Правительство Российской Федерации

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение

высшего профессионального образования

«Национальный исследовательский университет   
«Высшая школа экономики»

###### Факультет прикладной политологии

###### Кафедра Сравнительной политологии

###### МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

На тему

«Формирование современной партийной системы России на муниципальном уровне (на примере городов Сибирского федерального округа)»

Студент Домрачев Д. В.

Руководитель ВКР

профессор, д. п. н.

Туровский Р. Ф.

Москва - 2013

**Содержание**

[Введение 4](#_Toc354439690)

Глава 1. Проблема формирования определения партий, партийных систем, избирательных систем и местного самоуправления, применительно к РФ

[1.1 Методология определения партии и партийной системы 11](#_Toc354439692)

[1.2 Партийная и избирательная система РФ 21](#_Toc354439693)

[1.3 Местное самоуправление в РФ 35](#_Toc354439694)

[Глава 2. Законодательное и правовое регулирование выборов в органы местного самоуправления административных центров Сибирского федерального округа](#_Toc354439695)

[2.1 Муниципальная реформа в России. Основные преимущества и недостатки . 49](#_Toc354439696)

[2.2 Законодательное и правовое регулирование выборов в органы местного самоуправления на общефедеральном и региональном уровне 58](#_Toc354439697)

[2.3 Законодательное и правовое регулирование выборов в органы местного самоуправления. На примере анализа нормативно-правовых актов административных центров Сибирского федерального округа](#_Toc354439698) 68

[Глава 3. Анализ роли и институционализации политических партий на муниципальном уровне в административных центрах сибирского федерального округа](#_Toc354439699)

[3.1 Влияние социально-экономических и социально-политических факторов на формирование партийной системы с доминирующей политической партией в регионах и административных центрах СФО 80](#_Toc354439700)

[3.2 Процесс институционализации политических партий в органах местного самоуправления 9](#_Toc354439711)1

[3.3 Оценка возможностей и перспектив формирования устойчивой партийной системы на муниципальном уровне 10](#_Toc354439712)3

[Заключение 114](#_Toc354439713)

[Список источников и литературы 12](#_Toc354439714)0

**Приложение**

Введение

**Актуальность исследования.**

Современное состояние партийной системы на муниципальном уровне полностью не изучено. Это объясняется тем, что выборы по партийным спискам на муниципальном уровне большинства субъектов РФ проводятся с 2011 г. Также следует учитывать изменения в нормативно-правовой базе на федеральном, региональном и муниципальном уровне. Данные факты задают трудности, связанные одновременно с дефицитом информации (в случае обязательного использования смешанной избирательной системы) и ее переизбытком (в случае изменения или редакции Федерального Закона, соответствующие редакции вносятся в Региональный Закон, затем в Устав муниципального образования). Помимо этого, свое влияние на выработку и толкование нормативно-правовых актов местного самоуправления, а также на использование избирательной системы оказывают социально-экономические и социально-политические факторы развития города и региона. В этой связи является важным системно рассмотреть влияние нормативно-правовых и социально-экономических факторов на процесс институционализации партийной системы на муниципальном уровне.

В данном случае исследование актуально именно потому, что вышеуказанные факторы влияния на институционализацию партийной системы на муниципальном уровне изучены не в полной мере. Проведенное исследование направлено на преодоление этого пробела.

**Степень научной разработанности проблемы**.

Исследованиями партий, партийных и избирательных систем занимались М. Дюверже, Дж. Сартори, Р. Михельс, М. Острогорский, А. Лейпхарт, Д. Лапаломбара, С. Катц, К. Джанда, С. Роккан, Й. Шумпетер, К. фон Бойме, Я.-Э. Лэйн и С. Эрсон, У. Райкер, Р. Таагепера, М. Шугарт, Б. А. Исаев, А. В. Иванченко, А. В. Кынев, А. Е. Любарев, Ю. Г. Коргунюк.

Проблематика местного самоуправления нашла свое отражение в работах Р. Уэллса, В. Андерсона, И. В. Бабичева, Е. В. Белоусовой, А. Г. Балыхина, Д. Е. Слизовского, М. В. Бутыриной, А. Г. Воронина, В. А. Лапина, А. Н. Широкова, В. В. Викторова, А. С. Новоселова, М. Ф. Сафарова, А. В. Понеделкова, А. А. Ярошенко.

Феномен партийной системы с доминирующей политической партией исследовали К. Байме, М. Богартс, О. Рейтер, Д. Стори, О. В. Гаман-Голутвина, В. Я. Гельман, Р. Ф. Туровский, Б. И. Макаренко, Г. М. Михалева, Е. Е. Скосаренко.

В область научных знаний о нормативно-правовом функционировании и регулировании политических партий, избирательных и партийных систем в России большой вклад внесли Е. А. Богатырева, В. И. Васильев, А. Г. Головин, В. Б. Евдокимов, А. А. Вешников, В. И. Лысенко, В. В. Пылин, И. В. Бабичев, Н. Р. Калантарова, Е. А. Кодина, Д. С. Поляков, А. А. Сергеев, Б. В. Смирнов, О. Л. Савранская, В. А. Сивицкий.

Проблему формирования партийной системы в России на федеральном, региональном и муниципальном уровне исследовали Н. И. Бирюков, В. М. Сергеев, Б. С. Будаев, О. Н. Дубровский, А. С. Шпагин, А. И. Щербинин, Н. В. Матиенко, В. А. Дудникова, JI. A. Нудненко, Б. И. Овчинников, В. Б. Пастухов, П. В. Панов, А. В. Петров, И. Г. Cмолина, И. Г. Чередов.

В целом, исследований, посвященных формированию партийной системы на муниципальном уровне в административных центрах СФО, вышеуказанными учеными не проводилось.

**Исследовательская проблема.** На сегодняшний день нельзя сказать о сформированной партийной системы с доминирующей партией (как на федеральном, так и регионом уровне), но сказать о том, что ее нет, тоже неверно, поскольку фундамент для нее заложен в виде законов. Главными факторами, препятствующими темпам органов государственной власти федерального и регионального уровня по ускорению партизации институтов местного самоуправления, являются:

* большое количество самовыдвиженцев (результат слабого развития института партий на локальном уровне);
* внутриэлитные конфликты (как между органами местного самоуправления, так и между муниципальной и региональной элитой, плюс политическая активность местного бизнеса, стремящегося извлекать административную ренту из органов местного самоуправления);
* протестные настроения городов по отношению к федеральному центру.

**Цель исследования:** определить возможности и ограничения для формирования партийной системы с доминирующей партией на муниципальном уровне.

**Объект исследования:** партийная и избирательная система РФ.

**Предмет исследования:** формирование партийной системы РФ на муниципальном уровне (на примере административных центров СФО).

**Задачи исследования:**

1. Выработать методологию исследования партийной и избирательной системы на муниципальном уровне в связи с распространением выборов по партийным спискам в городских округах России;
2. Определить специфику трансформации партийной системы в России в процессе перехода от многопартийной конкурентной системы к системе с доминирующей политической партией на федеральном, региональном и муниципальном уровне;
3. Проанализировать процесс реализации муниципальной реформы в России во взаимосвязи с трансформацией партийной системы и структурированием властных элит на муниципальном уровне;
4. Определить нормативно-правовые возможности и ограничения в федеральном, региональном и местном законодательстве для формирования партийной системы с доминирующей партией на муниципальном уровне;
5. Определить степень влияния социально-экономических факторов на процесс формирования партийной системы в административных центрах СФО;
6. Анализ роли и институционализации партии «Единая Россия» и других политических партий на муниципальном уровне в административных центрах СФО.

**Гипотеза исследования.** На сегодняшний день, несмотря на то, что в ходе принимаемых нормативно-правовых актов об ускорении партизации органов местного самоуправления и существовании ряда муниципалитетов с высокими электоральными показателями «Единой России», партийная система на муниципальном уровне только подходит к стадии своего формирования по принципу системы с доминирующей партией.

**Методология исследования.** В качестве методологической базы исследования выступит неоинституционализм, который был разработан в наиболее обобщенной форме в работах Д. Норта. Помимо того, что неоинституционализм ставит «во главу угла» экономическую обоснованность действий, он также предполагает рассмотрение неформальных ограничений в виде традиции и обычаев, а также формальных правил и механизмов контроля и принуждения. Однако, как подход, неоинституционализм достаточно широкий для его полного применения при рассмотрении процесса формирования партийной системы с доминирующей политической партией на муниципальном уровне. Поэтому в данной диссертации будет взята за основу разновидность неоинституционализма – нормативный инстиутционализм Д. Марча и Й. Олсена, которые уделяли большую роль изучению формальных и неформальных норм в формировании и функционировании институтов.

**Методы исследования**:

1. методы анализа и синтеза
2. контент-анализ
3. сравнительный метод
4. метод классификации

**Теоретической базой** изучения процесса формирования партийной системы в РФ на муниципальном уровне выступили работы М. Дюверже «Политические партии», Дж. Сартори «Партии и партийные системы», Г. В. Голосова «Пределы электоральной инженерии: смешанные несвязанные избирательные системы в новых демократиях», В. Я. Гельмана «Политические партии в России: от конкуренции – к иерархии», И. В. Бабичева «Местное самоуправление в современной России: становление и развитие», А. В. Иванченко, А. В. Кынева, А. Е. Любарева «Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы», Б. А. Исаева «Теория партий и партийных систем», Ю. Г. Коргунюка «Становление партийной системы современной России», Кынева А. В. Переход к смешанным выборам в регионах: «принудительная трансформация».

**Эмпирической базой** данного исследования является сайт ЦИК (<http://www.cikrf.ru/>), региональные и муниципальные сайты избирательных комиссий субъектов СФО, сайты представительных органов и администрации местного самоуправления субъектов СФО, публикации федеральных электронных СМИ («Российская Газета», «Новая Газета», «Независимая Газета», «КоммерсанЪ»), публикации муниципальных электронных и печатных СМИ, информационно-правовой портал «Гарант» (base.garant.ru), официальный сайт компании «Консультант Плюс» (<http://www.consultant.ru/online/>), сайт Министерства экономического развития РФ ([www.economy.gov.ru](http://www.economy.gov.ru)), сайт Министерства финансов РФ ([www.minfin.ru](http://www.minfin.ru)), сайт Министерства регионального развития ([www.minregion.ru](http://www.minregion.ru)), сайт Росстата (www.gks.ru/‎), сайт РИАрейтинг «Уровень социально-экономического развития регионов – 2012» (<http://riarating.ru/infografika/20120702/610227291.html>), Рейтинг по темпам изменения доходов консолидирующих бюджетов (<http://vid1.rian.ru/ig/ratings/regincome.pdf>), сайт «КоммерсантЪ» рейтинг «ТОП-100 городов» (<http://im.kommersant.ru/ISSUES.PHOTO/SF/2012/004/sfgiuk.gif>), Рейтинг по уровню долговой нагрузки (<http://vid1.rian.ru/ig/ratings/gosdolg.pdf>), Рейтинг делового журнала «Forbes» ([http://www.forbes.ru](http://www.forbes.ru/)).

**Новизна работы.** Новизна данной диссертации определяется сформулированной целью и проблемой. На сегодняшний день существует не так много исследований, посвященных анализу возможностей и ограничений в процессе формирования партийной системы с доминирующей партией на муниципальном уровне. Также нет исследований, посвященных данной теме на примере регионов СФО.

**Теоретическая значимость** работы определяется выводами относительно влияния нормативно-правового и социально-экономического фактора на возможности и ограничения в процессе формирования партийной системы с доминирующей политической партией в муниципальных образованиях СФО.

**Практическая значимость** связана с возможностью применения полученных результатов при оценки и прогнозировании состояния партийной системы на муниципальном уровне.

**Структура работы.** Данная диссертация состоит из введения, трех глав и заключения. Первая глава «Проблема формирования определения партий, партийных систем, избирательных систем и местного самоуправления, применительно к РФ» посвящена изучению исследовательских подходов к категории политическая партия, партийная система, избирательная система и местное самоуправление. Помимо этого в главе осуществляется рассмотрение особенностей трансформации партийной системы при переходе от многопартийной конкурентной к системе с доминирующей партией. Во второй главе «Законодательное и правовое регулирование выборов в органы местного самоуправления административных центров Сибирского федерального округа» рассматривается процесс влияния муниципальной реформы на дизайн, структуру и функционирование органов местного самоуправления и партийной системы на местном уровне. Также рассматривается влияние Конституции, Федеральных, Региональных законов и устава муниципального образования на процесс формирования партийной системы с доминирующей политической партией на муниципальном уровне. Третья глава «Анализ роли и институционализации политических партий на муниципальном уровне в административных центрах сибирского федерального округа» посвящена рассмотрению влияния социально-экономических факторов на процесс институционализации политических партий на уровне местного самоуправления. В данной работе были рассмотрены социально-экономические характеристики и электоральные циклы (преимущественно с 2000 г.) каждого региона и административного центра СФО. В заключении делаются основные выводы по проведенному исследованию.

**Глава 1. Проблема формирования определения партий, партийных систем, избирательных систем и местного самоуправления, применительно к РФ**

**1.1 Методология определения партии и партийной системы**

Данный раздел первой главы я хотел бы начать с предисловия, которое задаст характер не только этого раздела или главы, но и всей магистерской диссертации в целом. Как известно, методологическая база научной работы должна включать в себя фундаментальные труды «классиков», которые прочно вошли в фундамент той дисциплины, объекта и предмета которые в ней рассматриваются. В теории партий, партийных и избирательных систем является таким ученым является М. Дюверже. По мнению Кеннет Джанда, М. Дюверже сделал общий набросок теории партий. Десятилетия спустя, многие известные ученые и партологи ссылаются на отсутствие общей теории партии и партийных систем [47, с. 100-101]. К примеру, в 1972 г. М. Мейер поставил в качестве одного из заголовков своего учебника по сравнительной политологии «В поисках политических партий». Дж. Сартори, в 1976 г., признавая значительный вклад в науку М. Дюверже, констатировал отсутствие общей теории партий и партийных систем [144, p. xi]. В 1991 г. У. Кротти в ходе исследования американской литературы по партиям отрицает существование и появление какого-либо преобладающего взгляда относительно природы политических партий и партийных систем. В том же году, Дж. Шлезингер придерживаясь более оптимистичного мнения, утверждал, что теория, как таковая, содержится в большинстве работ по политическим партиям, однако ученые не могут свести их воедино. Согласно мнениям приведенных исследователей возникает парадоксальная ситуация! Необходимость рассмотрения и анализа партийного строительства и партийных систем без более менее целостной теоретической базы такой категории, как «партия», на мой взгляд, невозможно! В данной работе эти категории важны как источники, задающие прикладные аспекты анализа партийной системы и партийного строительства на муниципальном уровне. В связи с этим, я не случайно закончил дискуссию о выработке общей теории партий именно на позиции Дж. Шлезингера. В данной работе будут скомпилированы взгляды различных ученых на природу партий и партийных систем, и на основании этого будет проведен их анализ.

По мнению М. Дюверже политической партией является организация, которая стремится к захвату власти или, как минимум, к участию в ее осуществлении, а также опирается на поддержку широких слоев населения. Последний аргумент, по мнению М. Дюверже, является главным отличием политической партии от групп интересов и давления, которые выражают интересы ограниченного числа заинтересованных лиц.

Дж. Сартори в своей работе «Parties and Party Systems» определяет партию как любую политическую группу, имеющую официальное название, участвующую в выборах и способную путем участия в выборах (свободных или не свободных) гарантировать замещение государственных должностей своим кандидатами [144, p. 60-64].

М. Дюверже выделяет в своей работе базовые элементы политической партии. По его мнению, эти элементы как раз и придают партии ту структуру, которую мы можем исследовать и анализировать. «Партия – это не просто общность, но совокупность общностей – множество рассеянных по стране малых объединений (секций, комитетов, местных ассоциаций и т.п.)» [35, с. 60].

Базовые элементы любой политической партии – это, в первую очередь, уникальные и оригинальные структуры. Таким образом, каждая политическая партия обладает своей собственной структурой. М. Дюверже выделяет 4 вида базовых элементов, к которым можно отнести большую часть существующих политических партий: комитет, секция (отделение), ячейка и милиция [35, с. 59] (см. Приложение 1).

Основываясь на точке зрения М. Дюверже можно сделать вывод, что общая и базовая структура политической партии воспроизводит административную структуру органов государственной власти: объединение базовых элементов принимает вид многоступенчатой пирамиды, совпадая, при этом, с территориальным делением. Один из этих элементов обычно имеет доминирующий характер, выступая главной административной единицей в структуре партии [35, с. 84.]. Но есть политические партии, которые фрагментируют базовые единицы, придавая им равные значения и статус на всех уровнях [35, с. 84].

В своей работе «Политические партии» М. Дюверже делает акцент на значимой роли избирательной системы в процессе образования партийной системы. В случае с внутренней структурой взаимодействия партии, при проведении голосования по партийным спискам, местные комитеты и отделения партии обязывают устанавливать устойчивые организационные связи в рамках округа, для того, чтобы быть услышанными при составлении списков [35, с. 87]. Одномандатная система, своими правилами, заставляет «превращаться» небольшую партийную группу в самостоятельную команду, что, в свою очередь, ослабляет партийную структуру [35, с. 87-88]. В рамках пропорциональной системы, процедура голосования по партийным спискам ведет к необходимой интеграции, выходу за пределы локального уровня (отдается предпочтение общим программам и уменьшается значение людей) [35, с. 88].

