и городов, как правило, создаются многочисленные профильные комитеты во главе с влиятельными депутатами, которые, как и бургомистр, избираются на сессии Совета. Комитеты ведут к дифференциации деятельности Совета по направлениям, руководимым председателями комитетов. Бургомистру в этих условиях трудно уследить за всеми многообразными профильными решениями и проектами комитетов, которые контролируют председатели. Фактически ему приходится делить власть с председателями комитетов, сосредотачиваясь в основном на функциях спикера пленарных заседаний Совета и общих представительских функциях.

Таким образом, многолетнее изучение политической практики северогерманской модели организации МСУ привело немецких политиков и специалистов к констатации ряда ее принципиальных недостатков, создающих проблемы для широкого и эффективного применения в условиях развития «демократии участия». Их можно свести к трем основным. Во-первых, в ней затруднена четкая идентификация политического руководителя и высшего должностного лица муниципальной власти в городах и общинах. Номинально им является председатель Совета, получающий и традиционное наименование главы муниципалитета – «бургомистр». Но фактически власть распределена между ним и главой администрации (директором) общины. При этом оба имеют равноценную легитимацию – оба избраны Советом. Во-вторых, эта нечеткость лидерской позиции создает почву для конкуренции и борьбы за доминирование между бургомистром и директором общи-

ны. Возникающие модели доминирования (один добивается подчинения другого) ведут к фактическому нарушению и искажению принципа автономии и самостоятельной ответственности представительной и административной власти в муниципалитете. В-третьих, ограничивается демократический характер формирования органов местного самоуправления. Под предлогом «неполитического» характера управления в общине граждане отстранены от прямого избрания высших должностных лиц местного самоуправления, их право распространяется лишь на выборы представителей.

Несмотря на названные проблемы, пересмотр этой модели организации МСУ проткал очень сложно. Многообразные дискуссии и споры долго не приводили к отказу от ее основных принципов. Причины трудностей ее реформирования обычно усматривают том, что устранение присущей ей «двухголовой» структуры руководства муниципалитетом ведет к сокращению числа руководящих позиций. А это затрагивает интересы управленцев и политиков, связанных со сложившейся структурой власти, влиянием и контролем соответствующих должностей, и ведет к нарушению балансов политических сил, имеющих место в этой системе.

Но постепенно пересмотр этой модели все же состоялся, и в большинстве земель Германии наметился переход к организации германского местного самоуправления по южногерманской модели, которая с середины 50-х годов практиковалась в основном в южных землях Германии – Баварии и Баден-Вюртемберге. Для этой модели, как уже говорилось, характерна доминирующая позиция возглавляющего общину «сильного бургомистра», избираемого непосредственно населением. Бургомистр в данном случае является и председателем Совета, и главой административного управления, и политическим и юридическим представителем общины. Прямое избрание населением обеспечивает ему определенную политическую независимость от Совета, а руководство муниципальным управлением позволяет эффективно проводить в жизнь свои решения. Граждане также четко идентифицируют бургомистра как главу общины и связывают с ним свои надежды и обращения, для реализации которых он имеет достаточно возможностей. В Совете бургомистр представляет население, что позволяет ему действовать от имени всех граж-



дан, не связывая себя жестко с решениями различных партийных фракций в Совете.

В данной модели МСУ бургомистрами часто бывают внепартийные политики, либо даже представители партий, не имеющих большинства в Совете. Особенно это характерно для малых общин. В зависимости от роста численности общин число внепартийных бургомистров, правда, убывает, так как в крупных коммунах (общинах и городах) в организации избирательных кампаний партийная поддержка играет большую роль. Но и здесь избранные на прямых выборах бургомистры, как правило, более автономны в своих действиях от партий, так как позиционируют себя как представителей всех граждан и ориентируются на поддержку более широкого круга избирателей, чем электорат какой-то определенной партии. Наличие в этой модели «сильного бургомистра», избираемого на прямых выборах, имеет и еще одно политическое следствие. Избиратели могут использовать имеющееся у них право избирать как депутатов Совета, так и бургомистра для политического «уравновешивания» и того, и другого. Известны случаи, когда избиратели голосовали за большинство в Совете от одной партии, а бургомистра выбирали от другой, оппозиционной партии. Это вело в ряде случаев к усилению взаимного контроля, конкуренции институтов и обновлению местной политики.⁸

Конечно, система «сильного бургомистра» тоже не свободна от проблем и недостатков. Среди них, в частности, отмечают следующие. Во-первых, не исключается превращение «сильного бургомистра» при определенных условиях в местного «князька», который в силу своих больших полномочий может «подмять» под себя и Совет, и администрацию общины и пытаться править бесконтрольно. Во-вторых, в этой системе не исключены конфликты Совета и бургомистра, а также бургомистра и партии или объединения, при поддержке которого он был избран на выборах, так как «сильный бургомистр», обладая собственной электоральной легитимацией и большими полномочиями, тяготеет к автономным от других институтов действиям. Наконец, в-третьих, в прямых выборах бургомистра иногда видят опасность появления на влиятельном властном посту «случайных» людей, неподготовленных к управленческой работе.

Эти соображения в какой-то мере тоже сдерживали широкое применение этой модели за пределами двух выше названных южных земель. Хотя практика ее функционирования там не подтверждала, по крайней мере, третье из названных опасений. Никаких «странных» или «случайных» людей избиратели не выбирали, бургомистрами становились в основном достаточно дееспособные, опытные и понимающие запросы избирателей люди. В отношении двух других отмеченных проблемных аспектов данной модели в основном преобладало мнение о том, что их опасности больше связаны с теми или иными особенностями местной политической культуры, чем с характером организации МСУ или с моделью избирательной системы.

Так или иначе, но принцип прямых выборов бургомистра, ранее свойственный лишь двум южным регионам, стал распространяться за их пределы. В ходе реформ 90-х он утвердился практически во всех землях страны. Исключение теперь составляют лишь земли-города (Берлин, Гамбург и Бремен), где отсутствуют коммунальные конституции и городское управление совпадает с земельным, а также небольшая земля Саар. Во всех остальных землях прямые выборы бургомистра в течение 90-х годов были введены в коммунальные конституции и осуществлены на практике. Конечно, это не означало полного копирования модели организации МСУ южных земель. В других регионах институт прямых выборов бургомистра был так или иначе адаптирован к традиционно сложившимся там моделям МСУ. Но, тем не менее, всюду он определенным образом изменил их структуру и, прежде всего, усилил политическую роль и полномочия бургомистра в системе муниципальных органов власти, а также зависимость этого поста от волеизъявления граждан.

Это относилось и к регионам северогерманской модели с традиционно «сильным Советом», таким, например, как земля Северный Рейн – Вестфалия. (В этой земле, кстати, расположен и город-партнер Рязани Мюнстер, и преобразования земельной коммунальной конституции распространяются и на систему власти и управления в данном городе). В этой земле муниципальные Советы традиционно обладают значительными полномочиями. Они принимают основные решения, устанавливают принципы управления общиной, следят за выполнением



ем своих постановлений. При выборах в Советы применяется пропорциональная избирательная система выборов по партийным спискам, но она также дополнена выборами половины депутатов мажоритарной системе, т.е. по одномандатным округам.¹⁰ Это отличает данную систему от выборов муниципальных Советов других земель, где, как уже сказано выше, применяются полностью пропорциональные системы с «распределением» и «аккумуляцией» голосов избирателей.

Главой местного самоуправления является бургомистр. Он выполняет представительские функции и председательствует на заседаниях общины. Ранее он избирался Советом и имел ограниченные полномочия. Теперь бургомистр избирается путем всеобщих, прямых и тайных выборов большинством голосов. Избранным считается тот кандидат, который наберет больше половины голосов участвующих в выборах избирателей. Если ни один из кандидатов не получает больше половины голосов, то проводится второй тур с двумя кандидатами, набравшими наибольшее количество голосов. Во втором туре побеждает кандидат, набравший большинство голосов. При равном количестве голосов за двух кандидатов, победителя определяет жребий.

Кроме бургомистра, избранного населением, муниципальный Совет избирает (назначает) на должность директора общины или городского директора профессионального управленца, который руководит администрацией и исполняет решения совета. Ранее, как уже отмечалось, бургомистр и директор имели равноценную легитимацию (избирались Советом). Это порождало между ними определенные трения, вызванные политической «слабостью» бургомистра. Теперь позиция избранного на прямых выборах бургомистра заметно усилена. Он имеет право опротестовывать (через Совет) решения директора, а также опротестовывать решения самого Совета (отлагательным вето), приобретая тем самым и определенные исполнительные функции. Но вместе с тем и Совет имеет право отменять решения директора, а директор опротестовывать решение Совета.¹¹

Что касается других земель, то там статус и полномочия избранного населением бургомистра еще выше. Будучи главой местного самоуправления, он имеет и большие исполни-

тельные полномочия, осуществляя руководство управлением муниципального образования.