Поскольку в данной магистерской диссертации будет рассмотрен не только федеральный уровень партийной системы и партостроительства, но, в большей части, муниципальный уровень, на мой взгляд, важным является внимательно рассмотреть такую категорию, как член партии.

М. Дюверже не дает однозначного ответа на поднимаемый им самим вопрос «Кто такой член партии?». Автор ограничивается лишь следующим замечанием: «все зависит от того представления о членстве, которое существует в политической партии» [35, с. 112]. Интересным является то, что М. Дюверже, используя критерий «степени причастности» разработал три круга причастности человека к политической партии (см. Приложение 2).

Как известно, помимо граждан, выражающих свою причастность по отношению к политической партии, существуют руководители. В дальнейшем, данная дефиниция понятия руководитель будет особо важна при анализе результатов эмпирического исследования. Стоит отметить еще один вывод М. Дюверже, с которым также сложно не согласиться (см. Приложение 3).

Отталкиваясь от вышеприведенной мысли, М. Дюверже делает вывод в духе Р. Михельса и концепции «железного закона олигархии», о том, что естественным образом в политической партии складывается олигархическая природа руководства. В ней образуется правящий класс – своего рода, замкнутая каста. Для того, чтобы сдвинуть этот «айсберг» нужна поддержка масс (см. Приложение 4).

Внутри политической партии без одобрения комитетов кандидат не имеет шанса быть избранным. Голосование по партийным списками, являющееся, в идеале, демократическим инструментом, усиливает олигархию (см. Приложение 5).

М. Дюверже справедливо считает, что партийная и избирательная система – это две сущности, которые тесным образом связаны и зависят друг от друга. Их общую взаимосвязь исследователь выражает в трех формулах (см. Приложение 6).

М. Дюверже, главным образом, подчеркивает, что приведенные выше заключения – это лишь базовые тенденции и общие положения, от которых необходимо отталкиваться при анализе партийных систем или политических партий. В общих чертах приведенная выше «зависимость» работает следующим образом: если в парламенте делят парламентские кресла только две политические партии – двухпартийность. Одна партия конструирует «монолитность правительства», другая находится в оппозиции и ограничивается свободой критики. В свою очередь, однородный, по своему составу, и сильный кабинет министров располагает стабильным и сплоченным большинством. В случае с многопартийной системой, для создания правительства необходима коалиция нескольких партий. Они могут быть различны по своим программным, идеологическим установкам и клиентеллам. По мнению М. Дюверже, подобное правительство не может выработать единой и согласованной позиции практически по любому вопросу. В итоге при многопартийности очень сложно поддерживать хрупкий союз, обеспечивающийся парламентским большинством.

М. Дюверже вводит, ставший уже классическим, вариант разновидностей многопартийной системы: трехпартийная, четырехпартийная и полипартийная система (см. Приложение 7) (см. Приложение 8).

Как уже было сказано выше, политические партии могут вступать в различные коалиции, образуя, тем самым, союзы. Аналогичные процессы происходят и с фракциями в парламенте. Такие союзы разнообразны. Довольно часто, в силу особой специфики политической сферы, союзы недолговечны и слабо организованы. В таком случае это просто временные коалиции, главной целью которых является получение преимущества в ходе избирательного цикла или для того, что бы опрокинуть или поддержать правительство, либо, в случае с внутрипарламентским взаимодействием, вступление в коалиции с целью продвижения законодательной инициативы.

Следуя рассуждениям М. Дюверже, необходимо отметить влияние избирательной системы на образование или действие союзов (см. Приложение 9).

Система пропорционального представительства предоставляет возможность политической партии оказывать большое влияние на выдвижение своих кандидатов.

Необходимо различать эффект пропорциональной системы и следствие голосов по партийным спискам. Данный эффект варьируется в зависимости от характера применения данной системы. Пропорциональная система приводит к монополизации власти партией. Мажоритарная система тоже может иметь такое следствие, но только в том случае, если она проводится в один тур и сочетается с партийным дуализмом. Мажоритарная система в два тура дает свободу выдвижения кандидату.

Продолжая исследовать проблемы, обозначенные М. Дюверже, А. Лейпхарт приходит к выводу, что пропорциональная избирательная система и парламентаризм лучше всего справляются с задачами представительского правления, защиты интересов не только большинства, но и меньшинства, а также благотворно влияют на политическое участие избирателей.

Другой исследователь – К. Квейд считает, что избирательная система по типу простого большинства побуждает не только к соревнованию конкурирующих между собой политических партий, но и создает благоприятные условия для формирования данными политическими партиями коалиций «политического большинства». В результате, по мнению исследователя, политические партии склоняются к умеренности и поиску консенсуса, а также готовности к ведению переговоров еще до начала выборов.

Помимо М. Дюверже, среди фундаментальных исследователей теорий партий и партийных систем необходимо рассмотреть позицию Дж. Сартори. Исследователь предложил свою классификацию партийных систем, а также подход к понятию партия. Основанием классификации партийных систем у Дж. Сартори является критерий поляризованности, т. е. идеологические различия политических партий (групп партий) и количество политических партий. Сама по себе «полярность» понимается исследователем как статистическое положение фрагментированных политических партий или групп партий по идеологическому критерию. В свою очередь, поляризация и деполяризация определяют динамику прохождения центробежных и центростремительных процессов. Например, простой плюрализм, включающий 3-4 политические партии является биполярным и центростремительным, в свою очередь, крайний плюрализм, основанный на многопартийной системе, является поляризованным и может быть центробежным.

Итак, Дж. Сартори на основании числового (количественного) критерия выделяет 7 классов партийных систем (см. Приложение 10).

Отечественный исследователь В. Б. Евдокимов видоизменил подход и классификацию Дж. Сартори. Он синтезировал такие качественные критерии, как «поляризованность-не поляризованность» и «коалиционность-гегемонизм» с количественным критерием. В итоге получилась следующая классификация партийных систем:

1. Неполяризованная система;

2. Поляризованная коалиционная система;

3. Система с одной господствующей партией;

4. Система с двумя господствующими партиями.

Вышеуказанные 7 классов партийных систем Дж. Сартори объединил в группы:

1. Однополярные системы (однопартийная и гегемонистская система);

2. Биполярные системы (двухпартийная система и система с доминирующей партией);

3. Многополярная система (система ограниченного и крайнего плюрализма, атомизированная система).

По мнению отечественного исследователя Ю. Г. Коргунюка между доминантной системой и двухпартийной разница в том, что в первом случае, на выборах стабильно побеждает одна и та же партия, однако стоит ей проиграть, и партийная система качественно меняет свои свойства и характеристики. От гегемонистской системы система с доминирующей партией отличается тем, что в ней стремятся к власти «всерьез», в свою очередь, гегемонистская партия может это стремление имитировать.

Дж. Сартори подчеркивает, что количественный (числовой) критерий может быть применен только к тем партийным системам, которые уже вошли в стадию структурной консолидации. По мысли исследователя, имея дело с предельно атомизированными системами, проведение их анализа не имеет никакого смысла.

Как известно, в большинстве своем, партийная система фрагментирована. По мнению Дж. Сартори фрагментация отражает сегментацию или поляризацию (идеологическое дистанцирование) партийной системы. Ученый предлагает соединить количественный критерий с идеологическим. Полученная в ходе этого классификация (см. выше) призвана решить методологическую проблему с сегментацией партийной системы. Само решение заключается в том, чтобы анализировать политии с помощью идеологического критерия. Таким образом, если они фрагментированы, но не поляризованы, то принадлежат к типу умеренного плюрализма. В случае, если они фрагментированы и поляризованы они относятся к поляризованному плюрализму.

Дж. Сартори считает, что партийная система возникает в том случае, когда существуют, по меньшей мере, две политические партии. Он предложил исключать из анализа те партии, которые не преодолели «заградительный барьер» в парламент, поскольку партийную систему образуют те политические партии, которые обладают коалиционным и шантажным большинством. По мнению исследователя, политическая партия обладает коалиционным большинством в том случае, если она участвует в правительственных коалициях или другие партии рассматривают ее как возможного партнера по коалиции. Партии, которые не рассматриваются всеми или большинством парламентских партий в качестве потенциальных партнеров, должны учитываться при анализе если они достаточно крупные, и в таком случае, обладающие шантажным потенциалом. В качестве примера могут выступать оппозиционные политические партии с их угрозами вывести людей на улицы городов если не будут выполнены их требования.

Ограничиваясь вышеуказанными определениями «классиков» категории партия, на мой взгляд, следует более подробно рассмотреть такую категорию, как «партийная система» и вытекающий из нее анализ партий и механизмов партийного строительства.

Отечественный исследователь Б. А. Исаев разработал свою собственную классификацию партийных систем, вытекающую из типологии политических партий, основанной на критерии их политического веса. Анализ политического влияния («веса») партий основывается на 3-х переменных: количество членов, величина избирательного корпуса и численность полученных мандатов, которые выступают характеристикой ее потенциала стать правящей партией. На основании этого, партии можно подразделить на:

1. Мажоритарные политические партии. Они стабильно получают абсолютное число мест в парламенте;

2. Доминирующие политические партии. В их распоряжении находится относительное большинство мандатов;

3. Миноритарные политические партии. Это те партии, которые набирают минимально необходимое количество мандатов.

На основании данной типологии Б. А. Исаев выводит классификацию партийных систем, которая включается в себя:

1. Партийную систему с мажоритарным признаком. В ней существует одна или несколько мажоритарных партий, собирающих или имеющих возможность собрать больше 50% голосов

2. Партийную систему с доминирующей политической партией. Здесь присутствует партия, собирающая не менее 30% голосов.

3. Партийную систему с миноритарной политической партией, в которой каждая партия собирает менее 30% голосов.

Американский ученый А. Лейпхарт определяет основные характеристики партийной системы (см. Приложение 11).

Такие ученые как Лавьер, Штром и Вэр добавляют к этим характеристикам межпартийную конкуренцию и неустойчивость избирательных предпочтений.

Особенно важным, в рамках данной работы, необходимо выделить, так называемые, фракционные партии А. Лейпхарта. По мнению исследователя, сильные внутрипартийные фракции обычно действуют как политические партии, особенно при формировании кабинетов и коалиционных правительств.

Относительно взаимодействия политических партий внутри парламента интересна дедуктивная теория Р. Каца, посредством которой объясняются проблемные ориентации, идеологические стили и структурная согласованность представленных в парламенте политических партий. В основе его теории лежит гипотеза о том, что различные парламентские фракции в законодательных органах ведут такие же избирательные компании, что и их партийные организации. Поэтому они должны иметь такие же структурные характеристики, подчиненные избирательной системе. Например, в условиях пропорциональной системы с большими избирательными округами партии будут более идеологизированными, чем в условиях системы относительного большинства; или партии, конкурирующие между собой в малых округах будут, по преимуществу, ориентироваться на персоналии лидеров и патронаж, тогда, как партии, конкурирующие в больших избирательных округах, будут склонны к проблемным ориентациям.

Я. Лэйн и С. Эрссон понимают под партийной системой общее количество политических партий, действующих в стране на основании определенной организационной модели, которая характеризует основные свойства партийной системы. Вслед за определением политической партии, исследователи пишут, что все классические классификации партийных систем являются одно-двухмерными. Например, у М. Дюверже единственным измерением выступало количество политических партий, Дж. Сартори добавил к этому измерению идеологическое дистанцирование между партиями, M. N. Педерсон ввел такое измерение, как изменчивость, а С. М. Липсент и С. Роккан – «значительные размежевания».

1.2. Партийная и избирательная система РФ

В новых демократиях, к категории которых относится Россия, институциональная инерция отсутствует. Исходя из данного тезиса Г. В. Голосов выдвигает вполне интересную гипотезу, согласно которой закон М. Дюверже, истинность которого на практике вызывает сомнение, вполне приемлем в посткоммунистических странах. В подобных условиях, по мнению Г. В. Голосова присутствует высокая вероятность сознательной и целенаправленной «политической инженерии», иными словами выбора тех избирательных систем, которые бы способствовали достижению целей «творцов» избирательного законодательства. «Творцы избирательных законов», продолжает Г. В. Голосова, тем самым, пытаются оптимизировать функционирование демократии. Но, как правило, составление избирательного законодательства – это политическое взаимодействие, участники которого преследуют свои цели. В таком случае цели могут быть «нормативными», т.е. основывающимися на стремлении создать «настоящую демократию» по «Западному образцу», образ которой может быть не совсем оптимальным в рамках конкретного режима. С другой стороны, они могут быть догматичными, т. е. сводиться к желанию поставить одного из участников межпартийной конкуренции в привилегированное положение.

Если исходить из типов (назовем их идеальными) избирательных систем, рассмотренных в параграфе 1.1., то на мой взгляд, РФ не тяготеет ни к одному из этих типов. В данной работе, в качестве основы методологии рассмотрения избирательных систем в России будет взята точка зрения Г. В. Голосова.

По мнению Г. В. Голосова, именно анализ смешанных систем позволит более предметно выявить прагматичные составляющие институционального выбора. Сама идея смешанных несвязных систем выглядит следующим образом: каждый избиратель получает два голоса, что позволяет избирать одну часть депутатского корпуса по пропорциональной системе, а другую независимо от нее в соответствии с той или иной модификацией системы большинства.

Стоит также упомянуть, что согласно рассуждениям Г. В. Голосова, классическая дихотомия, разработанная М. Дюверже «кадровые» и «массовые» политические партии, применительно к новым демократиям не может служить аналитической схемой потому, что партии, которые могут характеризоваться как массовые, в регионах могут просто напросто отсутствовать. Позиция, которую занимает Г. В. Голосов, наиболее приемлема в данной работе, т.к. анализ будет происходить на местном уровне.

Исследователь предлагает теорию стимулирования к партийному активизму. Данная теория фокусирует свое внимание на мотивах, под влиянием которых люди принимают активное участие в партийном строительстве. С этой точки зрения, процесс институционализации политической партии – это формирование ее активности. Стимулы к партийному активизму Г. В. Голосов делит на коллективные и селективные.

Под коллективными стимулами исследователь подразумевает мотивы, которые непосредственно связанны с индивидуальными потребностями по поводу идентичности (идентификации) и солидарности (идеологические предпочтения). Характеристика селективных стимулов определяется в наличии стремления извлекать из участия в деятельности политической партии максимально возможные материальные выгоды (политическая карьера, государственная должность).

Начальная стадия организационного развития политической партии характеризуется превалированием коллективных стимулов над селективными. Изначально, первые активисты обычно рассматривают свою приверженность каким-либо общим целям, чаще всего сформированным в идеологическом ключе. В дальнейшем структура стимулов к партийному активизму диверсифицируется, и все большее место в ней занимают материальные интересы.

Однако это совсем не означает, что коллективные стимулы перестают играть свою роль. В данном контексте это подразумевает то, что политическая партия должна подкреплять свои программные цели идеологией для привлечения потенциально новых активистов и создавать видимую стратегию по удовлетворению материальных притязаний «своих». Для того, чтобы эта стратегия выглядела реалистичной, партии время от времени необходимо вознаграждать своих активистов. Именно подобным образом, по мнению Г. В. Голосова проходит процесс институционализации политических партий. На мой взгляд, в данной работе можно ограничиться подходом Г. В. Голосова к возникновению как политических партий, так и избирательных и политических систем. При этом, точка зрения исследователя особенна интересна и полезна в качестве методологической базы при анализе как избирательной, так и партийной системы на муниципальном уровне. Позиция Г. В. Голосова позволяет рассмотреть на основании анализа уставов и положений администрации и представительных органов муниципальной власти то, каким образом происходит институциональная инженерия и ее внедрение из центра в муниципалитет с учетом конфликтов и интересов региональных и муниципальных элит, а также позволяет представить более ясную и точную картину процесса образования и институционализации политических партий на местном уровне (в частности «Единой России»).

В середине 2000-х годах партии стали единственными легитимными акторами на электоральных и парламентских аренах национального и регионального уровня. По мнению В. Я. Гельмана это выражалось в том, что непартийные политики больше не могли конкурировать с партиями. Также чиновники исполнительной власти федерального, регионального и муниципального уровня (последний «продержался» дольше всех), в 90-ые стоявшие вне партийной конкуренции, к концу 2000-х годов в массовом порядке превратились в партийных лоялистов. В большей степени, данный факт связан с принятием законов, ограничивающих участие граждан в блоках на выборах и введением системы голосования по партийным спискам.

В связи с этим В. Я. Гельман сравнивает партийную динамику с колебаниями маятника. После нарушения недемократического равновесия в ходе распада советской однопартийной системы, маятник российской партийной политики в 90-ые сместился в направление гиперфрагментации, в 2000-ые годы он вновь двинулся в сторону гипофрагментации на фоне тенденции к монополии доминирования политической партии . Рассмотрение российской политики, в общем (масштабном) формате, очень популярно среди российских исследователей, особенно после издания работы А. С. Ахиезера «Россия: критика исторического опыта (социокультурная динамика России)», которые занимали похожую точку зрения, что и В. Я. Гельман, в общенациональных масштабах. На мой взгляд, данная позиция имеет право на существование, однако ее рамки сильно упрощают полное и частное рассмотрение, в данном случае, партийную и избирательную систему на муниципальном уровне.

По мнению В. Я. Гельмана российская партийная политика в 2000-х годах развивалась под влиянием двух взаимосвязных тенденций. С одной стороны это нарастающее доминирование партийной власти в центре и регионах, с другой, продолжающийся упадок оппозиции. Снижение партийной фрагментации повлекло за собой упадок партийной конкуренции. В 2007 году «Единая Россия», после победы на выборах, окончательно закрепила за собой статус доминирующей партии (см. Приложение 12).

Выработав методологическую базу для анализа избирательной и политической системы, а также политических партий в России, на мой взгляд, можно приступить в более детальному анализу этих систем. Аналитическими рамками, ограничивающими данное исследование, выступит период с 2000-2013 год. Анализ, для полноты картины, в данной главе будет начат с рассмотрения федерального и регионального состояния политической, и избирательной системы. За основу этого рассмотрения будет взята точка зрения В. Я. Гельмана.

По мнению В. Я. Гельмана в 1990-ые годы российский политический режим был конкурентным, но по преимуществу не партийным. В 2000-ые годы он становится более партийным, но менее конкурентным. С данным тезисом В. Я. Гельмана можно согласиться лишь отчасти. С одной стороны, если брать во внимание лишь федеральный и региональный уровень, то здесь я безоговорочно поддерживаю исследователя, однако если рассматривать муниципальный уровень, то здесь доля беспартийных или самовыдвиженцев (на период 2000-х гг.) по-прежнему высокая. Поскольку в данной работе было признанно, что партия «Единая Россия» является доминирующей партией, то необходимо проанализировать развитие политической и избирательной системы в России посредством рассмотрения успехов и неудач партии власти.

В 2001 году после далеко не дружественного поглощения прокремлевским движением «Единство» бывшей межрегиональной коалиции «Отечество – Вся Россия» и двух парламентских депутатских групп была создана «партия власти» - «Единая Россия», обладавшая большинством мест в Государственной Думе Российской Федерации. Она безоговорочно поддерживала инициативы Президента и Правительства и, таким образом, установила парламентское доминирование.

В 2003 году в ходе выборов в Государственную Думу РФ список партии «Единая Россия» получил на 37, 6% голосов, но имплицитная коалиционная политика партии в одномандатных округах и последующие изменения думского регламента привели к формированию «сфабрикованного большинства». Таким образом Единая Россия стала обладателем 2/3 думских мандатов. В результате этого укрепилось не только парламентское доминирование Единой России, но и любые другие ей альтернативные политические силы утратили свою релевантность.

В 2001 – 2003 г. Кремль начал реформы региональных избирательных систем с целью усиления влияния Единой России в региональных легислатурах и установления централизованного политического контроля на регионами. Однако, по сравнению с федеральными выборами, заметных успехов эта инициатива сразу не принесла. Ее региональные отделения побеждали там, где они находились под контролем губернаторов и служили инструментом в их руках. Однако после отмены в 2005 году выборов губернаторов стимулы резко поменялись. Теперь назначение или сохранение поста губернатора зависело от его лояльности к партии власти.

В виду данных событий, региональные лидеры, бизнесмены и директора промышленных заводов «добровольно» вступали в ряды «Единой России». Поэтому, к концу 2007 года партия смогла сформировать большинство почти во всех региональных легислатурах и достичь регионального доминирования.

С 2003 г. Правительство инициировало новую волну институциональных изменений, которые были направлены на сужение поля межпартийной конкуренции. В ходе данных изменений произошло повышение барьера для прохождения списков в Государственную Думу с 5% до 7%, а также принятия новой редакции закона о политических партий, посредством которого ужесточались организационные требования членства при регистрации политических партиях на фоне перерегистрации ранее созданных партий на новых условиях. Результатом данных инициатив стало сокращение с 46 до 15 численности политических партий. Кроме этого, запрет на формирование предвыборных блоков сделал весьма трудным выживание небольших политических партий и самовыдвиженцев.

В ходе реформ избирательной системы (введение закрытых партийных списков) произошло повышение партийной дисциплины внутри Единой России и, в целом, повышение лояльности ее депутатов Кремлю. Однако главным «достижением» избирательной реформы стало электоральное доминирование партии «Единая Россия» на федеральном и региональном уровне в 2007 году.

В связи с этим, как справедливо отмечает В. Я. Гельман, подобная ситуация ставит под вопрос об уместности в российских условиях партийно-авторитарного режима традиционных классификаций ролитических партий на левые-правые, кадровые-массовые, программные-клиентеллы. Вместо этого В. Я. Гельман предлагает взять в качестве критерия классификации политических партий, в рамках отечественной политической системы, лояльность к Кремлю. Исходная классификация в таком случае, по мнению исследователя, представляется в виде «слоеного торта» с тремя иерархическими слоями: 1) Доминирующая партия Единая Россия, 2) Партии-саттелиты: Справедливая Россия, ЛДПР («карманные партии»), 3) Противники – КПРФ. В данном контексте классификации можно поставить под сомнение то, что КПРФ является противником «Единой России» или является противником в зависимости от конкретной ситуации. Например, если взять критерий распределения мест в комитетах Государственной Думы РФ, то отношения с «конкурирующими» партиями скорее договорные, чем соперничающие. Если же взять критерий поддержка-сопротивление законопроектов, предлагаемых к рассмотрению и принятию в ГД РФ членами фракции «Единая Россия», то в этом случае можно сказать, что КПРФ является противником «Единой России».

Упадок партийной конкуренции и становление в 2000-ых г. доминирующей политической партии в России, все это, по мнению В. Я. Гельмана является симптомами хронических заболеваний. Например, В. Сурков в 2006 году сравнивал формирование в России доминирующей политической партии с внешне схожей ситуацией в Японии, когда на протяжении довольно долгого времени там господствовала либерально-демократическая партия, а также В. Сурков использовал в качестве сравнения еще один случай – продолжительное правление социально-демократической партии в Швеции. Все бы хорошо, только в научной классификации видов демократических государств, данные страны относятся к случаям нетипичной демократии, куда, в свою очередь, Россия с «Единой Россией» никогда не входила.

В. Я. Гельман предполагает, в таком случае, что уместнее сравнивать ситуацию с доминирующем положением Единой России с авторитарным режимом в Мексике времен PRI (см. Приложение 13).

В целом, ИРП был свойственен антиидеологизм, то есть отказ от устойчивой политико-идеологической идентификации в целях сохранения гегемонии. По мнению мексиканского профессорамексиканского университета UAM Гутьеррес дель Сид, в «Институционально-Революционной партии были вытравлены остатки её былой «левизны», и она стала играть крайне негативную политическую роль». Тем самым ИРП, на мой взгляд, согласно критериям, определяющим в методологии данной работы подход к доминирующей партии, во многом имеет сходства, особенно по идеологической структуре, с партией «Единой Россией».

По мнению В. Я. Гельмана партийные системы с домиирующей политической партией в условиях демократии или в условиях авторитарного режима демонстрируют ряд схожих черт, именно поэтому может показаться, на первый взгляд, что партийная система России напоминает японскую или шведскую модель. В. Я. Гельман выделяет критерий, на основании которого можно провести ключевое различие в партийных системах вышеупомянутых государств. Этим критерием не является, как может на первый взгляд показаться, различие в степени межпартийной конкуренции. Главным критерием, по мнению исследователя, является степень автономности партийной политики от государства.

Как было отмечено выше, Швеция и Япония принадлежат к тем демократиям, которые принято классифицировать как нетипичные. Они характеризуются тем, что политическая деятельность организаций, находящихся за рамками доминирующей политической партии редко подвергается давлению государственного аппарата. В свою очередь, как это было показано на примере ИРП в Мексике, авторитарные политические режимы признают право на существование только тех организаций, которые не критикуют деятельность доминирующей партии и государства и не «подрывают» соответствующий строй.

В продолжении темы сравнения партийной системы и доминирующей партии, в частности, в России с другими схожими режимами, можно рассмотреть как антитезис В. Суркову мнение оппозиционного российского политика Вл. Рыжкова, который характеризует российскую партийную систему как «дрезденскую» времен ГДР.

Что касается Мексиканской партийной системы и «дрезденской» в ГДР, то вслед за В. Я. Гельманом, можно сделать вывод: партийный авторитаризм в Мексике не был слишком репрессивным, поскольку существовало несколько автономных партий, например Партия национальных действий (PAN), которая десятилетиями присутствовала на политической арене, однако в силу электоральных предпочтений на выборах, так и не смогла добиться существенных результатов. Относительно партийного режима в ГДР, здесь вся политическая деятельность, отклоняющаяся от линии правящей партии, объявлялась вне закона и автоматически исключалась из политической жизни. Поскольку случай с партийного системой ГДР является примером, если так можно сказать, крайности как для российского политического режима в целом, так и для российской партийной системы с доминирующей партией в частности. Поэтому он не будет рассмотрен настолько подробно как пример с ИРП в Мексике.

Исходя из этого, можно сделать вывод, что российская партийная система с доминирующей политической партией не является случаем нетипичной демократии, а больше тяготеет к модели Мексиканского авторитаризма.

Поскольку, зачастую партийная система зависит от того, какая используется избирательная система, важным, в данной работе, является рассмотреть что из себя представляет избирательная система, какая избирательная система используется в России и определить ее особенности (см. Приложение 14).

По мнению исследователей, очень сложно классифицировать избирательные системы смешанного типа, когда избиратель голосует как за политическую партию, так и за конкретного кандидата. В виду этого исследователи предлагаю воспользоваться дополнительными переменными. Первая заключается в ответе на вопрос: является ли голосование раздельным? В некоторых ситуациях избиратель голосует отдельно и за кандидата и за партию. В других случаях голосование может быть построено следующим образом: отдавая свое предпочтение за конкретного кандидата, избиратель, тем самым, голосует за политическую партию, в список которой включен данный кандидат. На мой взгляд, последний случай является наименее демократичным, и более того, манипулятивным. В России, особенно на местном уровне в сознании избирателя связь кандидата с политической партией весьма расплывчата. Это доказывают исследования ВЦИОМа и ФОМа относительно того, как избиратели идентифицируют себя с конкретной партией, кроме того, результаты голосований, особенно в городах, показывают, что партия может полностью провалить выборы, но, тем не менее, присутствовать «большинством» в парламенте, т. к. ее присутствие обеспечат одномандатники-мажоритарники и самовыдвиженцы. Поэтому в списках зарегистрированных кандидатов в депутаты представительных органов МСУ большая доля кандидатов является самовыдвиженцами.

Следующая переменная, которую выделяют исследователи, связана с ответом на вопрос: каким образом (раздельно или нет) подводят итоги голосования: по кандидатам в депутаты или по спискам политической партии? В одном случае депутатские мандаты могут распределиться между политическими партиями, а потом между кандидатами внутри каждого партийного списка. В другом случае мандаты между списками, представленными политическими партиями, могут распределяться в крупных многомандатных округах, а результаты голосования по кандидатам определяются в более мелких округах, зачастую в одномандатных.

Таким образом, с применением данных переменных, по мнению А. В. Кынева, А. В. Иванченко и А. Е. Любарева мы получаем 5 типов смешанной системы (см. Приложение 15).

Для более полного и детального рассмотрения избирательной системы России, важным, на мой взгляд, является выделить и проанализировать периоды ее становления, поскольку с 2010 года в федеральных законах и дискурсе Президента и Правительства РФ возникает множество «отсылок» к опыту 90-х и начала 2000-х г. Особенно в части применения на выборах смешанных систем (см. Приложение 16).

В государствах со сложившейся партийной системой, в которой победу одерживают лишь те кандидаты, которые принадлежат к конкретным политическим партиям, действия мажоритарной избирательной системы приводят к тому, что партийная составляющая парламента отличается от результатов волеизъявления граждан. [93, с. 25] Существуют другие аспекты данной проблемы – феномен «потерянных голосов». В рамках системы абсолютного большинства могут «теряться» почти половина голосов избирателей. Если предусмотрен и происходит второй тур, и он проводится в рамках избирательной системы относительного большинства, то теряется больше половины голосов избирателей. По мнению А. В. Кынева, избиратель, понимая результаты данных процессов, голосует за кандидата, который имеет больше шансов на победу, при этом игнорируется кандидат, который наиболее симпатичен избирателю [93, с. 25]. В данном случае действует логика «Он все равно не пройдет».

Важным недостатком мажоритарной системы по мнению А. В. Кынева является прямая зависимость итогов выборов от «нарезки» избирательных округов («джерримендеринг») и возникает опасность превалирования в парламенте региональных и местных интересов над общенациональными [93, с. 25].

Многомандатные округа чаще используются на выборах местного самоуправления. Причинами образования многомандатных округов является оптимизация схемы избирательных округов обусловленных, преимущественно, географическими факторами [93, с. 26].

Недостатками избирательной системы организованной «по партийным спискам» является отсутствие прямой связи и коммуникации между избирателями и кандидатами в депутаты. Избиратели, преимущественно, не знают кого они выбирают и не готовы поддержать абсолютно все кандидатуры, представленные в партийном списке.

До принятия в 2002 году ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», российское законодательство разрешало субъектам Федерации самостоятельно выбирать тип избирательной системы, используемый в своем регионе. После 2002 года произошла «унификация» избирательной системы. Вводились нормы, обязывающие применять пропорциональную систему на выборах в региональные и местные представительные органы власти.

В период с 1993 – 2002 пропорциональная система использовалась всего лишь в девяти субъектах РФ: республика Марий Эл, Тува, Красноярский край, Свердловская. Калининградская, Саратовская и Псковская область, Корякский и Усть-Ордынский автономный округ. Лишь в трех из них больше одного раза проводились выборы по пропорциональной системе: Красноярский край, Калининградская область, Свердловская область.

К 2005 г., как выяснилось, применение пропорциональной избирательной системы на выборах в представительные органы местного самоуправления не нашло большого распространения, о чем свидетельствует выводы, сделанные в работе А. В. Кынева, А. В. Иванченко, А. Е. Любарева «Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы».

В 2005 г. федеральное законодательство выдает субъектам федерации право определять механизмы выборов и формирования муниципальных парламентов с учетом базовых принципов, заложенных в Конституции РФ и ФЗ. Как я писал выше, единственным и первым субъектом, которые использовал и использует на сегодняшний день пропорциональную избирательную систему на выборах органов местного самоуправления является Красноярский край. В 3-ей главе будет дана подробная характеристика трех избирательных циклов в г. Красноярск.

По мнению Б. Макаренко в настоящее время политические партии не играют существенной роли в выборах и деятельности регионального парламента. Особенно данные тенденции были ощутимы до принятия ФЗ от 2002 года. Также стоит отметить, что в выборах в городские представительные органы политические партии не играли почти никакой роли. Преимуществом пользовались блоки и самовыдвиженцы. Традиция самовыдвиженцев является до сих пор превалирующей среди кандидатов в представительные органы власти местного самоуправления. Б. Макаренко отмечает, что до середины 2000-х годов большинство кандидатов в депутаты баллотировались в региональные парламенты как независимые кандидаты, даже если принадлежали к политической партии. Фракции и объединения в парламентах носили чисто формальный институциональный характер. Преобладающий тип парламентария, наряду с преобладающим типом губернатора и мэра являлся «хозяйственник». Парламентарии данного типа работают в законодательном органы власти на непостоянной основе и склонны к лояльности к мэру и губернатору. Введение смешанной системы призвано, по мнению Б. Макаренко, поднять профессиональную компетентность региональных законодательных собраний и ослабить доминирующее положение губернаторов [69, с. 15]. Помимо этого большие преимущества получают политические партии, в частности, как следствие, усиление и укрепление своей «региональной вертикали». В ходе разработки и обсуждения данного ФЗ на стадии законопроекта многие регионы призывали к его пересмотру и затягивали с принятием поправок в региональное законодательство.

1.3. Местное самоуправление в РФ

Перед тем, как перейти непосредственно к рассмотрению теорий местного самоуправления, как отечественных, так и зарубежных, а также анализу состояния органов местного самоуправления в России, необходимо, на мой взгляд, четко обозначить научную позицию по поводу местного самоуправления в России в целом, которая будет взята за основу в данной работе.

По мнению А. Г. Воронина, на сегодняшний день можно констатировать, что Россия не имела серьезного опыта самоуправления вообще и территориального городского в частности. Всего в истории российского местного самоуправления, согласно позиции исследователя, было два не продолжительных периода: 60-70-ые годы XIX века и 1922-1929 года. В это время предпринимались попытки децентрализации территориального управления. Однако впоследствии это приводило к еще большей централизации власти.

Позицию А. Г. Воронина разделяет А. В. Васильев. По его мнению: «Историческая российская практика не дает нам сколько-нибудь значительного опыта, который можно было эффективно использовать в современной ситуации. Этим во многом и объясняется то, что любой возврат к централизованному управлению, административному контролю, если он порождает иллюзию порядка (но не обязательно правопорядка), оказывается привлекательным для населения, и может быть опорой для политических спекуляций».

Как это будет рассмотрено ниже, местное самоуправление для российских условий достаточно «новое» явление. Соответственно определение, характерное для этого «кота Шредингера» выработать чрезвычайно сложно (см. Приложение 17).

Исходя из рассмотренных дефиниций, можно сделать следующее заключение. Местное самоуправление – это, в первую очередь, право и возможность местного сообщества самостоятельно и под свою ответственность, посредством формируемых ими органов власти, осуществлять контроль и управление частью общественных дел переданной в их компетенцию государством.

В свою очередь, муниципальное управление можно охарактеризовать как механизм местного самоуправления, осуществляемого в рамках Конституции, ФЗ и естественно сложившихся формально закрепленных в положениях и Уставах норм в конкретных населенных пунктах.