Существенное усиление роли и расширение полномочий избранных населением бургомистров побудили предусмотреть в ходе реформы и создание механизма «противовеса» резко усилившейся фигуре главы МСУ. Параллельно с прямыми выборами в коммунальные конституции многих земель были введены и процедуры досрочного отзыва избранных бургомистров. Сам отзыв осуществляется по процедуре аналогичной референдуму. Сначала выдвигается инициатива по отзыву, а затем проводится голосование. Но при выдвижении инициативы существует различие. В большинстве земель она принадлежит Совету, который своим решением и выносит ее на голосование избирателей. И лишь в трех землях (Бранденбург, Саксония и Шлезвиг-Гольштейн) инициатива по отзыву бургомистра может быть выдвинута самими гражданами. В этих случаях инициатива должна получить поддержку от 15% (в крупных общинах) до 25% (в малых общинах) всех имеющих право голоса. Само же голосование по отзыву бургомистра проводится в большинстве земель по правилам референдума или «решения граждан», т.е. решение должно получить простое большинство при участии в голосовании не менее 25% (в ряде случаев 30%) избирателей. Исключение составляет только земля Саксония, где кворум участия при отзыве бургомистра должен составлять 50%. Официально отозванный бургомистр освобождается от своих обязанностей с того момента, как избирательная комиссия общины подтвердит факт его отстранения от должности. Практика досрочного отзыва бургомистров посредством голосования избирателей пока сравнительно невелика. Статистика отмечает в различных землях лишь единичные случаи. Но они все-таки есть. Причинами таких случаев в основном были: острый конфликт бургомистра и Совета; критика стиля руководства бургомистра; его некомпетентность; выявленные финансовые нарушения.¹²

Помимо прямых выборов бургомистров в ходе реформ МСУ в 90-е годы во многих землях Германии в коммунальные конституции были введены и прямые выборы ландратов (Landrats). Ландраты в Германии являются председателями собраний муниципальных округов



или районов. Эти районы или округа представляют собой объединения нескольких территориально близко расположенных общин и являются муниципальными образованиями второго уровня. Их представительными органами являются районные/окружные собрания (Kreistag или Landkreistag), которые избираются по разным системам, в зависимости от земли. Разнообразие моделей очень велико: от мажоритарной системы в один тур (Баден-Вюртенберг) до строгой пропорциональной системы по спискам (Гессен). Срок полномочий собраний варьируется от 4 до 6 лет. Ландраты являются председателями таких собраний и главами муниципалитетов второго уровня. До реформы они избирались самими собраниями и не обладали исполнительными полномочиями.¹³

Управление и исполнительную власть в муниципалитетах второго уровня возглавляли в разных землях уполномоченные или управляющие директора. Они также избирались собраниями, но утверждались правительством земли, поскольку в их компетенцию входило также исполнение на уровне района государственных функций и руководство реализующей эти функции государственной районной администрацией. Например, в земле Северный Рейн – Вестфалия главой исполнительной власти в муниципальном районе/округе является «директор района» (Oberkreisdirektor), избираемый собранием сроком на 10 или 12 лет. Должность ландрата в этих условиях являлась явно второстепенной и политически менее значимой.¹⁴

Но в ходе реформ положение изменилось. На начало 2000-х годов прямые выборы ландратов населением муниципального округа/района были введены в большинстве немецких земель. Исключение составили лишь города-земли и четыре территориальных земли. Изменение формы легитимации заметно усилило политический статус ландратов, снабдив их и рядом исполнительных полномочий. Они получили более четкую идентификацию как главы местного самоуправления второго уровня, осуществляющие руководство решениями местных вопросов.

Таким образом, в целом реформы МСУ в Германии в 1990-х годах, вызвавшие изменения в коммунальных конституциях земель, от-

разили сдвиг в развитии немецкого местного самоуправления в направлении большей демократизации и повышении статуса МСУ во всей системе властных и политических отношений современной Германии. Реформы принесли существенные сдвиги и в системе политических отношений на муниципальном уровне между гражданами, представительными органами и административно-управленческими структурами. Они явно повысили демократический, гражданский компонент в этих отношениях. В то же время реформы затронули и собственно управленческие характеристики местной власти, повысив ее эффективность. При этом они показали, что развитие демократии МСУ может и не противоречить росту его управленческой эффективности, а способствовать укреплению и развитию и того, и другого. Разумеется, реформы немецкой модели МСУ, начавшиеся в 1990-е годы, не закончены. Они продолжают и сегодня по намеченным направлениям. И продолжение их анализа способно и далее приносить пользу для отечественного реформирования местного самоуправления.

1, Подробнее о «коммунальных конституциях» см.: Wehling H-G. Unterschiedliche Kommunalverfassungen in den Laendern // Kommunalpolitik. Informationen zur politischen Bildung. 1994. N 1.

2, См.: <http://www.wahlrecht.de/kommunal/>

3, Официальной датой объединения Германии считается 3 октября 1990 года.

4, Blumenthal W. Kommunale Selbstverwaltung – Schule demokratischer Mitgestaltung // Politik und Gesellschaft in Deutschland. Koeln, 1994. S.120-129.

5, Wollmann H. Kommunalpolitik: Mehr (direkte) Demokratie wagen // Aus der Politik und Zeitgeschichte. 1999. N 24-25. S.15

6, Ritgen K. Buergerbegehren und Buergerentscheid. Baden –Baden, 1997. S. 281.

7, См., например: Wehling H-G. Op.Cit. S.21.

8, Wehling H-G. Op.Cit. S.24.

9, Wollmann H. Op.Cit. S.20.

10, <http://www.nrw.de/Nordrhein-Westfalen/index.php>

11, Старцев Я. Ю., Евдокимов В. Б. Местные органы власти зарубежных стран. Правовые аспекты. М., 2001.

12, Wollmann H. Op.Cit. S.22.

13, Wollmann H., Roth R. (Hrsg.) Kommunalpolitik. Opladen, 1999. S. 175.

14, Kost A. Nordrhein-Westfalen // Wehling H-G. (Hrsg.) Die deutschen Laender. Opladen, 2002. S. 190.



Власть и общество в России: традиции и современность. IV Всероссийская научная конференция 12 - 13 апреля 2008 года

*Поддубный В.К.
Тарасов О.А.*

12 – 13 апреля 2008г. Избирательная комиссия Рязанской области и кафедра философии и истории Академии ФСИН России провели IV Всероссийскую научную конференцию «Власть и общество в России: традиции и современность».



Тематика Всероссийских конференций охватывает проблемы эволюции российской и советской государственности и права с древнейших времен до наших дней. Можно отметить изданные материалы Конференции 2005 г. «Россия на пути к правовому государству: диалектика становления»¹. Научный форум 2007г. был посвящен роли революций в истории российской государственности и власти².

Конференция 2008 г. без всякого сомнения, самая представительная за последние годы. Среди более, чем 150 участников конференции – 33 доктора и 77 кандидатов наук. Выступления всех участников изданы в форме тезисов³. В научной сессии участвовали представители профильных вузов Министерства юстиции РФ и университетских центров Москвы, Рязани, Иванова, Владимира, Пскова, Брянска, Санкт-Петербурга и др.

На торжественном открытии конференции со вступительным словом выступил начальник кафедры философии и истории, к.и.н. доцент Тарасов О.А. Он, в частности, подчеркнул, что кафед-



ра за последние 5 лет значительно преумножила свой научно-методический потенциал. Члены кафедры - доктора наук опубликовали монографии, учебники и учебные пособия, востребованные в учебном процессе Академии ФСИН, в других вузах. То же можно сказать о доцентах кафедры. Двое из них в настоящее время работают над докторскими диссертациями⁴.

С приветствиями к участникам данного представительного научного собрания обратились заместитель начальника Академии ФСИН по научной работе доктор юридических наук, профессор **Чистяков А.А.**, заведующий кафедрой РГУ им. С.А.Есенина, доктор исторических наук, профессор **Акульшин П.В.**, заведующий кафедрой МИЭМП Рязанского филиала, доктор исторических наук, профессор **Бадалянц Ю.С.** Председатель Избирательной комиссии Рязанской области Муравьева Г.М., поздравив коллектив кафедры с 35-летием, вручила Почетные грамоты Избирательной комиссии Рязанской области за активную работу по правовому воспитанию избирателей коллективу кафедры и отдельным ее представителям.

Рабочая программа конференции осуществлялась на Пленарном заседании и шести тематических секциях, отражающих вопросы исторической эволюции российской государственности и права.

Открывает Пленарное заседание конференции доклад доктора философских наук, профессора В.П. Ледовских (РГУ) «Стереотипные представления о власти в российской истории». На ряде убедительных примеров она показала, что в России народные массы отнюдь не боготворили царей-самодержцев. Поэтому население огромной страны пассивно восприняло свержение Николая II в феврале 1917 года⁵.

А.И. Ушаков, доктор исторических наук, профессор (РУК) в своем выступлении показал сложный ход и незавершенность «архивной революции» 1990-х гг. в РФ⁶.



М.И.Кошелев, доктор философских наук, профессор /АПУ ФСИН РФ/ остановился на состоянии демократического процесса в России в начале XXI века. Докладчик убедительно доказал, что становление демократии у нас тесно связано с формированием гражданского общества. Этот процесс в России находится в зачаточном состоянии. Российской элите необходимо избавиться от так называемого «проективизма», унаследованного от эпохи «тоталитаризма». Это вера в возможность осуществления «проекта моделирования» гражданского общества сверху. «Мерой противодействия «проективизму» может быть только формирование гражданского общества с его основополагающими ценностями»⁷. - отметил в заключение

своего выступления докладчик.

Г.М. Муравьева, Председатель Избирательной комиссии Рязанской области остановилась на развитии избирательной системы Российской Федерации. По ее мнению «Общая тенденция движения - избирательного процесса в направлении от рамочного и пакетного законодательства к централизованному и унифицированному законодательству и смещения акцента регулирования избирательных отношений на технологические вопросы в организации и проведении выборов сохранится и на ближайшую перспективу»⁸.

Тон, заданный на Пленарном заседании Конференции, сохранился в материалах секционных выступлений. Можно с полным





основанием утверждать, что в них просматривается три основных тематических проблемы от основания российской государственности до начала XXI в. Это эволюция отношений власти и общества; история становления и развития местного самоуправления; вопросы современного избирательного процесса.

И.А.Гагин (АПУ ФСИН РФ) обращается к ранней истории Формирования древнерусского государства. «История Волжской Булгарии - неотъемлемая часть истории России. Становление ее государственных институтов связано с теми же процессами, - утверждает докладчик, - которые проходили на территории Древней Руси практически в то же самое время»⁹ Отмечается мирное социально-

политическое взаимодействие двух народов и государств.

Н.Б. Гулакова (ВГУ, г.Владимир) выступила против распространенного мнения, что Ордынское иго мало повлияло на международную политику русских княжеств. Она убедительно доказала, что в результате этих трагических событий, княжеская власть на Руси была отброшена к состоянию «на конец XI в. или второй половины XII в., когда междоусобная борьба была особенно острой»¹⁰.

М.Е.Лупанова (РВАИ) исследовала вопрос о социальной политике Екатерины II. Отмечалось, что истоком этой политики были отнюдь не ее «либеральные» взгляды, а стремление приспособить европейскую социально-политическую систему к российским условиям. В центре внимания специалиста «Жалованная грамота дворянству» 1785 г. Делается вывод о том, что этот документ укрепил приоритет дворянства во властных структурах Российской империи вплоть до Октябрьского переворота 1917 года. Сохранилась ограниченная социальная ротация населения. «Жалованная грамота городам» завершила формирование сословного строя российского общества¹¹.