Важно отметить такую категорию, как единица местного управления и самоуправления. К их числу относят территориальные единицы, имеющие собственную управленческую структуру с постоянно проживающим населением на легально идентифицированной территории.

Профессор Вильям Андерсон и Роджер Уэльс характеризуют местное управление следующим образом (см. Приложение 18).

За последние 300 лет в «копилке» истории политических учений (мысли) содержится большое количество теорий местного самоуправления. В данной работе будут использоваться четыре ниже представленных концепта, поскольку они в большей степени отвечают задачам и цели данной диссертации (см. Приложение 19).

Помимо теорий местного самоуправления в данной работе будут рассмотрены реализованные «на практике» классические модели местного самоуправления.

Модели местного самоуправления:

1. Великобритания, США, Канада, Индия – англосаксонская модель. Для нее характерно отсутствие назначенного представителя от правительства, который осуществляет контроль за деятельностью органов местного самоуправления. Правительственный контроль в рамках данной системы осуществляется посредством отраслевых ведомств с помощью экономических и финансовых рычагов. В свою очередь, отношения между муниципалитетами строятся по горизонтальной схеме с отрицанием вертикальной субординации.

2. Италия, Франция, Бельгия, Испания – французская континентальная модель местного самоуправления. Ее главная особенность заключается в сочетании выборных представительных органов местного самоуправления и назначаемых правительством полномочных представителей, осуществляющих административный контроль за работой органов местного самоуправления.

В органах местного самоуправления стран с авторитарным политическим режимом все функции сосредоточены в компетенции назначаемых правительством представителей центра. Зачастую при них создаются вспомогательные совещательные органы. В случае с развивающимися странами, на структуру местного самоуправления очень сильно влияет уровень развития экономики и связанная с ней степень демократизации общества. В большинстве случаев для развивающихся стран характерна высокая степень централизации местных органов власти.

Если исходить из того факта, что большинство данных моделей формировалось в рамках стран Западной Европы и США, можно сделать вывод, что в этих странах государство определяет лишь дизайн местного самоуправления с помощью законодательства. Важно понимать, что в данных регионах изначально складывались весьма конкретные формы организации власти на местах, образовались специфические процедуры и механизмы реализации потребностей населения. Затем данные процедуры закреплялись в виде законов.

В российских условиях процесс становления местного самоуправления происходил иначе и имел прямо противоположную логику. Формирование местного самоуправления шло как обязательное исполнение закона «сверху». Иными словами, развитие местного самоуправления в России шло по пути трансформации существующих, в пределах административно-территориальных единиц, местных органов власти в органы муниципального самоуправления. В результате, по мнению Н. В. Матиенко, население фактически осталось в стороне от происходящих изменений.

На сегодняшний день в России органы местного самоуправления не могут считаться свободными и самостоятельными институтами:

1. Объем средств (финансовых, производственных), имеющихся в ведении органов местного самоуправления не достаточен для создания и поддержки муниципальной автономии. Политика государства и субъектов государства, в свою очередь, направлена на дальнейшее усиление зависимости муниципалитетов.

2. Органы местного самоуправления в ходе налоговой реформы, по сути, оказались лишены возможности самостоятельно устанавливать местные налоги. Реформа налогового законодательства оставила муниципалитетам два вида налога: налог на имущество физических лиц и налог на землю. Данные виды налогов не могут покрыть всех расходов органов МСУ в городах. В следствии этого возникает необходимость договариваться с государственными службами и региональными элитам, зачастую, идя на высокие уступки. Все эти факторы формируют «иждивенческую модель» в отношениях органов местного самоуправления с государством. Помимо этого, в ходе борьбы за доходы от налогов между региональными и городскими элитами (подавляющая часть которых являются членами «партии власти»), зачастую возникают внутрипартийные противоречия и расколы в партии «Единая Россия». Данные факты можно отчетливо наблюдать в ходе проведения и результатов выборов в представительные органы местного самоуправления.

3. В силу географической специфики расположения РФ, развитие городов и регионов шло неравномерно. Например, формирование «богатых» субъектов федерального значения и «бедных» малоресурсных регионов (Республика Тува).

4. Все больше и больше усиливается влияние региональной власти на органы местного самоуправления. Особенно посредством партийных структур и межмуниципальных ассоциаций. После принятия закона вводящего смешанную избирательную систему, ликвидацию блоков и расширение, как следствие, партийного участия, партийная принадлежность членов региональной и муниципальной элиты к партии «Единая Россия» привела к тому, что взаимоотношения между муниципальной и региональной элитой строятся на принципах партийной субординации, а не на действующем законодательстве.

5. Отсутствие сформировавшейся активной гражданской позиции и гражданского участия у граждан муниципального образования.

В силу данных признаков, по мнению А. А. Вартушена в России взаимоотношения местных органов самоуправления с государством носят этатистский характер. Согласно Конституции РФ структурную основу местного самоуправления в России составляют органы местного самоуправления. В их компетенцию входит осуществление хозяйственной (в т. ч. локальной экономической) и социальной службы, а также использование в качестве «проводника» своей политики федеральные и региональные органы власти. Как следствие, можно сделать вывод, что органы местного самоуправления в России так или иначе подотчетны или зависимы от органов государственной власти. Таким образом, по мнению А. А. Вартушева происходит интеграция муниципальных органов власти в государственный механизм.

Согласно статье 12 Конституции РФ власть в России поделена на два уровня – уровень государственной власти и уровень местного самоуправления.

Конституция РФ закрепляет местное самоуправление как основополагающий элемент конституционного строя и самостоятельную форму осуществления гражданами муниципального образования принадлежавшей им власти. В свою очередь, принцип местного самоуправления позволяет демократизировать систему управления и решать проблемы, возникающие «на местах» с меньшей степенью бюрократизации и большим эффектом в сравнении с директивным управлением «из центра». Этот принцип позволяет лучше сочетать права и свободы человека в малых сообществах с региональными и государственными интересами.

В Статье 131 Конституции РФ закреплено положение, согласно которому, в России местное самоуправление осуществляется в городах, городских населенных пунктах, сельских поселках с учетом исторических и иных традиций. Под муниципальным образованием в Федеральном Законе «Об основных принципах организации местного самоуправления в РФ» понимается:

1. городское и сельское поселение;

2. совокупность поселений, объединенных общей территорией (районы, уезды, сельские округа);

3. части поселений (районы городов, микрорайоны);

Конституция РФ закрепляет структуру, функции и основные гарантии местного самоуправления (см. Приложение 20).

Администрация муниципальных образований руководствуется в своей деятельности ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», в котором определены права и обязанности администрации городского поселения. Для исполнения этого закона администрация города разрабатывает Устав городского поселения, регламент работы администрации, регламент о порядке приема и рассмотрения обращений граждан, утверждает флаг и герб города. По такому же принципу избраны и работают Советы депутатов муниципальных образований.

По мнению В. В. Пылина в России более демократичный подход к органам местного управления, чем в Европе. Так, в Европейской хартии в качестве главного субъекта определены органы местного самоуправления, в Конституции РФ в качестве субъекта местного самоуправления закреплено население РФ. На мой взгляд, данное сравнение, отражающее официальную позицию правительства, нельзя приводить в качестве научного аргумента. В таком случае, если рассуждать далее в духе господина В. В. Пылина, то СССР времен правления И. В. Сталина была «самым демократичным государством в мире». Не без преувеличения, Конституция 1936 г. содержала демократические нормы, на практике которые не исполнялись.

Согласно Европейской хартии местного самоуправления, органы местного самоуправления составляют основу демократического режима. Поэтому принцип автономии местного самоуправления должен быть признан как в Конституции, так и в законодательстве государства.

Европейская хартия в статье 3 рассматривает местное самоуправление как право и реальную способность регламентировать органами местного самоуправления большую часть публичных дел и управлять ими, при этом действуя в рамках общих федеральных и региональных законов.

Таким образом, можно сделать вывод, что Европейская хартия определяет местное самоуправление как форму народовластия, которая дает право территориальным общностям решать совокупность вопросов местного значения посредством выборных органов в интересах местного населения, используя собственные ресурсы

А. В. Васильев дает свою интерпретацию того, что понимается под местным самоуправление в Европейской хартии (см. Приложение 21).

Исходя из данного определения и собственных исследований, А. В. Васильев выделяет принципы местного самоуправления (см. Приложение 22).

В целом, А. В. Васильев, на мой взгляд, формулирует данные принципы, которые в случае Российской политики далеки от реальности. Для более детального анализа местного самоуправления, на мой взгляд, необходимо рассмотреть опыт развития и осуществления местного самоуправления в европейских странах, как определенного эталона.

Органы местного самоуправления Италии обладают широкой автономией от президента и властей центральной государственной власти. Действуют вполне самостоятельно в пределах своей компетенции, которая отражена в государственных законах и Конституции. Однако высшие исполнительные, законодательные и судебные органы власти осуществляют контроль за действиями органов местного самоуправления.

В ФРГ. Согласно Конституции и законодательству Германии, к компетенции федерации относятся вопросы, связанные с валютной, денежной, налоговой политикой, обороной и отношениями с иностранными государствами.

В компетенцию регионов (земель) относятся вопросы, связанные с образованием, планировкой местности, водным балансом и т.д. Земли несут ответственность за все внутреннее административное управление.

Коммунальное самоуправление. В Конституции ФРГ гарантируются права коммунального самоуправления городов, общин и районов. Коммунальное право является делом земель. В компетенцию самоуправления общин входит общественный транспорт, коммунальный сектор, градостроительство и образование.

К основным проблемам местного самоуправления в Западной Европе принято относить усиление воздействие правительства на муниципальные органы, а также разрастающийся бюрократический аппарат.

По мнению И. В, Бабичева, период становления и развития местного самоуправления в России с 1990 г. - по настоящее врем можно разделить на семь периодов:

1. март-апрель 1990 – май 1991 г.

2. май-июль 1991 – сентябрь-октябрь 1993 г.

3. октябрь 1993 – август 1995 г.

4. сентябрь 1995 – декабрь 1996 г.

5. январь 1997 г. – октябрь 2003 г.

6. октябрь 2003 – декабрь 2008 г.

7. январь 2009 – по настоящее время.

Данная периодизация возможна лишь при использовании подхода, согласно которому всякое изменение федерального законодательства, приводящее к изменениям в сфере местного самоуправления и его правового содержания, определяет начало и конец этапа развития местного самоуправления.

В период с 1991-1993 г. был принят ряд законов на уровне СССР и РСФСР, которые были призваны стабилизировать обстановку в стране. В числе их был закон от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства СССР». Этим законом впервые в практике СССР были предоставленные «демократические» права местным органам власти. Советам разрешалось владеть собственностью, формировать органы управления, разрабатывать и утверждать свой собственный бюджет, налаживать экономические связи.

Советы на всех уровнях муниципальной власти формировались выборным путем, однако их состав фактически определялся сверху интегрированным партийно-государсвтенными аппаратом. Т. о. депутаты Советов отражали волю избравших их граждан лишь постольку поскольку, а данное им законом право выражать интересы граждан оказывалось стесненной волей «сверху» и партийным аппаратом. Тем более председатель Совета депутатов являлся, зачастую, одновременно председателем исполкома – органа административного управления.

Закон, принятый 6 июля 1991 г. Верховным Советом РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» по мнению В. В. Викторова стал кульминационной точкой в развитии местного самоуправления в СССР. Важным демократическим достижением этих законов, на мой взгляд, по замыслу авторов должны были стать выборы. Сами выборы проходили при активном участии первичных ячеек КПСС. Во многих населенных пунктах не было возможности проводить выборы по причине того, что не хватало денежных средств. Итоги данных выборов не оказали никакого демократического воздействия на муниципальную систему СССР. Рекрутирование новых членов, которое должно было произойти в ходе выборов, не произошло.

Также стоить упомянуть, что в 1991 г. одновременно с законом РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» существовали законодательные акты в сфере административно-территориального устройства и бюджетных процессов, которые, в значительной степени, нарушали права органов местного самоуправления. Поэтому, в ходе углубившегося системного кризиса, в СССР было принято решение ликвидировать Союзы в октябре 1993 года по Указу Президента «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в РФ». Функции Советов были возложены на местные администрации.

Таким образом, с сентября 1993 г. и до принятия Конституции РФ нормативная и законодательная основа местного самоуправления сводилась к ряду указов Президента РФ, в которых были задекларированы гарантии прав местного самоуправления. Принятый Государственной Думой РФ 12 августа 1995 года Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» характеризовался слабо прописанными механизмами реализации принципов народовластия на основании самоуправления.

26 октября 1993 года утверждено Положение «Об основах организации местного самоуправления в РФ на период поэтапной конституционной реформы». В ходе этого процесса сложилась следующая «институциональная» система местного самоуправления» (см. Приложение 23).

В целом, несмотря на ряд принятых норм, до конца 1993 года существовали директивные способы формирования представительных органов, а также совмещение представительного и административного управления в одних руках. Помимо этого существовала жесткая субординация органов местного самоуправления и отсутствие финансовой независимости.

Согласно Федеральной программе государственной поддержки местного самоуправления, утвержденной Постановлением Правительства РФ 27 октября 1995 г. № 1251 реформа местного самоуправления разбивается на два периода: 1) в течении 1996 года создаются организационно-правовые основы местного самоуправления; 2) в течении 1997-1998 г. должны были сложиться реальные механизмы самоуправления, т.е. сформироваться его экономические основы.

По мнению ряда исследователей, задачи первого этапа были выполнены. Подтверждением тому – состоявшиеся выборы в органы местного самоуправления 1996-1997 г. В результате выборов в большей части местных администраций произошло обновление элиты. Помимо этого произошло обновление институционального дизайна благодаря правовым нормам, принятым на первом этапе реформ. Следующие выборы, проходившие в 2000-2001 годах, подтвердили и закрепили результаты реформы.

В целом, к концу 90-х г. были созданы организационно-правовые основы местного самоуправления в РФ. Однако полностью решить вопрос об экономической автономии данных органов от государства так и не удалось.

На мой взгляд, за период реформ и «нового», приближенного к демократическим условиям, становления института местного самоуправления в России произошла его спецификация. Т.е. устройство нового для России института вобрало в себя не гражданскую активность и позицию граждан, как это происходило в США и странах Западной Европы. Для местного самоуправления в России, характерна, на мой взгляд, организация прототипа «государства в государстве». Не смотря на то, что в Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государсвтенной власти РФ, на практике происходит обратное. В таком случае, по своей форме, структура государственной власти в России напоминает «матрешку», которая раскладывается на федеральную, региональную и муниципальную (местную) власть. Очень интересную позицию занимает А. А. Ярошниченко, когда пишет о дуализме муниципальной власти в РФ: «С одной стороны, муниципальная власть – это власть, осуществляемая в рамках общегосударственной политики, подконтрольной государству и на территории государства, а с другой – инструмент самостоятельной от жестких государственных императивов организации людей, имеющий целью обустройство наилучшим образом собственной жизни и решение локальных вопросов жизнедеятельности». Таким образом, на сегодняшний день относительно местного самоуправления можно сделать следующее заключение. При предпринятой попытке его анализа важно понимать специфику российской политии далекой от «образцов» Европы и США. Данная специфика заключается в том, что Россия, по существу, за всю свою историю, была авторитарным государством и продолжительного опыта развития одного из самых демократических институтов – института местного самоуправления не имела. В следствии этого, при принятии, казалось бы передовых законов, норм или положений, закрепленных будь то в Конституции, Указах или Федеральных законах, на практике возникают симулякры, которые, впрочем, на мой взгляд, свойственны для переходного периода от авторитарного режима к демократии.

В заключении хотелось бы еще раз упомянуть Европейскую хартию, как эталонный пример развития местного самоуправления в демократическом государстве. В Европейской хартии подчеркивается, что местное самоуправление не есть полная децентрализация функций государства на местах. Децентрализация, по рассуждению А. В. Васильева всегда подразумевает контроль сверху, т.е. чиновник отвечает за свои действия перед другим чиновником. Что касается самоуправления, то оно означает ответственность чиновника перед населением. Само по себе, самоуправление строится «снизу» для удовлетворения и в интересах не только социальных групп, но и отдельных граждан. Задача государства в рамках заданной логики процесса, обеспечить возможность строительства. Возможности строительства – это материалы, ресурсы и законодательные средств.

**Глава 2. Законодательное и правовое регулирование выборов в органы местного самоуправления административных центров Сибирского федерального округа**

**2.1. Муниципальная реформа в России. Основные преимущества и недостатки**

Данная глава будет посвящена юридической и правовой стороне вопроса функционирования избирательной, партийной и муниципальной системы. В главе будут затронуты, преимущественно, формально-правовые аспекты актов законодательной и исполнительной власти. Целью введения данной главы, основанной на юридическом анализе, служит выявление механизмов регулирования и функционирования указанных выше систем. То, как они принимались и какую имели политическую специфику, было подробно освещено в первой главе во втором и третьем параграфе. Необходимость понимания и рефлексии по поводу вопроса о функционировании правового акта в соответствующем поле, вызвано определением (выявлением) специфики и условий формирования партийной системы на муниципальном уровне. Рассматривать данные явления исключительно с позиции политической (политологической), представляется мне не полным и не исчерпывающим глубины проблемы, т. к. из поля зрения данного исследования «убирается» основа деятельности и функционирования представительного органа местного самоуправления в виде нормативно-правовых актов.