Взаимоотношения государственной власти и общества показаны в материалах конференции в советский и постсоветский периоды отечественной истории. Большой пласт выступлений критического характера представлен по отношению к режиму И.В. Сталина. Профессор Е.А.Кириянова (РГУ) представила развернутую характеристику политики советского правительства по крестьянскому вопросу в 1930-е гг. на материалах Центра России¹². Профессор В.И.Соколов (АПУ ФСИН) высказал отрицательное мнение о полководческих талантах (вождя всех народов)¹³. О.С. Чигир (РГУ) раскрыла механизм ликвидации наиболее талантливых большевистских политиков, способных составить конкуренцию И.В.Сталину на примере политического процесса против Г.Я.Сокольников (1936 -1937гг.)¹⁴.



К сожалению, участники конференции практически оставили без внимания постсталинские правящие режимы советской власти. Однако это не относится к эпохе становления и действия властных структур современной России. В частности, на деятельности Конституционной комиссии Верховного Совета РСФСР - РФ /1990 - 1993 гг./ остановилась Е.А.Тарасова (СПб ГУ)¹⁵. Как известно рекомендации комиссии способствовали установлению в РФ жёсткого президентского правления.



Ряд участников секционных заседаний Конференции обратились к становлению и развитию местного российского самоуправления в период господства самодержавия. Профессор П.В.Акульшин (РГУ) представил доклад «Дворянское самоуправление в дореформенной Российской империи (на материалах Пензенской, Рязанской, Тамбовской и Тульской губерний)». Проведя глубокий анализ действия этой системы, автор сделал следующий вывод: «Таким образом, сословное дворянское самоуправление в дореформенной Российской империи играло значительную роль в местном управлении, но выступало в роли носителя традиционных норм и не могло выступать в роли инициаторов новых подходов. Эту роль в эпоху



«великих реформ» взяла на себя правительственная бюрократия»¹⁶.

Анализу конфликтных ситуаций в период дворянских выборов в Рязанской губернии в первой половине XIX века посвятила свое выступление Е.С.Корчмина (МГОУ)¹⁷. Профессор Е.М.Петровичева (ГГУ, г.Владимир) посвятила свое выступление роли органов местного самоуправления в деле благотворительности и общественного призрения. По ее мнению, в конце XIX - начале XX в.в. земства стали осваивать «одну из гражданских сфер»¹⁸.

Особо хотелось бы выделить историю российского земства пореформенного периода. С.В. Любичанковский (ОГПУ) остановился на проблеме сочетания земских и городских органов местного самоуправления и губернаторской власти по действию «Общего учреждения губернского» от 1892 г. По его мнению, какой-либо самостоятельной роли в системе власти земские структуры не играли: «Напротив, учреждения «самоуправления» являлись важным элементом системы губернской власти в позднеимперской России»¹⁹.

В целом положительная оценка земского послереформенного управления в развитии российского общества, заставляет заметить отсутствие среди авторских работ тех, которые отражали бы феномен «волостного» крестьяноко-общинного самоуправления.

На наш взгляд в рамках научно-практической конференции в Рязани отражены главные, многие нерешенные аспекты развития досоветской государственности на уровне российской исторической науки начала XXI века.



Особый интерес вызвала работа секции «Избирательный процесс и его особенности в современной России». Ряд представленных здесь материалов отражает становление и действие ныне действующей избирательной и партийной системы России. Л.Н. Ковбенко (Зак. собр. г. СПб) исследовала российские парламентские традиции и пришла к выводу, что: «В России мы сегодня имеем своего рода имитацию всенародного избрания парламентских органов власти, а сама власть связана негласным договором с бюрократическим классом»²⁰. О.С.Морозова (РГУ) высказала мнение, что выборы 2007 г. показали растущее отчуждение между государством и обществом²¹. Ю.И. Абрамов и О.В. Иванова (АПУ ФСИН) в совместном выступлении по материалам выборов в Рязанском регионе отметили, что изменения в формах голосования «...не привели ни к снижению явки избирателей, ни к увеличению числа недействительных избирательных бюллетеней»²².

А.И. Кудрявцев (АПУ ФСИН) определил перспективу развития современной «Политической системы» РФ. По его мнению на прошедших выборах, российский народ, уставший от кризисов



и нестабильности, оказал доверие президенту В.В.Путину и его премьеру. Теперь главное для верховной власти не растерять этот мандат²³.

Большинство материалов имеют практическую значимость в вопросах правовой политики российского государства. Многие доклады и выступления положили начало серьезным научным разработкам на уровне диссертаций, монографий, учебников и учебных пособий. Хочется надеяться, что Избирательная комиссия Рязанской области и кафедра философии и истории Академии ФСИН России продолжат традицию ежегодного проведения столь представительных научно-практических конференций в Рязани.





1, См.: подробнее: Россия на пути к правовому государству: диалектика становления. Материалы региональной научно-практической конференции/ Ред. О.А.Тарасов и др. Рязань, 2005.

2, См.: Революция в России: история и современность. Материалы третьей межрегиональной научной конференции/ Ред. О.А. Тарасов и др.Рязань, 2007.

3, Власть и общество в России: традиции и современность. К 35-летию кафедры Философии и истории. Материалы IV Всероссийской научной конференции 12 - 13 апреля 2008 г. Т. I - II. /Ред.О.А. Тарасов, С.А. Васильева и др. Рязань, 2008.

4, Там же. Т. I. С. 3 - 4.

5, Там же. С. 348.

6, Там же С. 244-245.

7, Там же. Т. II. С. 263.

8, Там же. С. 6.

9, Там же Т. I. С. 27.

10, Там же. С. 44.

11, Там же. С. 87 - 88.

12, Там же. С. 197.

13, Там же. С. 377.

14, Там же. С. 393

15, Там же, С. 234.

16, Там же. С. 8.

17, Там же. С. 69 - 74.

18, Там же. С. 133

19, Там же. С. 396.

20, Там же. Т. II. С. 46.

21, Там же. С. 54.

22, Там же. С. 41.

23, Там же. С. 130.





Студенческий конкурс

17 мая 2008 года Избирательная комиссия Рязанской области и Академия ФСИН России провели научно – практический семинар «Выборы как форма прямой демократии».



Данный семинар стал заключительным этапом межвузовского конкурса среди студентов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Рязанской области на лучшую работу по теме «Выборы как форма прямой демократии:



актуальные вопросы теории и практики». Всего на конкурс было представлено 36 работ, выполненных студентами и курсантами РГУ им. С.А.Есенина, Академии ФСИН России, МИЭМП Рязанский филиал, Рязанский филиал Московского Университета МВД, Института подготовки государственных и муниципальных служащих.



Открывая семинар, кандидат юридических наук, начальник кафедры теории государства и права, международного и европейского права Академии ФСИН России **Символоков О.А.** поприветствовал всех участников семинара, представил гостей и выразил уверенность в плодотворности подобного рода мероприятий.

Заместитель начальника Академии по научной работе, доктор юридических наук **Чистяков А.А.** в своем выступлении подчеркнул, что стало доброй традицией подведения итогов конкурсов, проводимых Избирательной комиссией Рязанской области, на базе Академии ФСИН. И предстоящий научный семинар, несомненно, послужит хорошей школой для тех, кто через 5 – 7 лет составит основу нашего электората.



Первый заместитель начальника Академии ФСИН, кандидат юридических наук **Брючко А.М.** приветствуя участников семинара, отметил достаточно широкий круг вопросов, вынесенных на обсуж-



дение, и выразил уверенность в том, что разговор состоится интересный и продуктивный.

Открыла пленарное заседание **Перехватова А.В.** – кандидат педагогических наук, депутат областной Думы. Она подробно остановилась на поправках в Закон о выборах депутатов Государственной Думы, подготовленных партией «Союз Правых Сил» и переданных в ЦИК России в конце апреля с.г. Однако, по ее словам, ЦИК в настоящее время заявляет, что никаких предложений от партий не надо и что они будут заниматься исключительно правоприменительной практикой.



Председатель Избирательной комиссии Рязанской области **Муравьева Г.М.** подробно остановилась на особенностях прошедших избирательных кампаниях, связанных с изменениями в избирательном законодательстве, подробно проанализировала ход прошедших выборов и прокомментировала их итоги.

Депутат Рязанской городской Думы **Нагибин О.А.**, дав свои оценки изменениям в избирательном законодательстве, проанализировал ход и итоги избирательной кампании в го-

родскую Думу. Была высказана озабоченность по поводу отсутствия в избирательном законодательстве всех уровней реального механизма отъезда депутатов, баллотировавшихся по партийным спискам.

Доктор исторических наук, профессор кафедры **Бадалянц**



Ю.С. посвятил свое выступление гендерной дискриминации женщин в политической и общественной жизни. На многочисленных примерах было показано, что, несмотря на то, что юридических барьеров, препятствующих женщинам заниматься политикой нет, но дискриминация существует. А кандидат юридических наук **Маковик Р.С.**, рассматривая проблему избирательных прав осужденных к лишению свободы, внес предложение о предоставлении им права голосования, как минимум, на федеральных выборах, через создание на территории коло-

ний закрытых избирательных участков.

На заседании круглого стола состоялось заинтересованное обсуждение сообщений, с которыми выступили победители межвузовского конкурса М.Ушич (МИЭМП), Н.Вешта (Рязанский филиал Московского Университета МВД) и С.Зенин (Академия ФСИН России), О.Козлова (РГУ им.С.А.Есенина).



В заключение заседания круглого стола состоялось вручение Дипломов Избирательной комиссии Рязанской области и денежных премий победителям межвузовского конкурса.



Толстов В.С.

О развитии избирательного процесса после Конституции 1936 года

В прошлом номере журнала мною были изложены некоторые исторические моменты о зарождении избирательного права в первом социалистическом государстве и о Конституции СССР 1936 года. В предлагаемом материале рассматривается период конца 70-х – конца 80-х годов.