Существующая в России на сегодняшний день модель местного самоуправления закреплена в Федеральном законе от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее ФЗ-131) и законодательных поправках к нему.

В свою очередь, концептуальные основы данной реформы были сформулированы до принятия ФЗ-131 в Концепции Правительства РФ «О разграничении полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления по общим вопросам организации органов государственной власти и местного самоуправления в 2002 г.».

ФЗ-131 вступил в законную силу в январе 2006 г. Основная цель закона заключалась в устранении законодательных противоречий и разделении полномочий между органами государственной власти и местным самоуправлением. По моему мнению, в соответствии с данной целью вводится унифицированная структура территориальной организации местного самоуправления.

Таким образом, на мой взгляд, основные векторы развития муниципальной реформы были направлены на:

1. переход к унифицированной законодательной системе организации местного самоуправления в России;

2. создание 2-х уровневой модели местного самоуправления (уровень поселений и уровень муниципальных районов);

3. определение и законодательное закрепление перечня вопросов, относящихся к ведению органов местного самоуправления.

Критики реформы настаивали на невозможности применения на практике подобного «принципа унификации». Во-первых, в силу своих декларируемых общих принципов устройства местного самоуправления закон не учитывает особенностей (в т.ч. исторических) развития российских регионов. Во-вторых, подобная логика развития местного самоуправления, по принципу «насаждения сверху», может прервать естественное развитие и формирование органов муниципальных образований.

Исходя из этого можно сделать вывод, что ФЗ-131 был направлен на кардинальное изменение как структуры, так и функционирования органов местного самоуправления. В ходе реализации муниципальной реформы, в России начала образовываться единая модель местного самоуправления, обладающая собственными, уникальными чертами (см. Приложение 24).

Принимая во внимание указанные выше выводы, а также основываясь на данных аналитического доклада Института современного развития, можно сделать предположение относительно того, что Федеральным законом № 131-ФЗ была реализована унифицирующая модель организации местного самоуправления, которая, в свою очередь, была основана на использовании европейского опыта. Исходя из доклада ИНСОР, необходимо отметить обращение авторов реформы к опыту построения немецкой модели местного самоуправления. Данная модель законодательно подходила как для реализации принципа автономии муниципальных образований, так и для российской политической традиции, характеризующейся влиянием сильной государственной власти [99] (см. подробнее 1 главу параграф 1.3).

Помимо этого стоит отметить, что авторы ФЗ-131 выбирали наиболее ограничительные принципы функционирования муниципальных образований, из числа закрепленных в Конституции РФ. (Например, принцип «закрытого перечня» вопросов местного значения, или перечень передачи части полномочий местного самоуправления органам государственной власти, а также урезание налоговых поступлений в бюджет муниципального образования).

Как было отмечено в 1 главе, в качестве основы ФЗ-131 выступила европейская (немецкая) модель местного самоуправления. По всем формальным признакам (нормативно-правового содержания) в России создавалась передовая и актуальная времени модель местного самоуправления. Однако, как отмечают авторы аналитического доклада ИНСОР, важно учитывать 2 существенных фактора. Во-первых, географический. Необходимо понимать, что в Европе местное самоуправление формировалось в субъектах с гораздо меньшей степенью внутреннего территориального разнообразия. Во-вторых, важно учитывать российскую специфику нормативно-правовой рефлексии, которая заключается в существенном различии между тем, что было закреплено в законе, и тем, что получилось в ходе практической реализации его норм. В частности, этому способствуют такие факторы, как социально-экономические, административные, правовые и политические условия функционирования региональных и муниципальных легислатур. В итоге, на практике складывается совершенно иная «картина» органов местного самоуправления по сравнению с закрепленной ФЗ-131 [99].

Как показывают данные выводы, реализация реформы местного самоуправления на локальном уровне носила достаточно противоречивый характер. Точно также данный процесс проходил на региональном и федеральном уровне. В этом контексте важно учитывать противоречивые по своему содержанию политические процессы в России (начала 2000-х гг.) которые, с одной стороны, носили характер децентрализации системы государственного управления на муниципальном уровне (разграничение полномочий между уровнями власти, распределение ресурсов, построение двухуровневой системы местного самоуправления), с другой, реализацию законодательных инициатив, нацеленных на централизацию и укрепление «вертикали власти» (отмена выборов губернаторов, запрет на регистрацию «региональных партий», новые принципы «бюджетного федерализма», формирование партийной системы с доминирующей партией).

Подобное противоречие в итоге заблокировало осуществление принципов децентрализации на уровне местного самоуправления. Поэтому с 2006 г. наметились устойчивые тенденции к сохранению моноцентрической модели управления [99].

Согласно аналитическому докладу ИНСОР, рассматривая курс на централизацию власти, необходимо учитывать мотивы усиления федеральной власти. Одним из существенных мотивов стало преодоление децентрализации, унаследованной от 1990-х г., тем самым, усилив государство как политического актора. В данном контексте для федерации необходимо было восстановить государственный суверенитет и создать условия для дальнейшей модернизации. Вторым мотивом, вытекающим из первого, стало стремление правящей элиты добиться лояльности регионов и исключить возможности их усиления.

Соответственно, каждый из заданных мотивов федерального центра задавал четкую политическую повестку дня (см. Приложение 25).

Исходя из этого, процессы централизации политической власти, затронувшие региональную элиту, возобновили давление региональной элиты на местное самоуправление, таким образом, трансформировав логику муниципальной реформы, вместо той, которая была отражена в ФЗ-131.

В аналитическом докладе ИНСОР выделены причины подобных действий со стороны региональной элиты (см. Приложение 26).

По мнению авторов доклада ИНСОР централизация системы управления в ущерб местному самоуправлению, а также конструирование региональной вертикали власти, могут вызвать потенциальные серьезные риски для России (см. Приложение 27).

Помимо этого, согласно результатам социологического исследования по определению состояния и перспектив развития местного самоуправления в РФ, (ИНСОР), можно сделать вывод, что законодательная регламентация функционирования органов местного самоуправления на федеральном уровне оказалась слишком жесткой. В результате анализа было выявлено, что большинство норм ФЗ-131 являются «общими», не учитывающими территориальных особенностей и специфики развития субъектов, а также ограничивающих свободу действий региональной и местной власти и сдерживающих развитие муниципальных образований [99].

В результате, к 2008 г. муниципальное законодательство в РФ стало лидером по числу вносимых в него поправок. По подсчетам экспертов, с 2004-2008 г. поправки в ФЗ №131 вносились 31 федеральным законом, серьезной корректировки подверглись 36 из 92 статей (в т. ч., 3 из 6 статей, внесенных в закон дополнительно). Однако многочисленные поправки не привели к системным изменениям в концепции муниципальной реформы. По данным экспертов ИНСОР, в ФЗ-131 вносились лишь казуальные и идеологически правки, основанные на стремлении федерального центра сохранить нормативно-правовую унификацию.

Таким образом, можно сделать вывод, что изначальная концепция ФЗ-131 на уровне регионов и муниципалитетов, посредством деятельности местных элит, была размыта и искажена, что, в свою очередь, снизило качество правового регулирования.

Данный вывод подтверждают результаты исследования ИНСОР. В частности, контролирующие органы в регионе и муниципалитете предъявляют к муниципальным органам «двойные стандарты». С одной стороны, стандарты четкого соблюдения унифицированного федерального регламента форм осуществления местного самоуправления, а с другой, субъективное толкование достаточно размытых правовых норм («двойное толкование»).

Подобная нечеткость правовых норм позволяет злоупотреблять законодательным актом как органам государственной власти субъектов РФ, так и органам местного самоуправления (см. Приложение 28).

Таким образом, подводя итог рассмотрению аналитического доклада ИНСОР, посвященного анализу муниципальной реформы до 2008 г., можно проанализировать то, как видели исследователи процесс развития муниципальной реформы в будущем и какие рекомендации вносили, с тем, что имеется на сегодняшний день. Во-первых, эксперты ИНСОР рекомендовали постепенно «смягчать» правовые нормы и повышать гибкость юридической регламентации (см. Приложение 29).

Также стоит отметить, что 1 января 2009 г. закончился переходный период реализации Федерального закона от 06.10.2003 г. №131-ФЗ, результатом которого стало вступление в силу на территории каждого из субъектов Российской Федерации всех положений данного ФЗ (кроме Чечни и Ингушетии).

В качестве итога реформирования муниципальной системы, ИНСОР в 2012 г. опубликовал Стратегию-2012 под заголовком «Обретение будущего», констатировав в ней «клиническую смерть» муниципальной реформы (см. Приложение 30).

В рекомендациях по изменению ситуации (большая часть рекомендаций касается бюджетной сферы) в статье указывается необходимость перехода к администрированию муниципальных налогов местными органами власти в соответствии с соглашениями с налоговыми органами. При этом предполагается закрепление за бюджетами муниципальных районов и городских округов фиксированных доходов полученных вследствие применения упрощенной налоговой системы. Также авторы статьи определили основным инструментом по стимулированию муниципалитетов к работе над собственной доходной базой в виде определения на долгосрочной основе дополнительных налоговых источников.

В целом, несмотря на недостатки ФЗ-131, на сегодняшний день можно сказать: то, что планировалось в концепции закона, то реализовалось на практике. В подтверждение этому стоит отметить, что в разных темпах, были установлены в большинстве субъектов РФ к 2005 г. границы муниципальных образований в соответствии с новыми требованиями, а также были наделены соответствующие муниципальные образования одним из муниципальных статусов указанных в ФЗ-131. В случае, если в регионе но каким-либо причинам не успевали выполнить требования закона, исполнительные органы власти делали это сами.

Данная система функционировала следующим образом: статусом сельского поселения может обладать один или несколько территориально объединенных сельских населенных пунктов (село, станица, деревня). Статусом городского поселения может быть наделен город или поселок с прилегающей к нему территорией. Также стоит отметить, что в составе городского поселения могут находиться сельские населенные пункты, при этом не обладающие статусом сельского поселения. Статусом муниципального района может обладать ряд поселений объединенных общей территорией. Статусом городского округа наделяется городское поселение, которое не входит в состав муниципального района.

Таким образом, к 2006 г. на территории субъектов РФ располагались городские округа, не входящие в муниципальный район, муниципальные районы, городские и сельские поселения, входящие в состав муниципального района. Уже осенью 2005 г. прошли первые муниципальные выборы, организованные в соответствии с новым форматом функционирования органов местного самоуправления.

В ряде субъектов РФ Региональным Законам закреплялись новые наименования органов местного самоуправления (в частности, института главы муниципального образования и местной администрации). Так, в городских округах представительные органы стали называться Думами, в муниципальных районах — Собрания депутатов, в городских и сельских поселениях — Советами депутатов.

В 2010 году Елена Кодина, директор департамента развития, комплексной оценки деятельности субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления заявила, что система местного самоуправления в рамках ФЗ-131 показывает определенную устойчивость. Поправки в закон привносят новую вариативность в эту систему, существенно не затрагивая основополагающие и традиции устои местного самоуправления. (например Республика Тува, Бурятия и Алтай). Таким образом, можно сделать вывод: на официальном уровне было признанно, что реформа состоялась.

В целом, муниципальная реформа не только определила нормативно-правовое поле деятельности и функционирования органов местного самоуправления, но и сформировала новое политическое пространство, в рамках которого осуществляются избирательные процессы, определяющие дизайн партийной системы. В частности, муниципальная реформа способствовала росту численности депутатского корпуса представительных органов местного самоуправления, сформировала основу для внедрения смешанной несвязанной избирательной системы на муниципальном уровне.

Таким образом, можно сделать вывод, что оценка муниципальной реформы носит двойственный характер. Именно поэтому в данном параграфе были подробно рассмотрены как плюсы, так и минусы ФЗ-131, а также использование зарубежной модели местного самоуправление в РФ. В данном контексте, Россия, не имея своей собственной модели местного самоуправления, «внедряла» заимствованный наиболее подходящий для нее образец модели из международного опыта. Однако если рассматривать муниципальную реформу в контексте образования органов местного самоуправления и проведения в них выборов, то необходимо отметить, что формулировки и положения ФЗ-131 расширяли не столько автономию местного самоуправления, сколько давали потенциальную возможность федеральному центру контролировать его. Помимо этого, ФЗ-131 по мнению ряда исследователей дает значительные полномочия региональным законодательным актам в области регулирования местного самоуправления (в т. ч. регулирования избирательной системы).

2.2. Законодательное и правовое регулирование выборов в органы местного самоуправления на общефедеральном и региональном уровне

Система нормативно-правовых актов, регулирующая организацию и проведение муниципальных выборов, имеет трехуровневую структуру [77, с. 12]. На самом высоком уровне задаются базовые лейтмотивы для функционирования всей государственной системы в целом, и избирательной, в частности. Особые и частные дополнения, формализации в рамки осуществления норм Конституции РФ вносят Федеральные законы, которые de jure ниже статуса Конституции, однако de facto подобны нормам Конституции РФ. Данный факт можно обнаружить в их общеобязательном характере для всех субъектов норм, на которые их нормы направлены. Следующей формой следует региональной уровень, который регламентируется нормами Конституции и Федеральных Законов. На основании этих актов, региональное законодательство вырабатывает собственные нормы, не противоречащие Конституции и Федеральному Закону, и в тоже время, учитывает специфику региона, в т.ч. и муниципального образования. На муниципальном уровне необходимо учитывать нормы, выработанные Федеральным и Региональными законами и на их основании производить собственную нормативно-правовую деятельность.

Первый, федеральный уровень состоит из федерального законодательства и Конституции РФ. Конституцией является учредительный акт обладающей высшей юридической силой, lex fundamentalis российской государственности, являющейся центральным звеном российской правовой системы. Федеральная Конституция – это основополагающий источник конституционализма и избирательного права [27, с. 22]. С т. з. узкого подхода к понятию «законодательства», ограничивающего его совокупностью федеральных и региональных законов, Конституция РФ, главным образом, не входит в эту систему [27, с. 22]. Однако ее нормы служат неким «каркасом», который поддерживает и предопределяет существование и функционирование избирательной системы. С такой позиции можно утверждать, что все избирательное законодательство, иными словами, вся совокупность федеральных и региональных законодательных актов о выборах, основывается, прежде всего, на положениях федеральной Конституции.

Статьи 71 и 72 Конституции РФ разграничивают предметы ведения и полномочия, а также определяют кому принадлежит право образования властных органов и право нормативного регулирования порядка их формирования [27, с. 22-24] (см. Приложение 31).

Исходя из этого, можно сделать вывод о внутрисистемной «несастыковки», которая заключается в том, что защита прав и свобод относится сначала к исключительному ведению Федерации, а затем к совместному ведению. Такое расположение указанных норм в тексте Конституции РФ вызвало необходимость их соотнесения по принципу взаимодополняемости и породило концепт основных и дополнительных гарантий прав и свобод, в соответствии с которым федеральное законодательство устанавливает гарантии прав, а региональное – дополняет их [27, с. 24].

Таким образом, Конституция РФ обладает высшей юридической силой, которая определяет систему органов местного самоуправлении, закрепляет избирательное право органов местного самоуправления и т.д. Также в Конституции РФ декларируются официальные и общие принципы местного самоуправления, а также регламентируется наличие их в РФ и наделение местного самоуправления правовым статусом, предоставляя ему автономию от органов государственной власти.

Декларируя подобные нормы, Конституция РФ установила (и закрепила) демократические принципы на уровне местного самоуправления. Однако стоит отметить, что в Конституции четко не прописаны детальные характеристики российской модели местного самоуправления (см. Приложение 32).

Как было показано выше, Конституция РФ, с т. з. юридического подхода, является далеко не идеальным документом, поскольку имеются множества противоречий и весьма расплывчатых и общих формулировок. Однако, несмотря на это, Конституция РФ является базовым законом и основой функционирования не только местного самоуправления, но и Федерации в целом. Весьма точное замечание делает по этому поводу В. Б. Пастухов (см. Приложение 33).

В. Б. Пастухов в этом тезисе описывает то, как должна быть устроена Конституция, в соответствии с базовыми принципами конституционализма. Она отражает идеологию политической элиты в своих принципах, носящих правоприменительную практику. Однако как быть с такой ситуацией, когда не все принципы Конституции соблюдаются, а идеология политической элиты, главным образом, с юридической стороны, находит свое отражение в Федеральных законах. В таком случае, Конституция выполняет роль «фасада». Могут ли при таком порядке «правильно» функционировать государственные и муниципальные органы?

Стоит отметить, что в ходе создания Конституции РФ на концептуальном уровне были существенным образом смещены акценты с практической политической стороны в сторону декларативную. Таким образом, недостаточно проработанными оказались части регулирующие деятельность самого государства. Это означает, что механизм реализации базового конституционного принципа не был прописан, а в ряде случаях, сами принципы не были толком сформулированы. Например принцип сменяемости власти не нашел в Конституции РФ своего отражения. Его можно вывести из положения пункта 3 и 4 ст. 3 Конституции (см. Приложение 34).

Большая часть деталей, имеющих основополагающее конституционное значение, были отданы на конкретизацию и толкованию «законодателя», который формулировал их в конституционных законах, ориентируясь больше на политическую конъюнктуру, чем на Конституцию РФ [86, с. 23].

В целом, за 20 лет существования Конституции РФ, она практически не претерпела никаких изменений. Если не считать переименования субъектов и инициативу Д. А. Медведева по увеличению сроков полномочий на 1 год Президента РФ и депутатов Государственной Думы РФ [86, с. 25].

Исходя из вышесказанного, по мнению В. Б. Пастухова можно сделать вывод, что у Конституции существует одно серьезное достоинство – очень сильная 2-ая глава, в которой перечислены «с бухгалтерской точностью» чуть ли ни все имеющиеся в мире права и свободы человека [86, с. 29].

Однако, по сравнению с «плюсами», минусы гораздо сильнее влияют на функционирование Конституции РФ. В числе минусов можно выделить:

1. Компетенция Конституционного суда РФ сильно ограничена, его настоящий статус не позволяет полностью сдерживать распространение неконституционных практик.

2. Третья глава российской Конституции, регламентирующая основные параметры политической системы России, является чересчур общей и абстрактной, что позволяет изменять ее параметры при помощи конституционного закона не меняя текста Конституции РФ [86, с. 29].

Большое значение в системе федеральных законодательных актов в данной сфере играет ФЗ от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления». Данным ФЗ утверждено «Временное положение о проведении выборов депутатов представительного органа местного самоуправления и выборов должностных лиц местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, не обеспечивших реализацию конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» [77, с. 12].

Указанный ФЗ применяется в части, не урегулированной как субъектами РФ, так и нормативно-правовыми актами органов местного самоуправления, нарушений конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления [77, с. 12] (см. Приложение 35).

При рассмотрении и применимости данного закона необходимо учитывать нормы ФЗ № 67. (см. Приложение 36) Таким образом, можно сделать вывод, что данный ФЗ, в правовом смысле, стоит выше федеральных законов о выборах. Поэтому при наличии противоречий между нормами федеральных законов о выборах и ФЗ № 67, применению подлежат последние [77, с. 14].

Второй, региональный уровень правового регулирования включает в себя конституции (уставы) и нормативно-правовые акты субъектов РФ. Законы субъектов РФ определяют порядок выборов в органы местного самоуправления, а также могут устанавливать дополнительные условия реализации гражданами избирательного права. [77, с. 14] (см. Приложение 36). Данные примеры закрепляют тезис о том, что региональные законы конкретизируют федеральные нормы, для исполнения их муниципальными образованиями (см. Приложение 36). На муниципальном уровне конкретизация нормы сводится к максимуму. Очень часто в нормативных актах муниципальных органов власти можно встретить весьма конкретные формулировки, связанные с конкретным обозначением местности, группы лиц или традиционных, для данного субъекта, исторически обусловленных правил и обычаев.

Касательно специфики субъекта стоит выделить Республику Туву в качестве примера. По состоянию на 1 апреля 2006 г. в базе данных федерального регистра нормативно-правовых актов субъектов РФ содержалось 86 нормативно-правовых актов Республики Тува, регулирующих вопросы местного самоуправления, в т.ч. Конституция Республики Тува, 52 закона, 8 указов Председателя Правительства Республики, 1 постановления законодательного органа государственной власти Республики Тува, 18 уставов муниципальных образований и 2 решения местных Хуралов представителей. В декабре 2005 года Законом Республики Тыва от 28.12.2005 N 1415 ВХ-1 «О внесении изменений в статью 62 Конституции Республики Тыва» (принят ЗП ВХ РТ 19.10.2005) ст. 62 Конституции Республики Тува приведена в соответствие с Федеральным законом № 131-ФЗ [31, с. 37]. В целом правовое обеспечение реформы местного управления в Республике Тува осуществлялось с учетом особенностей и сложившихся традиций местного самоуправления [31 с. 39].

Таким образом, можно сделать вывод, что Региональный Закон, Федеральный Закон и Конституция РФ регламентирует работу и рамки существующих муниципалитетов, в т.ч. их законодательных актов, которые отражают еще и интересы населения.

Законами субъектов РФ также устанавливаются дополнительные по сравнению с ФЗ № 67 гарантии избирательных прав. К предмету регулирования регионами может быть отнесено определение территорий компактного проживания коренных, малочисленных народов (Республика Тува и Бурятия), вопросы компетенций полномочий и порядка функционирования избирательных комиссий, принятие участия в организации и проведении муниципальных выборов [77, с. 14]. Данные положения закреплены в конституциях (уставах) субъектов РФ, а также в законах о выборах в органы местного самоуправления.

В ряде случаев в содержании у законов субъектов РФ, о которых говорится в пункте 2 части 1 статьи 85 ФЗ № 131-ФЗ, добавлялась норма о виде избирательной системы для ее применения на выборах представительного органа вновь созданного муниципального образования (см. Приложение 37).

К 1 июня 2010 г. большинство субъектов РФ внесло редакции в свои законы о муниципальных выборах в соответствии с новыми положениями ФЗ № 131-ФЗ. Однако сохраняя приверженность, ставшей уже традиционной для многих регионов, мажоритарной системе выборов, законы о выборах 18 субъектов РФ определяют, что на муниципальных выборах используется только мажоритарная система (на 2010 г.).

Среди них Закон Республики Алтай от 07.06.2005 г. № 32-РЗ в ред. от 03.07.2009 «О муниципальных выборах в Республике Алтай» (утратил силу в 2011 г.), Закон Иркутской области от 11.12.2003 . № 72-ОЗ в ред. от 19.11.2009 г. «О муниципальных выборах в Иркутской области» (утратил силу в 2011 г.), Закон Кемеровской области от 12.12.2005 г. № 147-ОЗ в ред. от 01.03.2010 «О выборах в органы местного самоуправления Кемеровской области» (утратил силу в 2011 г.).

Действующая система избирательных органов регулируется ФЗ № 67 и на региональном уровне. На 2009 год согласно ФЗ № 131основные виды избирательной системы, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, а также порядок их применения, устанавливается законом субъектам РФ [77, с. 33]. Например, в Новосибирской области Законом Новосибирской области от 17 июля 2006 года № 19-ОЗ «Об избирательных комиссиях, комиссиях и референдума в Новосибирской области».

Согласно законодательству Новосибирской области (2009 г.) на муниципальных выборах могут применяться следующие виды избирательной системы:

1. мажоритарная система относительного большинства по одномандатным/многомандатным округам или смешанная система (на выборах депутатов представительного орган муниципального образования);

В случае если в уставе муниципального образования не регламентируется вид избирательной системы, либо устав муниципального образования отсутствует, то в таком случае выборы депутатов представительного органа местного самоуправления проводятся по мажоритарной избирательной системе относительного большинства по одномандатным избирательным округам [77, с. 34]. Из этого правила есть исключение: если численность избирателей в поселениях, входящих в состав муниципального района превысит две пятых от общего числа депутатов представительного органа муниципального района, то принимается смешанная система [77, с. 34].

1. мажоритарная избирательная система относительного большинства (на выборах мэра) [77, с. 34].

Порядок проведения муниципальных выборов регулируется ФЗ от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Данный закон получил дальнейшее развитие на региональном уровне. Например, в Новосибирской области действуют законы от 20.04.2007 г. № 99-ОЗ «О выборах глав муниципальных образований в Новосибирской области» и от 07.12.2006 г. № 58-ОЗ «О выборах глав муниципальных образований в Новосибирской области» и от 07.12.2006 г. № 58-ОЗ «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Новосибирской области» [77, с. 35].

Как упоминалось в первой главе, в определении муниципальных выборов, ФЗ-131 конкретизирует и определяет муниципальные выборы как форму осуществления населением местного самоуправления. Указанный выше ФЗ закрепил статус представительного органа муниципального образования как субъекта права назначения всех выборов в органы местного самоуправления данного муниципального образования (см. Приложение 38). ФЗ-67 определяет общий порядок проведения выборов в Российской Федерации, в т.ч. муниципальных выборов; содержит гарантии их проведения в случае отсутствия необходимой правовой базы на региональном и муниципальном уровнях; регламентирует отдельные, значимые стороны муниципальных избирательных отношений [77, с. 12] (см. Приложение 38).

В целом, по мнению исследователей, можно констатировать, что у значительной части субъектов РФ наблюдается тенденция к сопротивлению прямым установлениям Федерального закона № 131-ФЗ с целью сохранения на муниципальных выборах мажоритарной избирательной системы для формирования представительных органов. В тоже время, некоторые субъекты РФ принимают законы, которыми устанавливается, что помимо мажоритарной системы (абсолютного/относительного большинства) на муниципальных выборах может применяться пропорциональная и смешанная-мажоритарно-пропорциональная система (с различной долей кандидатов, баллотирующихся по спискам политических партий).

По мнению авторов (И. В. Бабичева, Н. Р. Калантарова, Е. А. Кодина, Д. С. Полякова, А. А. Сергеева, Б. В. Смирнова), демократичность и многовариантность утратившего силу Федеративного Закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» позволили федеральному законодателю и законодателям субъектов РФ со временем отойти от общих принципов организации и деятельности местного самоуправления, установленных в ФЗ № 154. Это привело к следующим последствиям (см. Приложение 39).

Данные недостатки послужили одними из причин, обращению федеральных законодателей к разработке и принятию нового редакции базового Федерального Закона № 131-ФЗ, принятие которого неизбежно привело к необходимости изменения и дополнения как законов субъектов РФ, так и нормативно-правовых актов органов местного самоуправления [77, с. 37]

Как отмечалось выше, важным шагом в реформировании системы органов местного самоуправления стала подготовка нормативно-правовой основы для проведения выборов глав и депутатов муниципальных образований, а также организация этих выборов. В связи с этим, Верховным Советом Республики Хакасия 10 июня 2005 года был принят Закон № 34-ЗРХ «О выборах глав муниципальных образований и депутатов представительных органов местного самоуправления в Республике Хакасия» (с последующей редакцией 08.07.2011 г.), который определял порядок подготовки и проведении выборов. Новым для избирательного законодательства Республики Хакасия стало то, что закон предусматривал возможность образования одномандатных и многомандатных избирательных округов при организации и проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления,

В целом можно отметить, что нормативно-правовое обеспечение формирования партийной системы на муниципальном уровне опирается на Конституцию лишь отчасти. Во многом это связано с тем, что в базовом законе РФ четко не прописаны механизмы функционирования органов местного самоуправления, а также обеспечения их автономии. Соответственно, мало внимания уделено такому механизму функционирования автономности как институт муниципальных выборов. В частности, как было показано в данном параграфе избирательная и партийная система (равно как избирательная и партийная система на муниципальном уровне) главным образом регламентируется нормами Федерального Закона, что, на мой взгляд, обеспечивает органам государственной (федеральной) власти, практически безграничную власть. Доказательством этому служат такие законы, как «закон о политических партиях» и ФЗ-131 (с дальнейшими редакциями). Таким образом, можно сделать вывод, согласно которому органы федеральной власти реализуют политику централизации власти (как одним из факторов выступает создание условий для монополизации партией «Единая Россия» политического пространства РФ) посредством закрепленных на законодательном уровне нормативно-правовых норм, обязательных для исполнения. Как было показано выше, существует иерархия законов. В соответствии с ней, обязательные для выполнения нормы Федерального Закона вносятся в качестве редакции в нормативно-правовые акты на региональном уровне, которые, в свою очередь распространяются на муниципальный уровень.

2.3. Законодательное и правовое регулирование выборов в органы местного самоуправления. На примере анализа нормативно-правовых актов административных центров Сибирского федерального округа

Третий – муниципальный уровень регулирования, представлен в виде уставов муниципальных образований и нормативно-правовых актов органов местного самоуправления.

В соответствии с положением ст. 2 ФЗ-131 муниципальные правовые акты входят в правовую систему Российской Федерации и являются властными предписаниями. Муниципальные правовые акты обязательные для исполнения (см. Приложение 40). Тем самым государство не только санкционирует возможность применения органами местного самоуправления общеобязательных правовых актов, но и признает за ними правовой, директивно-властный характер, а также устанавливает ответственность за их неисполнение [102, с. 77].

Правовые акты органов и должностных лиц местного самоуправления должны соответствовать общим требованиям законности, обязательности для всех правовых актов, а также требований организационно и юридико-технического характера [102, с. 77]. Даже если в органах местного самоуправления убеждены в несоответствии нормативно-правового акта органов государственной власти законодательным положениям, имеющим высшую юридическую силу, принятие муниципальных правовых актов, противоречащих положению, например федерального закона, не допускается [102, с. 77-78].

Система муниципальных правовых актов – представляет собой совокупность нормативных и не нормативных (индивидуальных) актов муниципального образования с установленными правовыми взаимосвязями между ними [102, с. 79].

В соответствии с ФЗ-131 в систему муниципальных правовых актов входят: устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан), нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования, правовые акты главы муниципального образования, местной администрации, правовые акты иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования [102, с. 80].

Подобно иерархии правовых актов на уровне органов государственной власти, на местном уровне также существует подобная система. Принятые на местном референдуме (сходе граждан) решения, а также устав муниципального образования являются актами высшей юридической силы в системе муниципально-правовых актов и оформляются в виде правовых актов. Все остальные муниципальные правовые акты не должны противоречить уставу муниципального образования и решениям, принятым на местном референдуме [102, с. 80]. Помимо референдума основным нормативно-правовым актом муниципального образования является устав. Устав регулирует отношения, которые касаются всех сфер деятельности местного самоуправления.

В отношении нормативно-правовых актов уставы муниципалитетов должны определять:

1. Виды актов, принимающихся в конкретном муниципальном образовании;

2. Компетенцию органов и должностных лиц местного самоуправления по принятию правовых актов;

3. Порядок принятия актов;

4. Порядок официального опубликования актов;

5. Порядок их вступления в законную силу.

Таким образом в уставе должны быть установлены правила для сопоставления юридической силы тех или иных муниципальных правовых актов [102, с. 80].

В целом, осуществление местного самоуправления как самостоятельной деятельности населения и органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения требует создание целостной, разветвленной системы муниципальных актов. Сложность муниципального правового регулирования обусловлена комплексностью задач, решаемых органами местного самоуправления, а также тем, что муниципальное правовое регулирование затрагивает различные правоотношения во всех сферах общественной жизни и пересекается с нормами различных отраслей права. Местное правотворчество должно базироваться не только на законодательстве в сфере местного самоуправления, но и на отраслевых правовых нормах, причем как федерального, так и регионального уровня [102, с. 81].

При разработке и принятии муниципальных правовых актов, помимо норм законов необходимо учитывать также и нормы указов Президента РФ, постановления Правительства РФ, ведомственные правовые акты [102, с. 81].

В соответствии с ФЗ-131, и ФЗ-67 уставами муниципальных образований определяются полномочия органов местного самоуправления (см. Приложение 41).

В то же время федеральное законодательство устанавливает, что уставом муниципального образования регулируются вопросы организации местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ. Главное и единственное требование к уставам - это их соответствие Конституции РФ, федеральному и региональному закону.

Ряд вопросов, касающихся непосредственно местного уровня, может быть определен как уставом, так и другими муниципальными нормативно-правовыми актами в соответствии с положениями законов и установленными уставом муниципального образования разграничениями полномочий и предметов ведения между органами местного самоуправления.

Также следует иметь в виду вопросы местного значения, которые могут быть отражены в уставе и иных муниципальных нормативных актах, должны быть определены в соответствии с Федеральными законами и законами соответствующего субъекта. Если какой-либо из данных вопросов определен в законе субъекта РФ однозначно, устав муниципального образования может только дублировать соответствующее положение. В случае, если законом субъекта РФ муниципальным образованиям предоставлен выбор вариантов нормативного регулирования (например, установление минимального/максимального количества членов избирательной комиссии муниципального образования) либо вопрос вообще не урегулирован региональным законом, соответствующий орган местного самоуправления вправе урегулировать такие вопросы в рамках предоставленных ему полномочий [77, с.16].

Имея на муниципальном уровне всеобъемлющий характер, устав, тем не менее, не может и не должен детально регулировать все общественные отношения, складывающиеся на уровне местного самоуправления. Более детальная регламентация осуществляется посредством принятия иных муниципальных правовых актов, необходимых для реализации положений, закрепленных в уставе. Характерной особенностью уставов является то, что они представляют собой правовые акты, посредством которых фиксируется правовой статус муниципальных образований (предметы ведения, права, обязанности органов местного самоуправления и т.д.)

Помимо обязательного принятия устава, в соответствии со статьей 34 ФЗ-131, в которой указана структура органов местного самоуправления где каждый элемент структуры органов местного самоуправления наделяется полномочиями для решения вопросов и проблем местного значения (см. Приложение 42).

В соответствии с Конституцией РФ и ФЗ-131 в каждом муниципальном образовании необходимо установить в рамках правовых актов:

1. стратегию муниципального образования;

2. определить цели деятельности по решению вопросов местного значения;

3. определить задачи, которые стоят перед органами и должностными лицами местного самоуправления по решению вопросов местного значения, приоритеты в их решении;

4. сформулировать и определить основные обязательства перед населением муниципального образования у органов и должностных лиц местного самоуправления (например, установление гарантий, расходных обязательств);

5. выработать показатели и индикаторы решения вопросов местного значения (достижение целей и выполнение задач с привязкой к временному графику);

6. организация решения вопросов местного значения и разграничение обязанностей по органам и должностным лицам местного самоуправления, причем с соблюдением законов управления, не допускающих, к примеру совмещение в одном органе обязанностей по исполнению и контролю, по регулированию и исполнению, по использованию денежных средств и контролю финансовой деятельности.

7. определить, какие ресурсы необходимы для решения вопросов местного значения;

8. определить порядок мониторинга, контроля, оценки результатов деятельности по решению вопросов местного значения [100, с. 84-85].