7 октября 1977 года на внеочередной сессии Верховного Совета СССР, выражая волю советского народа, была принята новая Конституция (основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик - первого в мире общенародного государства. Этому факту предшествовал длительный период обсуждения проекта Конституции общественностью и в высших партийных органах. Принятие ее не было обусловлено какими-либо кардинальными переменами в государственном или политическом устройстве Советского Союза.

В главе 1 «Политическая система» - указана суть политической власти в СССР. Особое внимание хотел бы обратить сегодня на содержание ст.6, где указано «Руководящей и направляющей силой советского общества, ядром его политической системы, государственных и общественных организаций является Коммунистическая партия Советского Союза. КПСС существует для народа и служит народу»¹ и главы 2 «Экономическая система», в которой утверждается, что основу экономической системы государства составляет социалистическая собственность на средства производства.² Именно эти нормы Конституции в период перестройки подверглись разгрому, что привело к гибели СССР и самой Советской Конституции. Ошибочным оказалось утверждение, что мы построили развитое социалистическое общество, в котором нет сил, способных выступить против советского общества. Народ дорого заплатил за такую ошибку.

В восьмидесятые годы, в СССР сложилась сложная политическая обстановка. После смерти Л.И. Брежнева, за короткое время ушли из жизни руководители государства Ю.В. Андропов и К.У. Черненко. 11 марта 1985 года на Пленуме ЦК КПСС Генеральным секретарем ЦК КПСС был избран известный уже в то время политический деятель М.С. Горбачев. Он уже был награжден 3-мя орденами Ленина, Орденами Октябрьской революции, Трудового Красного знамени, «Знак Почета».

Хотел бы обратить внимание. На мой взгляд, к 1985 году в СССР были определенные успехи в области экономики и в решении социальных проблем, однако много было различных трудностей по дальнейшему движению вперед на пути социалистического развития общества, по применению новых научных методов производственной деятельности. Не все благополучно оказалось в морально-нравственной сфере: имели место пьянство, хищения, взяточничество, служебные злоупотребления, протекционизм и др. Требовалось восстановить чистый и честный облик руководителя-коммуниста, облик на который бросили тень преступления ряда перерожденцев.

25 февраля 1986 года на 27 съезде КПСС Генеральный секретарь ЦК КПСС Горбачев М.С. Выступил с политическим докладом ЦК КПСС. В этом докладе вы не найдете даже намеков о необходимости возвращения к капитализму, что Октябрьская Социалистическая революция - это переворот, катастрофа, трагедия.

Ознакомившись с его докладом можно было поверить, все что он сказал - это правда и мне как правоведа, как видимо и многим другим, вселяло надежду, что в стране будут восстановлены законность и справедливость, а не телефонное право. Тем более вышло



ряд постановлений ЦК КПСС об укреплении законности и поднятии роли в этом деле правоохранительных органов.

С целью укрепления порядка был принят Указ «Об усилении борьбы с пьянством», о вовлечении в трудовую деятельность граждан, об усилении борьбы с нетрудовыми доходами, Закон СССР «О государственном предприятии (объединении)», Закон СССР «О кооперации в СССР», внесение ряда изменений в Закон о Прокуратуре СССР, другие законодательные акты. Практика их применения позднее показала их несовершенство.

Мне, как прокурору отдела по общему надзору за законностью Рязанской областной прокуратуры, пришлось заниматься всеми этими вопросами. Нарушений при исполнении новых законов выявлялось много. Более того, применение этих законов не всегда давали положительные результаты. Возникали лазейки для различного рода злоупотреблений, иногда они приводили к дезорганизации производства. Конечно, прокуратура реагировала. Возникли трудности в обеспечении населения продовольственными товарами. На этот счет имеются многочисленные примеры. У меня до сих пор сохранились выступления по этим проблемам. В июне - июле 1988 года в Москве состоялась 19 конференция КПСС. Она была приравнена по своему значению к съезду партии. Основанием для проведения конференции стало то, как подчеркивалось Горбачевым, что перестройка набирает темпы, а действующая политическая система власти тормозит ее дальнейшему ускорению. Обсуждались судьбоносные для страны вопросы, а именно, об изменении структуры власти, об отношении к собственности, о самом широком вовлечении граждан в различные виды трудовой деятельности с тем, чтобы преодолеть возникший глубокий продовольственный кризис.

Начиная с середины 1985 года, различные СМИ как по заказу, нужно прямо сказать, стали публиковать критические сообщения о работе правоохранительных органов, о работе советской власти, а затем безудержно начали критиковать КПСС. Особенно рьяно в этом отношении упражнялись Яковлев А., Волкогонов, В.

Коротич, ряд писателей, журналистов и различных политологов. Наносился тяжелейший удар по КПСС, по советской власти, по социалистической системе хозяйствования. По нормальным устоям общества. При этом использовались материальные средства государства и из других источников.

1 декабря 1988 года при таких негативных обстоятельствах на внеочередной двенадцатой сессии Верховного Совета СССР одиннадцатого созыва принят Закон СССР «О выборах народных депутатов СССР».

Один из важнейших этапов процесса выборов - выдвижение кандидатов в депутаты и обсуждения их деловых и личных качеств. В соответствии со статьей 9 Закона право выдвижения кандидата принадлежало трудовым коллективам, общественным организациям и собраниям избирателей по месту жительства и военнослужащих по воинским частям, причем количество выдвигаемых кандидатов Закон не ограничивал. Избиратели получили право выдвижения альтернативных кандидатов. Чтобы создать «противовес» ставшими депутатами на альтернативной основе - 750 народных депутатов СССР избирались от общественных организаций: по 100- от КПСС и профсоюзов СССР и по 75 от других организаций. Таким образом, вводился механизм не прямых выборов депутатов в отношении отдельных групп граждан. В сложившейся политической обстановке в стране, роста недоверия к власти это не только не спасло КПСС от поражения на выборах, а усугубило ее положение. В ее рядах наметился раскол. Появились различные фракции.

В ходе предвыборной кампании печать неоднократно сообщала о нарушениях прав избирателей и кандидатов в депутаты. Мне, как одному из работников Рязанской областной прокуратуры, на которого был возложен надзор за законностью проведения выборов многократно пришлось сталкиваться с нарушениями законности. Прокуратура реагировала в рамках действующего в то время законодательства. Правда, нормативная база для реагирования по фактам появившихся новых форм нарушений еще не была подготовлена. Была лишь одна статья УК РСФСР (ст. 132), устанавливавшая





ответственность за воспрепятствование выборам путем насилия, обмана, угроз или подкупа. Административная ответственность в Законе отсутствовала.

Были распространены нарушения: голосование за своих знакомых и родственников, иногда в списках избирателей оказывались умершие, допускалась торговля товарами в зале голосования, был и такой факт, когда некоторые члены избирательной комиссии заранее подписывали протокол по итогам выборов и др. Работники прокуратуры при встречах с членами избирательных комиссий проводили работу по соблюдению законов при выборной компании. Систематически выступали в СМИ по разъяснению законодательства. Хотел бы отметить, выборы в советское время в корне отличались от нынешних выборов. Если раньше кандидат в депутаты оценивался по его моральным и профессиональным качествам, то сегодня выборы стали одной из форм бизнеса. Я назвал это в ЦИК РФ денежной демократией. Никто сегодня это опровергнуть не может. Както после очередных выборов я спросил одного из бывших кандидатов в депутаты, почему он участвовал в выборной компании, заведомо зная, что потерпит поражение. Он мне честно сказал, что таким способом решил заработать деньги и заработал.

Раньше в 1989 году был порядок, когда кандидат в депутаты представлял свою

предвыборную программу в Окружную избирательную комиссию на предмет проверки соответствия ее Конституции СССР. Мне пришлось от коллектива прокуратуры тогда выступать дважды в Рязанском территориальном округе 279. По результатам обсуждения были приняты правильные решения. Рязанская областная прокуратура добросовестно обеспечивала соблюдения законности при проведении выборов. Для этих целей во время выборов в прокуратуре создавалась рабочая группа, которая оперативно принимала меры по пресечению нарушений законности. Мы всячески оказывали помощь Избирательной комиссии Рязанской области.

В своих последующих выступлениях в журнале я отдельно расскажу, как обстояли дела по выборам в последующие, я сказал бы бурные годы нашей России после исчезновения с мировой карты Великой державы СССР и появление на ней суверенной России и ее новой системы выборов.

1. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик. М., 1988, С.7

2. См. там же. С.8





Избирательная комиссия Рязанской области подвела итоги четырех конкурсов, объявленных на 2008год:



• По итогам конкурса среди учащихся образовательных учреждений Рязанской области на лучший детский рисунок «Выборы глазами детей»:

1. В первой возрастной группе (возраст участников конкурса 7-11 лет) наградить:

- Лукину Алину Сергеевну - учащуюся МОУ «Средняя общеобразовательная школа №47» г. Рязани - дипломом первой степени и ценным подарком;
- Шишкову Анастасию Александровну - учащуюся Детской художественной школы г.Шацка - дипломом второй степени и ценным подарком;
- Антонову Анну - учащуюся МОУ ДОД «Рязанский городской детский клуб «Созвездие» - дипломом третьей степени и ценным подарком;
- Сафонову Лизу - учащуюся узостудии «Ариэль» Рязанского городского Дворца детского творчества - дипломом третьей степени и ценным подарком;

2. Во второй возрастной группе (возраст участников конкурса 12-17 лет) наградить:

- Шевцову Ирину Анатольевну - учащуюся Детской художественной школы г.Шацка - дипломом первой степени и ценным подарком;
- Заборова Романа Игоревича - учащегося МОУ «Средняя общеобразовательная школа №1» г. Спасска - дипломом второй степени и ценным подарком;
- Синецину Виолетту Игоревну - учащуюся МОУ «Средняя общеобразовательная школа №47» г. Рязани - дипломом третьей степени и ценным подарком;
- Медведкова Николая Николаевича - учащегося МОУ «Ижевская средняя общеобразователь-



ная школа имени К.Э. Циолковского» - дипломом третьей степени и ценным подарком.

3. Наградить денежными премиями в размере 2000 рублей преподавателей, курирующих работы учеников:

- Воронину Жанну Александровну - учителя ИЗО МОУ «Средняя общеобразовательная школа №47» г. Рязани;
- Горобец Владимира Николаевича - преподавателя Детской художественной школы г. Шацка;
- Гордюшову Марину Николаевну - учителя МОУ «Средняя общеобразовательная школа №1» г. Спасска;
- Желудкову Ольгу Ивановну - преподавателя МОУ ДОД «Рязанский городской детский клуб «Созвездие»;
- Абрамову Лилию Анатольевну - преподавателя МОУ «Ижевская средняя общеобразовательная школа имени К.Э. Циолковского».

• По итогам Рязанского областного конкурса на лучший материал в средствах массовой информации, освещающий подготовку и проведение выборов Президента Российской Федерации и выборов в органы местного самоуправления в Рязанской области в 2008 году:

1. Наградить денежной премией в размере 7000 рублей и дипломом Избирательной комиссии Рязанской области I степени:



Мысовских Александра Анатольевича – корреспондента Рязанского городского сайта «Рязань-Инфо» (RZN.INFO)

2. Наградить денежной премией в размере 5000 рублей и дипломом Избирательной комиссии Рязанской области II степени:

Шабанову Римму Владимировну - корреспондента ГУ ОГТРК «Край Рязанский»

3. Наградить денежной премией в размере 3000 рублей и дипломом Избирательной комиссии Рязанской области III степени:

Смольянинову Наталью Сергеевну - корреспондента ГУ ОГТРК «Край Рязанский»

4. Наградить поощрительной денежной премией в размере 2000 рублей:

Замятину Наталью Николаевну – корреспондента ГУ «Редакция областной молодежной газеты «Молодежная среда».



• По итогам конкурса среди студентов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов ВУЗ-ов) Рязанской области на лучшую работу по теме «Выборы как форма прямой демократии: актуальные вопросы теории и практики»:

1. Наградить дипломом Избирательной комиссии Рязанской области I степени и денежной премией в размере 3000 рублей:

- Козину Анастасию Олеговну – курсанта Академии ФСИН;
- Косареву Наталью Васильевну – курсанта Академии ФСИН;
- Луценко Юлию Сергеевну – студентку МИЭМиП Рязанский филиал;
- Зенина Сергея Сергеевича – курсанта Академии ФСИН.

2. Наградить дипломом Избирательной комиссии Рязанской области II степени и денежной премией в размере 2000 рублей:

- Ярцеву Юлию Александровну - курсанта Академии ФСИН;
- Лещенко Виктора Сергеевича – курсанта Академии ФСИН;



- Межевикина Дмитрия Васильевича – студента МИЭМиП Рязанский филиал;
- Евстигнеева Александра Михайловича – курсанта Академии ФСИН.

3. Наградить дипломом Избирательной комиссии Рязанской области III степени и денежной премией в размере 1000 рублей:

- Ермилову Татьяну Михайловну - студентку Рязанского государственного университета им. С.А. Есенина;
- Козлову Ольгу Владимировну – студентку Рязанского государственного университета им. С.А. Есенина;
- Волкову Марину Викторовну – студентку Академии ФСИН Института подготовки государственных и муниципальных служащих;
- Ушич Марию Владимировну – студентку МИЭМиП Рязанский филиал.

• По итогам Рязанского областного конкурса среди территориальных избирательных комиссий Рязанской области на лучшую организацию работы по подготовке и проведению выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва и Президента Российской Федерации:

1. Наградить дипломом Избирательной комиссии Рязанской области I степени и денежной премией в размере 10000 рублей - территориальную избирательную комиссию Спасского района Рязанской области.

2. Наградить дипломом Избирательной комиссии Рязанской области II степени и денежной премией в размере 8000 рублей - территориальную избирательную комиссию Ряжского района Рязанской области.

3. Наградить дипломом Избирательной комиссии Рязанской области III степени и денежной премией в размере 7000 рублей -территориальную избирательную комиссию Шацкого района Рязанской области.



Награждения

Решением ЦИК за большой вклад в обеспечение избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, многолетнюю добросовестную работу в избирательных комиссиях, успешную работу по организации и подготовке выборов Депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва и Президента Российской Федерации:

Награждены Почетной грамотой Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

Епишкин Виктор Иванович

- председатель территориальной избирательной комиссии Спасского района, руководитель аппарата Спасской районной Думы.

Работает в избирательной системе с марта 1996 г. по настоящее время. Зарекомендовал себя как грамотный и принципиальный руководитель, умело организующий работу территориальной и участковых избирательных комиссий. При организации и проведении избирательных кампаний оказывает большую методическую помощь участковым избирательным комиссиям. В 2001 г. награжден Почетной грамотой Избирательной комиссии Рязанской области и в 2004 г. ему объявлена Благодарность Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Буркина Людмила Викторовна

-начальник отдела – главный бухгалтер Избирательной комиссии Рязанской области.

Работает в комиссии с сентября 1995 года, т.е. со дня ее основания. За время работы проявила себя ответственным и добросовестным работником, умело применяющим на практике нормы избирательного законодательства. Большое внимание уделяет подготовке и обучению кадров бухгалтеров, которые привлекаются для работы в территориальных и окружных избирательных комиссиях во время проведения избирательных кампаний федерального уровня, выборов органов государственной власти и местного самоуправления Рязанской области. Глубокое знание избирательного законодательства, практический опыт позволили обеспечить целевое расходование финансовых средств на подготовку и проведение выборов всех уровней в строгом соответствии с действующим законодательством, организовать надлежащий учет технологи-

ческого оборудования. Награждена Почетной грамотой Избирательной комиссии Рязанской области и Почетной грамотой Губернатора Рязанской области.

Грачев Владимир Михайлович

- заместитель председателя Избирательной комиссии Рязанской области.

В составе Избирательной комиссии Рязанской области с 1999 года. При его непосредственном участии на территории Рязанской области проведены избирательные кампании по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Президента Российской Федерации, органов государственной власти области, органов местного самоуправления.

В.М. Грачев обладает глубокими знаниями избирательного законодательства, является одним из разработчиков избирательного законодательства Рязанской области. Квалифицированно проводит обучение руководителей избирательных комиссий области, других организаторов выборов. Большое внимание уделяет организации взаимодействия с региональными отделениями политических партий, другими общественными объединениями. Награжден Почетной грамотой Избирательной комиссии Рязанской области, в 2007 г. - нагрудным знаком «Юбилейная медаль «70 лет Рязанской области».

Деева Любовь Аркадьевна

- главный специалист аппарата Избирательной комиссии Рязанской области.

Работает в комиссии с сентября 1995 года, т.е. со дня ее основания. За время работы в комиссии проявила себя ответственным, инициативным и добросовестным работником,



умело применяющим на практике нормы избирательного законодательства. Работу по организации и проведению выборов совмещает с ведением делопроизводства, ведением кадровой документации, является ответственной за архив Избирательной комиссии Рязанской области.

Деева Л.А. осуществляет методическую работу с членами территориальных избирательных комиссий, принимает участие в разработке избирательного законодательства Рязанской области, разработке методических рекомендаций и инструкций для нижестоящих избирательных комиссий. Награждена Почетной грамотой Избирательной комиссии Рязанской области и отмечена благодарностью Губернатора Рязанской области.

Митрохов Николай Степанович

- председатель территориальной избирательной комиссии Клепиковского района, директор ГУП РО «Клепиковская типография».

Работает в избирательной системе с марта 2003 г. по настоящее время. Зарекомендовал себя как грамотный и принципиальный руково-

дитель, умело организующий работу территориальной и участковых избирательных комиссий. При организации и проведении избирательных кампаний оказывает большую методическую помощь участковым избирательным комиссиям. Уделяет большое внимание повышению уровня информированности избирателей о выборах, созданию условий для осознанного участия в голосовании и проявлению активной гражданской позиции. Много внимания уделяет работе с молодежью. При его содействии и активном участии проводятся Дни молодого избирателя, олимпиады, различные конкурсы по тематике выборов.

Глубокое знание избирательного законодательства, большой практический опыт, умелое, четкое руководство участковыми избирательными комиссиями позволило провести выборы Президента Российской Федерации, выборы главы муниципального образования и депутатов представительного органа в строгом соответствии с действующим законодательством.

Объявлена благодарность Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

Ситниковой Елене Ильиничне

- секретарю территориальной избирательной комиссии Касимовского района Рязанской области, заместителю начальника отдела по организационной и кадровой работе администрации Касимовского муниципального района Рязанской области.

Работает в избирательной системе с 1995 года, с 1999 года по 2006 год участвовала во всех избирательных кампаниях в качестве заместителя председателя территориальной избирательной комиссии Касимовского района Рязанской области. С декабря 2006 года является секретарем территориальной избирательной комиссии Касимовского района Рязанской области. Проводит большую работу по оказанию участковым комиссиям организационной, методической и правовой помощи, доводит до членов участковых комиссий необходимый объем знаний законодательства о выборах, с учетом особенностей каждой конкретной избирательной кампании. Награждена Почетной грамотой Избирательной комиссии Рязанской области.

Муравьевой Галине Михайловне

- Председателю Избирательной комиссии Рязанской области.

Муравьева Галина Михайловна является Председателем Избирательной комиссии Рязанской области с декабря 2004 года. За время работы проявила себя ответственным и добросовестным руководителем, умело применяющим на практике нормы избирательного законодательства. Большое внимание уделяет обеспечению избирательных прав граждан, правовому просвещению избирателей. Проводит большую методическую работу с членами территориальных избирательных комиссий, большое внимание уделяет организации взаимодействия с региональными отделениями политических партий, другими общественными объединениями.

Г.М. Муравьева является одним из разработчиков избирательного законодательства Рязанской области, председателем Координационно-методического совета при Избирательной комиссии Рязанской области, главным редактором научно-практического журнала «Выборы: теория и практика». Награждена Почетной грамотой Губернатора Рязанской области, нагрудным знаком «Юбилейная медаль «70 лет Рязанской области». В 2008 году объявлена благодарность ЦИК России.



Калачевой Тамаре Семеновне

– председателю территориальной избирательной комиссии Сасовского района Рязанской области, консультанту - помощнику главы района по мобилизационной подготовке.