Все вышеуказанные вопросы должны быть урегулированы именно коллегиальным выборным органом муниципального образования. Этот орган также утверждает бюджет и расходование финансовых ресурсов, выделяемых на каждую статью, он же утверждает структуру администрации как исполнительно-распорядительного органа.

В подавляющем большинстве муниципальных образований в качестве основы функционирования представительного органа городского самоуправления составляет парламентская форма. Однако в уставах муниципальных образований не всегда точно и в полном объеме регулируются вопросы, определяющие предмет ведения, функции и полномочия представительного органа городского самоуправления. При этом целесообразно различать вопросы, относящиеся к исключительной компетенции представительного органа городского самоуправления, которые не могут быть переданы для решения другим органам городского самоуправления, и вопросы дополнительной или общей компетенции, которые могут быть делегированы другим органам городского самоуправления.

С первого взгляда, может показаться, что представительный орган власти в муниципалитетах обладает достаточно широкими полномочиями. На мой взгляд, это создано для того, чтобы нивелировать роль фигуры мэра, однако указание на то, что он принимает решения, устанавливает правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования (в виде нормативно-правовых актов), не означает, что ему принадлежит исключительные нормотворческие полномочия в муниципальных образованиях [102, с. 82]. Такое полномочие не указано среди исключительных компетенций представительного органа муниципального образования, также в статье 74 ФЗ-131, устанавливая основания ответственности главы муниципального образования, указывается на принятия этим должностным лицом нормативно-правовых актов, противоречащих актам большей юридической силы (см. Приложение 43). Правовая конструкция части 3 статьи 43 направлена на то, чтобы не допустить принятия представительным органом индивидуальных правовых актов, кроме как по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования [102, с. 83] (см. Приложение 44). Таким образом, в правовом отношении, можно наблюдать систему «сдержек и противовесов».

В соответствии со ст. 36 ФЗ-131 глава муниципального образования является высшим должностным лицом и наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения. Помимо устава, его права и обязанности могут быть закреплены в должностных инструкциях или обговорены в контракте (специальном договоре) в случае с моделью «Сити-менеджер» [102, с. 85] (см. Приложение 45).

Также следует учесть, что должность главы муниципального образования может быть предусмотрена преимущественно уставом, т.к. в Федеральном законе от 2003 г. не дается подробной регламентирующей характеристики его правового статуса. В подобном случае на местном уровне происходит непропорциональное расширение полномочий мэра. При этом, вокруг его строятся и функционируют многие организационные модели местного самоуправления, а зачастую и вся модель местного самоуправления (г. Омск до 2011 г., г. Горно-Алтайск до 2010 г., г. Томск до 2006 г.).

Глава муниципального образования в пределах своих компетенций является председателем представительного органа или руководит местной администрацией:

1. Представляет муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципалитетов, органов государственной власти, гражданами или организациями, без доверенности действует от имени муниципального образования;

2. Подписывает и обнародует в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативно-правовые акты, принятые представительными органами муниципального образования;

3. Издает в пределах своих полномочий правовые акты;

4. Имеет право требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования;

5. Обеспечивает осуществление органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органами местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта федерации [102, с. 85-86].

Также глава предоставляет представительному органу ежегодные отчеты о результатах своей деятельности. в случае, если глава муниципального образования возглавляет местную администрацию – отчет о результатах деятельности местной администрации, а также решение вопросов поставленных представительными органами муниципального образования [102, с. 86].

Таким образом, должностным лицом органов местного самоуправления является либо выборные, либо работающие по контракту (трудовому договору) специалисты, которые выполняют организационно-распорядительные функции в органах местного самоуправления. Для обеспечения деятельности главы муниципального образования, городского Совета депутатов и администрации города (организационного, документационного, юридического, материально-технического, финансового и др.) создается аппарат городского Совета депутатов и аппарат администрации города.

В процессе реализации положений ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» можно выделить следующие варианты структурной организации местного самоуправления в России (см. Приложение 46).

В целом, глава муниципального образования должен быть руководителем процесса программно-целевого управления деятельностью муниципального образования и координатором деятельности всех органов местного самоуправления данного муниципального образования как единой публично-правовой системы, направленной на выявление и реализацию целей муниципальных образований и их населения [4, с. 73-74].

При этом существует система «сдержек и противовесов», взаимного контроля в деятельности принятия решений главой муниципального образования и местной администрацией, с одной стороны, и представительными органами с другой: право отлагательного вето главы муниципального образования на решения представительного органа, которая может быть преодолена его квалифицированным большинством, возможность представительного органа отправить в отставку главу муниципального образования по исчерпывающим для этого основаниям при наличии судебного контроля за этой процедурой; возможность главы муниципального образования распустить представительный орган по исчерпывающим для этого основаниям [4, с. 74].

Стоит отметить, что в Федеральном законе не содержится норм, которые обязывали муниципальные образования формировать исполнительные органы местного самоуправления. Помимо этого, законы субъекта РФ также не могут содержать регламентации об образовании иных, за исключением выборных, органов местного самоуправления. Однако на практике во всех уставах муниципальных образований в структуре органов городского самоуправления предусмотрен исполнительный орган.

В ходе рассмотрения уставов муниципальных образований было выявлено, что в большей части уставов муниципалитетов определение структуры исполнительных органов, порядок их формирования, компетенции и взаимодействие между структурными подразделениями подробно не регламентируется, а зачастую относятся к компетенции главы муниципального образования, возглавляющего исполнительный орган городского самоуправления (в случае, если это не модель сити-менеджер). В иных уставах компетенция и полномочия исполнительного органа закрепляется в самом общем виде. При этом подробно определяется компетенция представительного органа местного самоуправления, по существу, оставляя по умолчанию все другие полномочия за решениями исполнительного органа.

Практика последних лет, по мнению исследователей, показывает тенденции обострения взаимоотношений между органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления. В этом контексте можно согласиться с выводами некоторых ученых о необходимости, в целях совершенствования процесса управления в муниципальном образовании, конкретизировать и четко отрегулировать организационные формы управления и одновременно унифицировать данные формы. Для такого законодательного регулирования должны быть созданы предпосылки в виде федерального закрепления принципа разделения властей для органов местного самоуправления, который предусматривал бы обязательное наличие исполнительного органа и закреплял основы его правового статуса.

Исходя из этого, можно сделать вывод, что устав, наряду с референдумом (на муниципальном уровне) является юридическим документом, закрепляющим организацию органов местного самоуправления. Поскольку данный документ является «базовым» в системе нормативного регулирования деятельности органов местного самоуправления, то рассмотрение его структуры и основных положений, является важным в определении основных проблем и возможностей при формировании партийной системы на муниципальном уровне. Можно предположить, исходя из анализа уставов и выборов в органы местного самоуправления, что в случае закрепления в уставе модели «сити-менеджер», потенциальная возможность мэром контролировать представительный орган местного самоуправления нивелируется. Если брать в расчет поправки в ФЗ от 2011 г., согласно которым выборы в местные парламенты должны осуществляться по смешанной системе, то в таком случае формирование партийной системы будет происходить независимо от воли и влияния мэра, что придаст данной системе относительно независимый характер.

Помимо этого важно учитывать систему «сдержек и противовесов», закрепленную в ФЗ-131 и уставах муниципалитетов. Данная система оказывает большое влияние на формирование партийной системы на муниципальном уровне. В частности, в случае, если мэр является членом партии «Единая Россия», а состав парламента сформирован, преимущественно из самовыдвиженцев, процесс согласования решений может вступать в острую конфликтную фазу (г. Красноярск, г. Чита). Исходя из этого можно предположить (основываясь на анализе выборов и контент-анализе СМИ), что как мэр, так и представительный орган местного самоуправления заинтересованы в увеличении своих полномочий, которые закреплены в уставе муниципального образования. Подобная ситуация произошла в Иркутске, когда на мэрских выборах в 2010 г. победил представитель КПРФ. В представительном органе г. Иркутска большинством обладала партия «Единая Россия», согласно уставу г. Иркутска в компетенцию данного органа входили большие полномочия по распределению бюджетных средств, реализацию различных программ и т.д. При этом мэр, согласно принятым поправкам в 2009 и 2010 г., фактически ставился подотчетным депутатам представительного органа, посредством процедур согласования различных вопросов. Таким образом, данная система «сдержек и противовесов» выступает, скорее, как возможность для формирования партийной системы с доминирующей политической партией на уровне местного самоуправления и зависит от степени партизации и полномочий представительного органа или мэра.

**Глава 3. Анализ роли и институционализации политических партий на муниципальном уровне в административных центрах сибирского федерального округа**

**3.1. Влияние социально-экономических и социально-политических факторов на формирование партийной системы с доминирующей политической партией в регионах и административных центрах СФО**

В своей работе М. Дюверже, анализируя становление политических партий и партийных систем, делает, на мой взгляд, важное замечание. В большинстве регионов, например, с превалирующим крестьянским и фермерским населением, ведущих экономическую деятельность в рыночных условиях, формируются консервативные и аграрные политические партии. Напротив, в городах, где процветает малый и средний бизнес, а горожане характеризуются высокой социальной мобильностью, возникают либеральные политические партии. Таким образом, согласно позиции М. Дюверже, можно сделать вывод, что процесс формирования политической партии и ее институционализации зависит от социально-экономических и социально-политических факторов.

Политолог И. Г. Чередов выделяет комплекс факторов, оказывающих влияние на формирование и институционализацию партийных систем [127].

Условно, исследователь делит все факторы на 4 группы по источнику воздействия на партийную систему. В число данных факторов входят институциональные, внешние, внутрисистемные и факторы поведения избирателей.

Среди институциональных факторов исследователь выделяет формы государственного правления, территориальное устройств, специфика избирательной системы, нормативно-правовое регулирование деятельности политических партий и функционирования партийной системы, а также степень поддержки их развития органами государственной власти. В рамках данного исследования среди институциональных факторов были рассмотрены особенности избирательной системы в РФ и нормативно-правовое регулирование деятельности политических партий и партийной системы на федеральном, региональном и муниципальном уровне.

К внешним факторам И. Г. Чередов предлагает отнести динамику экономического, политического, социального и культурного развития. При этом, необходимо учитывать тот факт, что под внешним воздействием подразумевается влияние как на партийную систему, так и на взаимосвязанные с ней сферы: государство, общество и неформальные институты. В этом контексте исследователь делает важное замечание, говоря о том, что данные факторы, в большей степени, детерминируют институциональную сферу партийного взаимодействия, модели электорального поведения, а также тактику и стратегию политических партий.

На мой взгляд, проблема влияния политических факторов на партийную систему в политологии достаточно хорошо изучена. В частности о таких факторах писал Дж. Сартори (идеологическое влияние, идеологическая фрагментация), Я.-Э. Лэйн и С. Эрсон выделяют порядка 14 факторов, У. Райкер в качестве фактора (видоизменив при этом закон М. Дюверже) выделяет рациональное поведение избирателя, делающего свой выбор исходя из соображения наибольшей выгоды для него. Помимо этого существует большое количество смежных с политической наукой отраслей политического знания, которые также определяют факторы влияния на партийную систему (влияние СМИ и дискурса Д. Стрёмберг и Д. Снайдер-мл., психологические и культурные установки избирателей (Г Алмонд и С. Верба) и т. д.). Однако влияние экономических факторов именно на партийную систему (тем более на муниципальном уровне) в политической науке рассмотрено крайне слабо. Большинство исследований, касающихся данного вопроса, преимущественно, переводило свой взгляд в сторону влияния экономически заинтересованных групп давления (в т.ч. неформальных, например в работе Р. Даля «Who Governs?: Democracy and Power in an American City», В. Домхов «Who Really Rules?») или влияния партийной элиты (Р. Михельс «Социология политической партии в условиях демократии»).

Несмотря на это, по мнению И. Г. Чередова экономическое положение субъекта имеет огромный потенциал влияния на партийную систему. В частности, как пишет исследователь, выявлены корреляции между уровнем политической и партийной конкуренции и динамикой глобальной экономической конъектуры, а также структурой собственности, инвестиционной привлекательностью субъекта и развитием малого и среднего бизнеса, что особенно характерно, на мой взгляд, для анализа институционализации политической партии на муниципальном уровне.

Помимо сугубо экономических факторов, необходимо учитывать факторы социально-экономического характера. И. Г. Чередов включает в них гендерновозрастную и стратификационную структуру общества, его этнический и конфессиональный состав, а также уровень и степень концентрации сторонников политических партий в регионах. На мой взгляд, данные переменные, безусловно, могут оказывать большое влияние на партийную систему, однако в условиях централизованного (авторитарного по своему характеру) управления субъектами РФ и высокого уровня клиентелизма (В. Л. Римский, В. Н. Харитонова), а в национальных республиках – клановых отношений (В.И. Якунин, С. С. Сулакшин), подобные переменные могут играть далеко не главную роль. В свою очередь, данные факты (централизация власти и клиентелизм) свидетельствуют о превалировании неформальных норм в процессе государственного, муниципального управления, внутриэлитном, межпартийном и внутрипартийном взаимодействии. Поэтому, на мой взгляд, в категории социально-экономических факторов важно рассматривать официальные данные Министерства регионального развития и независимые исследования аналитических агентств (РБК, РИА).

Среди культурных факторов внешнего воздействия И. Г. Чередов выделяет влияние идеологии, процессов глобализации, а также развитие постматериальных ценностей. В данной диссертации признается большая роль культурных факторов (в частности идеологии (идеологем) и культурных особенностей региона) в процессе формирования партийной системы в регионах и муниципалитетах РФ. Однако, по мнению В. Я. Гельмана, Г. В. Голосова и Б. С. Будаева, в ходе партийной конкуренции на выборах, роль идеологии заметно нивелирована, а на первый план выступает прагматическая составляющая даже не политической партии, а кандидата, который использует ее в ходе преследования своих целей. Например, скандал на выборах в Думу г. Томска в 2010 г., когда КПРФ зарегистрировала 3-им номером в партийный список кандидата, ставшего «коммунистом» за 2 недели до начала предвыборной компании, сместив одного из управляющих региональным отделением политической партии в одномандатный округ. Помимо этого, стоит учитывать тот факт, что политическая партия «Единая Россия», занимающая на сегодняшний день доминирующее положение, вообще не имеет устойчивой идеологической платформы.

К внутрисистемным факторам И. Г. Чередов относит внутри- и межпартийное взаимодействие. К первым относятся организация партий, степень централизации, сплоченности, интенсивность внутрипартийных конфликтов, идеологическая направленность, наличие сильных кандидатов (ресурсоемких), их привлекательность для электората и умение применять современные методы ведения избирательной кампании.

Также И. Г. Чередов предлагает учитывать факторы электорального поведения, которые имеют двустороннюю направленность. Она заключается в том, что не только избиратели в ходе голосования отдают предпочтение участникам политического процесса, воздействуя, тем самым, на партийную систему, но и политические партии с помощью политических технологий (манипулятивных по своему преимуществу) формируют общественное мнение и влияют на выбор и позицию электората. Данные факторы, образуя собой фундаментальные научные исследования в области политических коммуникаций (в т.ч. интегрированных), политических и манипулятивных технологий, оказывают, порой, решающее воздействие на позицию электората и, тем самым, формируют дизайн партийной системы. Однако, как было показано в 1-ой и во 2-ой главе данной работы, партийная система, во многом, зависит не столько от волеизъявления избирателей, сколько от характера избирательной системы. В России по мнению Г. В. Голосова партийная система является продуктом целенаправленного «избирательного инжиниринга», в процессе которого, на нормативно-правовом уровне создавались условия для обеспечения политической партии «Единая Россия» доминирующего положения в партийной системе РФ.

В целом, необходимо отметить комплексное воздействие всей совокупности вышеуказанных факторов на партийную систему. Однако, в данной диссертации используются лишь те факторы, которые релеванты партийной системе РФ. При этом сам И. Г. Чередов в своей работе «Комплекс факторов, влияющих на современные партийные системы» отмечает, что разделение на вышеуказанные группы достаточно условное.

Дополняя вышеперечисленные факторы И. Г. Чередова, Б. И. Овчинников выделяет переменные, близкие к социальной сфере. В их число входят обеспеченность населения коммунальными услугами, миграционные показатели (доля «новых переселенцев»), показатели уровня жизни населения (средняя зарплата, среднедушевой доход, прожиточный минимум, доля населения трудоспособного возраста, доля промышленности, сельского хозяйства), а также демографические характеристики [84, с. 72].

Также политологи Л. Е. Бляхер и Т. Л. Огурцова отметили, что легитимность режима (а вместе с ней и партийной системы) и поддержка политической партии «Единая Россия» базируется не только на харизме В. В. Путина, но на растущих ценах на нефть и газ, из которых формируется большая часть бюджета РФ [8].

Отмечая в 1 главе, что политическая партия «Единая Россия» является, по сути, главным актором в российской партийной системе, на уровне социально-политического анализа регионов РФ, необходимо отметить (как итог сказанному в 1-ой главе), что, по мнению О. В. Гаман-Голутвиной «Единую Россию» можно назвать политической партией лишь с большой натяжкой, т. к. у нее не выработана идеологическая идентификация и не сформулирована четкая партийная программа. Помимо этого, согласно мнению О. В. Гаман-Голутвиной она не опирается на избирателя. Главная ее опора – государственный ресурс. Здесь стоит отметить, что на региональных и муниципальных выборах «Единая Россия» отражает интересы не только государства, но и той элитной группы, которая занимает доминирующее положение в регионе. Подобная ситуация была на выборах в Улан-Удэнский городской Совет депутатов Республики Бурятия 2005 г., когда глава Республики и мэр начали форсированными темпами «институционализировать» партию «Единая Россия», которая в дальнейшем, на выборах, стала основным противовесом конкурирующим группам депутатов Верховного Хурала и городского Совета депутатов г. Улан-Удэ, представлявших Российскую партию Жизни.