С 1985 года связана с избирательной системой: являлась ответственным за проведение выборов различных уровней, секретарем ТИК и на протяжении многих лет является председателем ТИК. Ее отличают профессиональное мастерство, организаторские способности, чувство глубокой ответственности за порученное дело, целеустремленность и настойчивость, умение наладить взаимоотношения и работать с людьми. Большое внимание уделяет повышению правовой культуры членов ТИК и УИК, а также избирателей, обучению членов УИК. Взаимодействует с управлением образования района по проблемам политического воспитания молодежи и изучения избирательного права. Награждена Почетной грамотой Избирательной комиссии Рязанской области.

Кабановой Светлане Михайловне

– председателю участковой избирательной комиссии избирательного участка № 110, директору Елатомской детской музыкальной школы Касимовского района Рязанской области.

Кабанова С.М. с 2000 года принимает участие в организации и проведении всех избирательных кампаний федерального, регионального и местного уровня в качестве председателя участковой избирательной комиссии одного из самых крупных избирательных участков Касимовского района Рязанской области, расположенного в р.п. Елатьма. За время работы она зарекомендовала себя как добросовестный и грамотный специалист, способный самостоятельно и в заданные сроки решать поставленные перед ней задачи. Под ее руководством выборы любого уровня проводились организованно, а большой практический опыт и знание избирательного законодательства позволяло грамотно и оперативно решать спорные вопросы. Награждена Почетной грамотой Избирательной комиссии Рязанской области.

Заикиной Марине Анатольевне

– председателю участковой избирательной комиссии избирательного участка № 909 Шиловского района, бухгалтеру централизованной бухгалтерии Управления образования и молодежной политики муниципального образова-

ния – Шиловский муниципальный район.

С 1998 г. принимает участие в организации и проведении всех избирательных кампаний федерального, регионального и местного уровня. Она обладает знаниями избирательного законодательства и опытом работы с людьми, постоянно работает над повышением своего профессионального уровня. При выполнении должностных обязанностей проявляет инициативу, настойчивость, оперативность. При подготовке и проведении выборов оказывает методическую помощь председателям и членам участковых избирательных комиссий. Уделяет большое внимание работе с молодежью. Большой практический опыт и знание избирательного законодательства позволяют ей организовать работу участковой избирательной комиссии в соответствии с законодательством и обеспечить соблюдение избирательных прав граждан.

Пуляевой Лилии Анатольевне

– главному специалисту – системному администратору Избирательной комиссии Рязанской области.

Пуляева Л.А. работает в должности системного администратора территориальной избирательной комиссии Московского района г. Рязани с 1996 по настоящее время. С 1996 года принимала участие в организации и проведении всех избирательных кампаний федерального, регионального и местного уровня. При подготовке и проведении выборов оказывает большую методическую, организационную помощь участковым избирательным комиссиям, квалифицированно проводит обучение членов участковых избирательных комиссий. В своей работе большое внимание уделяет работе с молодежью. При выполнении должностных обязанностей проявляет инициативу, настойчивость, оперативность. Награждена Почетной грамотой Избирательной комиссии Рязанской области.

Самылкину Дмитрию Михайловичу

– консультанту Информационного центра Избирательной комиссии Рязанской области.

Работает в избирательной системе с 1997 г..С августа 1999 года по настоящее время работает в должности консультанта Информационного центра Избирательной комиссии Рязанской области и принимает активное участие в организации и проведении всех избирательных кампаний федерального, регионального и местного уровня.



При подготовке и проведении выборов квалифицированно применяет технические средства, компьютерную и оргтехнику, проводит обучение системных администраторов ТИК, оказывает методическую помощь в освоении членами и работниками аппаратов избирательных комиссий задач и информационных ресурсов ГАС «Выборы». Награжден Почетной грамотой Избирательной комиссии Рязанской области.

Глебушкиной Наталье Васильевне

- секретарю территориальной избирательной комиссии г. Сасово, инженеру по труду ОАО «Сасовская швейная фабрика».

Является секретарем территориальной избирательной комиссии г. Сасово, муниципальной избирательной комиссии. За время работы проявила себя грамотным, ответственным специалистом. Проводит большую работу по оказанию участковым комиссиям организационной, методической и правовой помощи, доводит до сведения членов участковых комиссий необходимый объем знаний избирательного законодательства. Члены участковых комиссий отмечают ее доброжелательность, тактичность и в тоже время требовательность и принципиальность. Под ее руководством в избирательных комиссиях четко организовано ведение делопроизводства и хранение избирательной документации. Награждена Почетной грамотой Избирательной комиссии Рязанской области.

Смирнову Виктору Сергеевичу

- председателю территориальной избирательной комиссии города Скопина, директору МУП «Скопинбытсервис».

Смирнов В.С. более 25 лет участвует в избирательных кампаниях различного уровня. Начинал с участковой избирательной комиссии, возглавлял окружную избирательную комиссию и на протяжении 10 лет является председателем территориальной избирательной комиссии горо-

да Скопина. За время работы проявил себя трудолюбивым, исполнительным, инициативным руководителем.

Постоянно повышает свои знания, изучая избирательное законодательство Российской Федерации, и умело применяет его на практике. С членами участковых избирательных комиссий всегда находит взаимопонимание, при нестандартных ситуациях приходит на помощь, решая возникающие вопросы профессионально и тактично. В период избирательной кампании организовал проведение «Дня молодого избирателя» в учебных заведениях города, а также был непосредственным их участником. Награжден Почетной грамотой Избирательной комиссии Рязанской области.

Спичаковой Елене Вячеславовне

- главному специалисту Информационного центра Избирательной комиссии Рязанской области.

Является системным администратором КСА ГАС «Выборы» территориальной избирательной комиссии Октябрьского района г. Рязани с 1996 года. Имеет необходимый опыт работы и знания по занимаемой должности. За время работы зарекомендовала себя как грамотный и профессионально подготовленный специалист, умеющий быстро оценить ситуацию и принять правильное решение. Способна в короткие сроки выполнить большой объем работы. Систематически работает над поддержанием должного уровня квалификации, изучая законы Российской Федерации, нормативные акты, постановления ЦИК России и руководствуется ими при исполнении своих должностных обязанностей. С 2002 года по настоящее время является заместителем председателя территориальной избирательной комиссии Октябрьского района г. Рязани. Награждена Почетной грамотой Избирательной комиссии Рязанской области.

Вручены благодарственные письма Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

Кулашкиной Валентине Ивановне

- секретарю территориальной избирательной комиссии Железнодорожного района г. Рязани.

Работает в избирательной системе с 1973 года. За время работы секретарем территориальной избирательной комиссии зарекомендо-

вала себя грамотным, добросовестным, профессионально подготовленным специалистом, с большой ответственностью относящимся к исполнению своих обязанностей. Глубокие знания избирательного законодательства, большой практический опыт позволяют ей на должном уровне проводить обучение членов участковых



избирательных комиссий, оказывать им методическую помощь. Уделяет большое внимание повышению своих знаний в области избирательного законодательства, своевременно знакомится с нормативными актами ЦИК России и доводит их до сведения членов территориальной и участковых избирательных комиссий. Награждена Почетной грамотой Избирательной комиссии Рязанской области.

Зенкину Александру Никитичу

- члену Избирательной комиссии Рязанской области, начальнику производственно-сбытового отдела некоммерческого партнерства «Институт региональных проблем».

Зенкин Александр Никитич – в составе Избирательной комиссии Рязанской области с 2001 года по настоящее время. С 2001 по 2003 года являлся заместителем председателя Комиссии. За время работы проявил себя ответственным и добросовестным работником, умело применяющим на практике нормы избирательного законодательства. Большое внимание уделяет работе с молодежью, обеспечению избирательных прав граждан при подготовке и проведении выборов всех уровней. Пользуется заслуженным авторитетом среди членов Избирательной комиссии рязанской области. Награжден Почетной грамотой Избирательной комиссии Рязанской области, нагрудным знаком «Юбилейная медаль «70 лет Рязанской области».

Каданцевой Елене Николаевне

- главному специалисту Информационного центра Избирательной комиссии Рязанской области.

Работает в избирательной системе с 1996 года. Избиралась секретарем, заместителем председателя территориальной избирательной комиссии. С 2003 г. работает системным администратором КСА ГАС «Выборы» территориальной избирательной комиссии. Ответственна, профессиональна, проявляет разумную инициативу. К исполнению обязанностей подходит добросовестно, с умением применяет приобретенные профессиональные знания и навыки. Уделяет большое внимание изучению нормативных правовых актов, формирующих избирательное законодательство Российской Федерации.

Хотянцевой Татьяне Васильевне

- заместителю председателя территориальной избирательной комиссии Советского района г. Рязани, ведущему специалисту отдела

учета и распределения жилья администрации г. Рязани.

Хотянцева Т.В. принимает активное участие в организации и проведении выборов всех уровней с 1991 года. С 1996 года – заместитель председателя территориальной избирательной комиссии Советского района г. Рязани, окружной избирательной комиссии. Отлично знает территорию района, профессионально принимает участие в нарезке границ избирательных участков, активно участвует в формировании участковых избирательных комиссий. Хорошо разбирается во всех тонкостях избирательного законодательства как федерального, так и регионального уровня. Хорошо организует работу с кандидатами в депутаты. Грамотно организует обучение членов участковых избирательных комиссий. Дисциплинирована, инициативна, требовательна к себе. Награждена Почетной грамотой Избирательной комиссии Рязанской области.

Бацких Татьяне Ивановне

- председателю территориальной избирательной комиссии Рязжского района, начальнику экономического отдела администрации Рязжского муниципального района.

Бацких Татьяна Ивановна в 1989 г. избиралась председателем Рязжской городской избирательной комиссии. С 1996-2006 г.г. являлась председателем участковых избирательных комиссий. В 2006 г. назначена председателем территориальной избирательной комиссии Рязжского района.

Бацких Т.И. систематически проводит обучение членов избирательных комиссий, разъясняет положение законодательства о выборах. Большое внимание уделяет работе с молодежью. При ее непосредственном участии в районе открыта школа молодого избирателя. В целях развития интереса молодежи к выборам организовывались встречи и диспуты молодых избирателей и представителей исполнительной и законодательной власти, политических партий. Совместно с управлением образования и молодежной политики проведено социологическое исследование “Электоральное поведение молодежи Рязжского района Рязанской области”. Ведется работа с избирателями, проводится уточнение списков избирателей путем личного контакта с избирателями. Награждена Почетной грамотой Избирательной комиссии Рязанской области.

**Скрынник Людмиле Ивановне**

- секретарю Избирательной комиссии Рязанской области.

Скрынник Людмила Ивановна является секретарем Избирательной комиссии Рязанской области с декабря 1995 года. За время работы в комиссии проявила себя ответственным и добросовестным работником, умело применяющим на практике нормы избирательного законодательства. Большое внимание уделяет обеспечению избирательных прав граждан, правовому просвещению избирателей. Постоянно проводит организационную и методическую работу с членами территориальных избирательных комиссий. Организует обучение председателей и секретарей территориальных избирательных комиссий, комиссий муниципальных образований. Уделяет постоянное внимание работе с молодежью. За активную работу по повышению правовой культуры молодежи ей вынесена Благодарность Министерства образования Российской Федерации.

Награждена Благодарностью и Почетной грамотой ЦИК России, почетным знаком ЦИК России «За заслуги в организации и проведении выборов», Почетной грамотой Рязанской

областной Думы, нагрудным знаком «Юбилейная медаль «70 лет Рязанской области», Почетной грамотой Избирательной комиссии Рязанской области.

Иришину Игорю Федоровичу

- председателю территориальной избирательной комиссии Чучковского района, директору ООО «РОТОР».

В избирательной системе работает более 20 лет, является председателем территориальной избирательной комиссии Чучковского района с декабря 2004 года по настоящее время. При подготовке и проведении выборов оказывает большую методическую, организационную помощь участковым избирательным комиссиям, квалифицированно проводит обучение членов участковых избирательных комиссий. В своей работе большое внимание уделяет работе с молодежью. Обладает глубокими знаниями избирательного законодательства и опытом работы с людьми, постоянно работает над повышением своего профессионального уровня. При выполнении должностных обязанностей проявляет инициативу, настойчивость, оперативность.

Объявлена благодарность Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации**Гришиной Наталье Михайловне**

- председателю территориальной избирательной комиссии Михайловского района, юрисконсульту администрации муниципального образования – Михайловский муниципальный район.

Гришина Наталья Михайловна с 2001 года является секретарем территориальной избирательной комиссии Михайловского района. В 2005 году назначена председателем территориальной избирательной комиссии. Зарекомендовала себя как грамотный специалист в области избирательного права. Характеризуется исполнительностью, трудолюбием, высокой степенью ответственности. Большое внимание уделяет обучению членов участковых избирательных комиссий, работе с молодежью.

Квасовой Нине Анатольевне

- бухгалтеру территориальной избирательной комиссии Шацкого района, начальнику отдела по бухгалтерскому учету и отчетности администрации муниципального образования – Шацкий муниципальный район Рязанской области.

С 1995 года является бухгалтером территориальной избирательной комиссии Шацкого района. За время работы в избирательной комиссии зарекомендовала себя грамотным, знающим специфику своей работы специалистом. В период подготовки и проведения выборов всех уровней регулярно проводила обучение председателей и секретарей участковых избирательных комиссий по вопросам целевого расходования выделенных средств и оформления финансовой отчетности в соответствии с Инструкцией ЦИК России. Награждена Почетной грамотой Избирательной комиссии Рязанской области.



Решением Избирательной комиссии Рязанской области за активную и успешную работу по подготовке и проведению выборов Президента Российской Федерации награждены Почетной грамотой Избирательной комиссии Рязанской области:

- | | |
|---|---|
| <p>Жулидов Валерий Николаевич, генеральный директор ОАО «Рязаньгоргаз»;</p> <p>Зайцев Михаил Николаевич, ответственный секретарь газеты «Рязанские ведомости»;</p> <p>Иванова Ольга Вячеславовна, член Избирательной комиссии Рязанской области;</p> <p>Кучинова Александра Дмитриевна, член Избирательной комиссии Рязанской области;</p> <p>Калабухов Сергей Александрович, консультант аппарата Избирательной комиссии Рязанской области;</p> <p>Логинов Владимир Владимирович, главный специалист Избирательной комиссии Рязанской области;</p> <p>Мясоедов Егор Леонидович, консультант аппарата Избирательной комиссии Рязанской области;</p> <p>Сорокина Вера Петровна, главный специалист Избирательной комиссии Рязанской области;</p> <p>Кобзарь Николай Иванович, председатель участковой избирательной комиссии избирательного участка № 6 Ермишинского района;</p> <p>Лашенова Марина Александровна, председатель территориальной избирательной комиссии Захаровского района;</p> <p>Назин Вячеслав Юрьевич, ведущий специалист Информационного центра аппарата Избирательной комиссии Рязанской области, член территориальной избирательной комиссии Кадомского района;</p> <p>Воликов Павел Васильевич, председатель участковой избирательной комиссии избирательного участка № 63 Касимовского района;</p> <p>Конов Николай Васильевич, председатель участковой избирательной комиссии избирательного участка № 108 Касимовского района;</p> <p>Полякова Татьяна Витальевна, секретарь территориальной избирательной комиссии города Касимова;</p> <p>Анашкина Надежда Алексеевна, секретарь территориальной избирательной комиссии Клепиковского района;</p> | <p>Шелякова Наталья Николаевна, председатель участковой избирательной комиссии избирательного участка № 149 Клепиковского района;</p> <p>Сиконенко Татьяна Анатольевна, председатель участковой избирательной комиссии избирательного участка № 198 Кораблинского района;</p> <p>Васина Ольга Евгеньевна, секретарь территориальной избирательной комиссии Милославского района;</p> <p>Бекетова Анна Михайловна, секретарь участковой избирательной комиссии избирательного участка № 240 Михайловского района;</p> <p>Журина Ольга Николаевна, заместитель председателя участковой избирательной комиссии избирательного участка № 263 Михайловского района;</p> <p>Жирков Виктор Николаевич, председатель участковой избирательной комиссии избирательного участка № 295 Новодеревенского района;</p> <p>Фоломеева Галина Ивановна, секретарь участковой избирательной комиссии избирательного участка № 335 Пителинского района;</p> <p>Исаева Елена Александровна, член территориальной избирательной комиссии Пронского района;</p> <p>Кичева Светлана Юрьевна, председатель участковой избирательной комиссии избирательного участка № 347 Пронского района;</p> <p>Малькова Марина Анатольевна, председатель участковой избирательной комиссии избирательного участка № 370 Путятинского района;</p> <p>Чепик Надежда Ивановна, секретарь территориальной избирательной комиссии Рыбновского района;</p> <p>Кулакова Татьяна Александровна, председатель участковой избирательной комиссии избирательного участка № 436 Рязжского района;</p> <p>Жилочкин Александр Сергеевич, председатель участковой избирательной комиссии избирательного участка № 490 Рязанского района;</p> |
|---|---|



Чукалин Виктор Иванович, председатель участковой избирательной комиссии избирательного участка № 478 Рязанского района;

Прудникова Елена Евгеньевна, председатель участковой избирательной комиссии избирательного участка № 947 Железнодорожного района города Рязани;

Цибизова Галина Владимировна, член территориальной избирательной комиссии Железнодорожного района города Рязани;

Волкова Елену Викторовну, секретарь территориальной избирательной комиссии Московского района города Рязани;

Иванова Тамара Алексеевна, председатель участковой избирательной комиссии избирательного участка № 1056 Московского района города Рязани;

Кузьмина Инна Юрьевна, председатель участковой избирательной комиссии избирательного участка № 1008 Октябрьского района города Рязани;

Красотина Светлана Владимировна, секретарь территориальной избирательной комиссии Октябрьского района города Рязани;

Панина Наталья Александровна, секретарь территориальной избирательной комиссии Советского района города Рязани;

Макарьева Мария Ивановна, секретарь территориальной избирательной комиссии Сапожковского района;

Татарникова Елена Александровна, член территориальной избирательной комиссии Сараевского района;

Кинякина Елена Анатольевна, секретарь участковой избирательной комиссии избирательного участка № 595 Сасовского района;

Егоров Дмитрий Евгеньевич, член территориальной избирательной комиссии города Сасова;

Тимофеева Татьяна Николаевна, член территориальной избирательной комиссии Скопинского района;

Андрюшина Татьяна Ивановна, секретарь территориальной избирательной комиссии города Скопина;

Беглова Наталья Петровна, секретарь участковой избирательной комиссии избирательного участка № 745 Спасского района;

Кочанова Татьяна Ивановна, секретарь территориальной избирательной комиссии Спасского района;

Сергеева Валентина Васильевна, председатель участковой избирательной комиссии избирательного участка № 748 Старожиловского района;

Поликарпова Наталья Павловна, председатель участковой избирательной комиссии избирательного участка № 769 Ухоловского района;

Козлова Раиса Сергеевна, секретарь территориальной избирательной комиссии Чучковского района;

Рогачев Виктор Михайлович, член территориальной избирательной комиссии Шацкого района;

Шишков Юрий Иванович, председатель участковой избирательной комиссии избирательного участка № 839 Шацкого района;

Логвенова Наталья Аликовна, председатель участковой избирательной комиссии избирательного участка № 894 Шиловского района;

Ванина Светлана Николаевна, председатель участковой избирательной комиссии избирательного участка № 910 Шиловского района.



Назначение

Плаксина Татьяна Филипповна.

11 апреля 2008г. Постановлением Губернатора Рязанской области членом Избирательной комиссии Рязанской области с правом решающего голоса назначена Плаксина Татьяна Филипповна, предложенная к назначению Рязанским региональным отделением политической партии «ПАТРИОТЫ РОССИИ».

Родилась 10 января 1949г. в селе Желанное Шацкого района, Рязанской области в многодетной рабоче-крестьянской семье. После окончания средней школы в 1966г. поступила в Касимовское педагогическое училище. Окончив педучилище, 12 лет проработала воспитателем детского сада в г. Рязани. В 1977г. поступила, а в 1982г. окончила Рязанский педагогический институт. С 1981г. работала учителем русского языка и литературы в районах Рязанской области и в г. Рязани.

Работая в школах, постоянно занималась общественной работой, была председателем профкомов школ. Постоянно вела активную политическую деятельность. Была чле-

ном КПРФ, но разойдясь во взглядах с Федоткиным В.Н., добровольно вышла из рядов КПРФ.

В 2001 году была избрана депутатом Рязанской областной Думы и работала на постоянной основе в Комитете по социальной политике. В настоящее время пенсионерка. Занимается общественно-политической деятельностью в политической партии «Патриоты России». Член комитета, член Бюро Рязанского регионального отделения политической партии «Патриоты России», член Ревизионной комиссии Центрального Совета политической партии «Патриоты России». Награждена Почетной грамотой Рязанской областной Думы.



ИНФОРМАЦИЯ о деятельности Избирательной комиссии Рязанской области (ИКРО) в марте – мае 2008 года

Основное содержание деятельности Избирательной комиссии Рязанской области в рассматриваемый период определялось анализом деятельности избирательных комиссий всех уровней и других участников избирательного процесса в ходе подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва, Президента Российской Федерации и выборов в органы местного самоуправления Рязанской области.

02.03.2008	Выборы Президента РФ, Глав муниципальных образований и депутатов органов местного самоуправления
04.03.2008	<p>Проведено заседание Избирательной комиссии Рязанской области, на котором рассматривались вопросы:</p> <ul style="list-style-type: none"> - О подведении итогов голосования по выборам Президента Российской Федерации. - О результатах использования избирательных бюллетеней, специальных знаков (марок) и открепительных удостоверений для голосования на выборах Президента Российской Федерации.
24.03.2008	<p>Проведено заседание Избирательной комиссии Рязанской области, на котором рассматривались вопросы:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Об обращении Рязской районной Думы. - О досрочном освобождении от обязанностей членов территориальных избирательных комиссий Сасовского, Рязского районов. - О представлении к награждению. - О награждении победителей конкурса среди учащихся образовательных учреждений Рязанской области на лучший детский рисунок «Выборы глазами детей». - Об издании альбома рисунков победителей и участников конкурса среди учащихся образовательных учреждений Рязанской области на лучший детский рисунок: «Выборы глазами детей».
04.04.2008	<p>Проведено заседание Избирательной комиссии Рязанской области, на котором рассматривались вопросы:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Об утверждении отчета о поступлении и расходовании средств федерального бюджета, выделенных избирательной комиссии Рязанской области на подготовку и проведение выборов Президента Российской Федерации. - О назначении члена территориальной избирательной комиссии г.Скопин с правом решающего голоса.
10.04. – 25.04. 2008	ООО «Вайт Эс» по заказу Избирательной комиссии Рязанской области провело очередное социологическое исследование в рамках мониторинга политико – правовой культуры избирателей Рязанской области. Целью исследования был анализ хода и итогов выборов Президента РФ и динамика политико-правовой культуры.



11.04.2008	<p>Проведено заседание Избирательной комиссии Рязанской области, на котором рассматривались вопросы:</p> <ul style="list-style-type: none"> - О досрочном освобождении от обязанностей членов территориальных избирательных комиссий Касимовского, Сараевского районов. - О назначении членов территориальных избирательных комиссий Рязского, Сасовского районов с правом решающего голоса. - О назначении Почетной грамотой Избирательной комиссии Рязанской области. - Об организации и проведении семинара-совещания с председателями территориальных избирательных комиссий Рязанской области. - О награждении победителей Рязанского областного конкурса на лучший материал в средствах массовой информации, освещающий подготовку и проведение выборов Президента Российской Федерации и выборы в органы местного самоуправления в Рязанской области в 2008 году.
12 – 13.04. 2008	Избирательная комиссия Рязанской области и кафедра философии и истории Академии ФСИН России провели IV Всероссийскую научную конференцию «Власть и общество в России: традиции и современность».
24 – 25.04 2008	Избирательная комиссия Рязанской области провела семинар-совещание с председателями, секретарями территориальных избирательных комиссий по итогам проведения выборов Президента РФ и органов местного самоуправления
04.05.2008	Проведено заседание Избирательной комиссии Рязанской области, на котором рассматривался вопрос о кандидатурах членов избирательной комиссии муниципального образования г.Рязань.
06.05.2008	Председатель Г.М. Муравьева и секретарь Л.И. Скрынник принимали участие во Всероссийском совещании с председателями, заместителями председателей и секретарями избирательных комиссий субъектов Российской Федерации.
15.05.2008	<p>Проведено заседание Избирательной комиссии Рязанской области, на котором рассматривались вопросы:</p> <ul style="list-style-type: none"> - О вакантном месте в территориальной избирательной комиссии Касимовского района. - О назначении членов территориальных избирательных комиссий Касимовского, Сараевского районов с правом решающего голоса. - О мерах по дальнейшему совершенствованию деятельности Координационно-методического совета при Избирательной комиссии Рязанской области. - О награждении победителей Рязанского областного конкурса среди территориальных избирательных комиссий Рязанской области на лучшую организацию работы по подготовке и проведению выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва и Президента Российской Федерации. - О награждении победителей конкурса среди студентов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов ВУЗ-ов) Рязанской области на лучшую работу по теме: «Выборы как форма прямой демократии: актуальные вопросы теории и практики».
17.05.2008	Избирательная комиссия Рязанской области и Академия ФСИН России провели научно – практический семинар «Выборы как форма прямой демократии».



29.05.2008	Избирательная комиссия Рязанской области провела круглый стол с представителями региональных отделений политических партий по обсуждению Закона Рязанской области от 13 декабря 2006 года «О выборах в органы местного самоуправления Рязанской области».
29.05.2008	Работники информационного центра Избирательной комиссии Рязанской области приняли участие в совещании ЦИК РФ в режиме видеоконференции с руководителями и работниками Информационных центров субъектов Российской Федерации.

В настоящее время Комиссией ведется работа по изучению и обобщению опыта применения Закона Рязанской области «О выборах в органы местного самоуправления Рязанской области» с целью последующего внесения в него изменений и дополнений, а также работа по анализу информации о принятых судами к рассмотрению жалобах (заявлениях) на нарушение избирательных прав граждан и права граждан на участие в референдуме и принятым по ним решениям.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Авдонин Владимир Сергеевич – доктор политических наук, профессор РГУ им. С.А. Есенина

Колбина Тамара Викторовна - кандидат философских наук, доцент кафедры философии и психологии Рязанского филиала МГУКИ

Локшина Ксения Николаевна – аспирантка РГУ им.С.А.Есенина, младший научный сотрудник Центра европейской политики и права

Поддубный Виктор Константинович – доктор исторических наук, профессор Академии ФСИН РФ

Семёнов Александр Викторович – кандидат политических наук, декан организации и управления Рязанского филиала МГУКИ

Тарасов Олег Александрович – кандидат исторических наук, начальник кафедры Академии ФСИН РФ

Трыканова Светлана Анатольевна – кандидат политических наук, доцент РГУ им.С.А. Есенина, начальник отдела управления развития местного самоуправления администрации г.Рязани

Толстов Виталий Сергеевич – член Избирательной комиссии Рязанской области с правом совещательно голоса

Холопов Владимир Анатольевич – кандидат политических наук, заместитель Главы муниципального образования, председателя Рязанской городской Думы

Хренов Иван Никитович - заместитель председателя комитета по вопросам государственного устройства, местного самоуправления, законности, правопорядка и связям с общественными объединениями Рязанской областной Думы



Требования к материалам, направляемым в журнал «Выборы: теория и практика»

При направлении материалов в журнал «Выборы: теория и практика» редакционная коллегия просит авторов соблюдать следующие требования.

- ♦ Редакция журнала рассматривает материалы, присланные по почте, в том числе по электронной почте, или представленные в журнал на бумажном носителе вместе с дискетой, в следующих объемах: статья 7-18 страниц; обзор, рецензия, информация до шести страниц, иные материалы по согласованию с редакцией.
 - ♦ При определении объема материала необходимо исходить из следующих параметров: текст печатается на стандартной бумаге формата А4 через 1,5 интервала; размер шрифта основного текста 14; поля: слева 3 см, сверху, справа и снизу 2 см; сноски через один интервал, размер шрифта в сносках – 10.
 - ♦ Все ссылки размещаются в конце текста статьи или иного материала.
 - ♦ На первой странице материала после заголовка помещаются фамилия и инициалы автора.
 - ♦ При ссылках на авторов в тексте следует указать инициалы и фамилию, в ссылке сначала фамилию, затем инициалы автора; обязательно привести название публикации, источник (место, год и номер издания, страница).
 - ♦ При использовании нормативного акта следует указать в тексте его вид (Федеральный закон, Указ Президента Российской Федерации и так далее), дату (день принятия — цифрами, месяц — словом, год принятия — четырьмя цифрами, то есть, например, 14 апреля 2006 года), привести в кавычках полное наименование нормативного акта без сокращений, а также указать источник его опубликования.
 - ♦ На последней странице в обязательном порядке автор подписывает материал. Здесь же приводятся: фамилия и полные имя и отчество автора; должность и место работы, учебы; ученая степень (при наличии); ученое звание (при наличии); точные контактные данные: адрес служебный и (или) домашний, с индексом; телефон(ы) и факс (с кодом); адрес электронной почты.
 - ♦ Материалы аспирантов и соискателей принимаются при наличии рекомендации кафедры вуза или отдела научно-исследовательского учреждения.
- При несоблюдении перечисленных требований присланные материалы не рассматриваются. Об отказе в публикации и его основаниях авторы извещаются. Присланные материалы авторам не возвращаются.
- Автору по его просьбе высылается один экземпляр журнала, в котором опубликован его материал.

*Дизайн обложки, верстка и предпечатная подготовка:
Никулаев Николай Александрович*

Подписано в печать 17.06.2008. Формат 60х88 1/8. Усл. печ. л. 9,8.
Тираж 500 экз. Заказ № 56

**Предпечатная подготовка и печать
ООО «Копи Принт»**

390013, г. Рязань, ул. МОГЭС, 9, тел./факс (4912) 24-81-58
E-mail: kopiprint@mail.ru URL: www.copyprint.nm.ru