Как было показано выше, наибольший интерес, помимо политических и институциональных факторов, оказывающих влияние на формирование партийной системы, вызывают социально-экономические и социально-политические факторы (см. Приложение 47).

Сибирь, с политической точки зрения определяется федеральной властью как Сибирский Федеральный округ, состоящий на данный момент из 12 регионов, которые, в конечном счете, путем политики укрупнения регионов, образовались с период с 2006-2008 г. В ходе этих процессов произошло объединение 3-х самостоятельных региона: Таймырский, Эвенкийский, Красноярский регион – в Красноярский край, объединение Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа в Иркутскую область, объединение Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа в новый субъект Российской Федерации – Забайкальский край [104].

Территория Сибири значительно дифференцирована в региональном разрезе по таким характеристикам, как площадь территории, численность и плотность населения, а также по количеству муниципальных образований.

С точки зрения типологии регионов субъекты сибирского федерального округа распределились по типам и подтипам следующим образом. К центрам федерального значения относится Красноярский край. В группе опорных регионов к сырьевым можно отнести Кемеровскую область и бывший Таймырский автономный округ, который вошел в состав Красноярского края (см. Приложение 48).

К этой же группе, но уже к старопромышленным районам можно отнести Иркутскую, Новосибирскую, Омскую и Томскую область. К группе депрессивных регионов относятся: Алтайский край, Республика Бурятия, Республика Тыва, Республика Алтай, Забайкальский край.

К группе особых регионов ни один из субъектов сибирского федерального округа не был отнесен в соответствии со своими характеристиками.

Таким образом, большая часть сибирских регионов попала в группу депрессивных, что свидетельствует о глубине и масштабе проблем социально-экономического развития территории Сибири [104] (см. Приложение 49).

Объем инвестиций в округ составляет 13,1% всех инвестиций России. Удельный вес инвестиций за счет собственных средств составляет 59,5%, привлеченных средств – 40,5%, в том числе 4,7% - за счет средств федерального бюджета. Общий объем иностранных инвестиций, поступивших в нефинансовый сектор экономики округа в I квартале 2012г., составил 0,7 млрд.долларов США. В структуре иностранных инвестиций, поступивших в Сибирский федеральный округ за истекший период, 39,3% составляют прямые инвестиции [103, с. 34].

Стоит отметить, что консолидированный бюджет субъектов Сибирского федерального округа в I полугодии 2012г. исполнен с профицитом 33,5 млрд.рублей. Расходы составили 407,2 млрд. рублей, доходы – 440,8 млрд.рублей (см. Приложение 50).

По оперативным данным ФНС России, по Сибирскому федеральному округу поступление налогов, сборов и иных обязательных платежей в I полугодии 2012г. по сравнению с соответствующим периодом 2011г. увеличилось на 15,9% и составило 493,7 млрд.рублей. Задолженность по налогам и сборам в консолидированный бюджет Российской Федерации по состоянию на 1 июля 2012г. в целом по округу составила 81,1 млрд. рублей и по сравнению с 1 января 2012г. увеличилась на 2,0%. (см. Приложение 50). Однако в целом, задолженность перед федеральным центром остается на достаточно низком уровне.

Характеризуя социальную составляющую анализа СФО необходимо отметить, что по округу число родившихся превысило число умерших на 6,2 тыс. человек; коэффициент естественного прироста населения составил 0,7‰ (за 2012 г.). Миграционный отток населения составил - 0,9 тыс. человек. Численность экономически активного населения по данным выборочного обследования населения по проблемам занятости во II квартале 2012г. составила 10,2 млн. человек, или 51,9% общей численности населения округа. Не имели занятия, но активно его искали 732,2 тыс. человек, или 7,2% общей численности экономически активного населения. В государственных учреждениях службы занятости населения в качестве безработных на конец июня 2012г. было зарегистрировано 170,2 тыс. человек, или 1,7% экономически активного населения [103].

Уровень благосостояния населения определяется, прежде всего, денежными доходами населения, которые в расчете на душу населения в целом по Сибирскому федеральному округу составили 16250,8 рубля в месяц (в целом по России – 20360,8 рубля в месяц). Номинальная начисленная среднемесячная заработная плата I полугодии 2012г. составила 22773 рубля и возросла по сравнению с I полугодием 2011г. на 15,7%,реальная заработная плата – на 11,2% [103].

Но, несмотря на это, денежные доходы населения СФО находятся на низком уровне. Согласно данным РИАаналитика по итогам 2010 года среднедушевые денежные доходы населения в СФО составили 14.9 тыс. руб. в месяц, что существенно ниже, чем по стране в целом (18.6 тыс. руб.). В 2012 г. зарплаты составляли в среднем 18.000 рублей, что также ниже, чем по стране – 24.200 руб.

Помимо этого важно рассмотреть корреляцию критериев численности безработных и уровня развития сектора малого бизнеса, как показателей экономического и социального развития региона. Например, в Красноярском крае, Новосибирской, Иркутской, Кемеровской и Омской области высокое количество безработных, однако затраченное время на поиск работы составляет, в среднем, 7 месяцев при существовании большого количества предприятий малого бизнеса (в среднем по данным регионам 4 тыс. компаний), работающих на них количестве человек (в среднем больше 100 тыс.) и высокой инвестиционной активности в основной капитал (более 4,5 млн. рублей). Также в данных регионах существует высокая потребность в работниках (на конец 2012 года в среднем, в данных регионах требовалось более 20 тыс. работников). На мой взгляд, это свидетельствует о высокой социальной и профессиональной мобильности населения регионов (см. Приложение 51). Данный факт, по моему мнению, не мог не оказать влияния на низкую эффективность применения административного ресурса на выборах, в частности на муниципальном уровне, что, существенно, отразилось на результатах федеральных выборов партии «Единой России» (например в Новосибирске данная партия набрала 27,59%, КПРФ – 34,17%).

В Республике Тува, Бурятия, Хакасия и Алтай наблюдается низкий уровень численности безработных (в среднем 20 тыс. человек), однако затраченное время на поиск новой работы в среднем составляет 8-9 месяцев, при этом в данных регионах высокая доля безработных, ищущих работу больше 12 месяцев (в среднем порядка 30%). Что касается малого бизнеса, то в данных регионах он развит крайне слабо (в среднем 0,5 тыс. компаний), что существенно сказывается на количестве рабочих мест и инвестициях данного сектора в основной капитал региона (см. Приложение 51 и 52). Данный факт позволяет сделать следующий вывод: при, достаточно, низком развитии малого бизнеса и низкого уровня безработицы (нужно иметь ввиду долгий поиск новой работы) население данных регионов старается «держаться за рабочие места». Подобный факт, на мой взгляд, создает благоприятные условия для использования административного ресурса в регионах. В частности, этому свидетельствуют высокие рейтинги партии «Единой России» в Кызыле на муниципальных выборах 14 октября 2012 года ( на 607 депутатских мандатов претендовали 846 кандидатов). Из 605 кандидатов от «Единой России» 519 стали депутатами муниципальных представительных органов власти.

Таким образом, можно отметить, что «Единая Россия» это не партия в том смысле, в котором партия понимается у М. Дюверже, Дж. Сартори, А. Лейпхарата, К. Байме и т.д. По мнению О. В. Гаман-Голутвиной у «Единой России» нет четкой партийной программы, нет своей идеологии и нет доверия в обществе. Однако с последним, я вынужден не согласиться. Несмотря на фальсификации, высокий уровень административного давления и высокую степень клиентеллизма (по мнению В. Л. Римского особенно высокого уровня в регионах и муниципалитетах), а также учитывая «волну протестных настроений», можно говорить о падении доверия, но не как о его отсутствии. Как пишет О. В. Гаман-Голутвина особенностью современной российской власти является объединение таких элитных групп, как «корпоративный капитал» («олигархи» и предприниматели) и «институтов власти» (чиновники, руководители регионов, муниципальных образований, депутаты). «Единая Россия» объединила и политизировала эти элиты, тем самым, сняв острые противоречия между бизнесом и властью. Данная ситуация привела к тому, что в регионах, где высокая доля предприятий малого и среднего бизнеса, политические партии (не только «Единая Россия») используются как эффективный механизм попадания в представительные органы власти (см. Приложение 52 и 53). Данные факты, по моему мнению, оказывают существенное влияние на формирование партийной системы с доминирующей политической партией в регионах и муниципальных образованиях СФО. Как отмечалось выше, Сибирский федеральный округ является, преимущественно, дотационным регионам (в большей части из-за слабого социально-экономического развития республик), при этом как в рейтингах, так и по официальным данным Минрегиона, выделяется высокий потенциал развития муниципальных образований (в частности, речь идет о Томске, Новосибирске, Омске). Вместе с этим, исходя из факторов, которые выделяет И. Г. Чередов и социально-экономических характеристик регионов и муниципалитетов, можно сделать вывод, что чем больший объем ресурсов находится в распоряжении у муниципалитета, тем больше в нем обеспечивается финансовая независимость от региона и федерального центра (Новосибирск, Иркутск, Омск). Следовательно муниципалитет, при прочих равных условиях, обладает большей автономией от региональной и федеральной власти. Тем самым, как будет показано ниже, высокие социальные, экономические и финансовые показатели муниципалитета, в случае конфликта муниципальной и региональной власти или отсутствии поддержки мэра, создают сложности для институционализации «Единой России» и формированию партийной системы с доминирующей политической партией.

3.2. Процесс институционализации политических партий в органах местного самоуправления

Перед тем, как начать рассматривать процесс институционализации политических партий в органах местного самоуправления, необходимо определить, что будет пониматься под данным термином. Учитывая, что в самом общем виде институционализация – это процесс трансформации какого-либо явления в упорядоченный процесс со структурой отношений, иерархией власти и правилами поведения. Таким образом, исходя из данного определения, можно сделать вывод относительно используемой в данной работе методологии. Институционализация будет пониматься в неоинституциональном ключе с использованием помимо категории институт, таких категорий как структура и функции.

По мнению Т. Парсонса, институционализация, помимо властных отношений, подразумевает также законность и ряд механизмов, включающих в себя поддержание в действии социальных ценностей и норм. Соответственно, существование формальных и неформальных организаций предполагает институционализированные нормативные рамки (институционализированный или публично-правовой комплекс).

Исходя из трактовки институционализации Т. Парсонса, можно сделать следующее заключение. Процесс институционализации включает в себя не только закрепление властных полномочий, ценностей и норм (что в совокупности является политическим аспектом), но и формально-правовых аспектов.

Если взять конституционное право, то в нем институционализация политических партий определяется как процесс их правового оформления, выработки регламентаций порядка образования, а также деятельности в качестве особого политического и правового института. Следует понимать, что в основании данного подхода – интерпретация правового института как совокупности формально-правовых норм, регулирующих (регламентирующих) конкретную группу общественных отношений. Стоит учесть, что в данной диссертации при изучении процессов институционализации партий и партийных систем на первый план выступила сама политическая партия как субъект политического процесса. Все вопросы о правовом регулировании и регламентации рассматриваются как составляющие, которые раскрывают лишь одну, но достаточно важную сферу деятельности политической партии.

Обе вышеприведенные трактовки имеют право на существование, поскольку фиксируют процесс структурирования политических партий в партийную систему и закрепляют данную деятельность в правовых нормах. Исходя из этого, на мой взгляд, необходимо разграничивать правовую и политическую институционализацию политических партий. Под правовой институционализацией политических партий в данной работе будет пониматься процесс формирования органами государства нормативных типов их деятельности (в т.ч. деятельности органов местного самоуправления), а под политической институционализацией – процесс структурно-функционального становления и развития в качестве обладающего собственными системными характеристиками политического института.

Подобное понимание политической институционализации как процесса систематизации социальных связей, формирования и развития субъекта политической деятельности, в ходе которого политическая партия приобретает структурно-функциональные признаки характеризуют партию как институт политической и партийной системы. Например, С. Хантингтон определял институционализацию политических партий как процесс, посредством которого партии упрочиваются, приобретают значение (правовое и политическое) и устойчивость.

Принимая во внимание позицию М. Дюверже относительно структуры политических партий, в отношении партии «Единая Россия» можно сделать вывод, что одной из ее характерных черт выступает воспроизводство административной структуры государства. Это значит, что по типу органов государственной власти, у данной партии существует свой исполнительный орган (ЦИК), коллегиальный орган управления (Президиум) и общефедеральный коллегиальный орган – Генеральный Совет. Как пишут М. Дюверже, Дж. Сартори, В. Я. Гельман и Г. В. Голосов, подобная структура имеет тенденцию «разрастаться» до уровня регионов и муниципалитетов, включая в себя максимально возможное количество субъектов федерации. Подобное устройство и тенденции присущи не только партии «Единая Россия» в политическом пространстве РФ. Однако именно данная партия, по мнению В. Я. Гельмана и Г. В. Голосова, задает общий дизайн партийной системы Российской Федерации. По мнению В. Я. Гельмана подобная ситуация связана с формированием в России партийной системы с доминирующей политической партией. Во многом, по мнению исследователя (в т.ч. по мнению М. Дюверже, Дж. Сартори, А. Лейпхарта) избирательная система формирует партийную систему. Как было указано в 1 главе в параграфе 1.2., в качестве методологической основы исследования избирательной и партийной системы на муниципальном уровне выступит позиция В. Я. Гельмана и Г. В. Голосова. Концепция Г. В. Голосова о смешанных несвязных избирательных системах, в целом, отражает проводимую политику федеральных органов власти в отношении регионов и муниципалитетов (также стоит отметить, что данная система планируется вводиться на федеральном уровне на выборах депутатов ГД РФ).

К концу 1990-началу 2000-х г. в большей части российских регионов и городов установились относительно стабильные политические режимы. При этом влияние политики федерального центра на них было минимальным. С начала 2000-х годов происходит усиление влияния федерального центра в ходе процесса, который многие исследователи называют укрепление вертикали власти. С этого момента федеральный центр начинает использовать вместо методов силового давления на регионы – нормативно-институциональное. В результате данной деятельности произошла реанимация участия политических партий в региональных и муниципальных процессах. В рамках этих процессов политические партии должны были стать главными проводниками решений федерального центра в регионы и муниципалитеты.

На мой взгляд, согласно проделанным наблюдениям в ходе анализа муниципальной и избирательной реформы, уставов регионов и муниципалитетов, основную форму, которую продвигал федеральный центр, были фракционные формы организации деятельности региональных и муниципальных парламентов. Почему именно фракция? На мой взгляд, фракция, по своей природе, позволяет оперативно принимать решения поддержки/отклонения проекта закона, а также его инициативы, единым, консолидированным количеством депутатов, «встроенных» в систему жестких правил и норм. Данная система декларируется партийным руководством. Таким образом, фракция – это элемент «эффективного» политического менеджмента по оперативному принятию нормотворческих инициатив. Помимо этого, создание фракций, по мнению ряда региональных исследователей, было обусловлено борьбой с оппозицией в виде блоков и самовыдвиженцев.

Такие факторы, как укрепление «вертикали власти», создание политической партии «Единая Россия» по типу «партии власти», проведение реформ в избирательной и муниципальной системе, напрямую трансформировали партийную систему из многопартийной в систему с доминирующей партией на региональном уровне. На мой взгляд, исходя из данных факторов, подобный режим должен установиться на уровне муниципалитетов.

Подводя некий итог вышесказанному необходимо отметить, что с приходом к власти В. В. Путина произошло создание семи федеральных округов во главе с полномочными представителями Президента, при этом изменился порядок формирования Совета Федерации, урезались полномочия Государственной Думы. Президент получил право снимать с должности избранных губернаторов и распускать региональные легислатуры.

Результатом данных мероприятий стало установление контроля над субъектами РФ. Из этого можно сделать вывод, согласно которому, в ходе принятия и выработки данных инициатив произошла децентрализация региональных моноцентричных политических режимов. Именно благодаря четкому разграничению полномочий между федеральным центром и региональными легислатурами стало возможным достижение этих «программ».

Основными формальными институтами проведения политики федерального центра, как уже говорилось выше, стали политические партии. Для достижения этой цели в 2001 году принимается Федеральный Закон, получивший название «Закон о Политических партиях», согласно которому в РФ запрещалась регистрация региональных партий, представляющих интересы региональных элит; в 2003 году в регионах, и частично в городах, была внедрена новая избирательная система. Согласно этому положению не менее 50% мандатов должно было распределяться по спискам.

Таким образом, если обобщить эмпирический материал, собранный в ходе анализа муниципальных избирательных кампаний в административных центрах регионов СФО, а также мнения исследователей и экспертов относительно прохождения избирательной компании в регионах и муниципалитетах России, то можно сделать следующий вывод.

Несмотря на официальные изменения с начала 2000-х годов статуса политических партий, мгновенного и быстрого роста партизации региональных и муниципальных кандидатов и депутатов не произошло. Во многом это связано с тем, что многие избирательные компании проходили до принятия Федерального закона от 8 декабря 2003 г. N 169-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу законодательных актов РСФСР» или параллельно с ним (См. Приложение 54). Например, в республике Бурятия избирательная компания депутатов Народного Хурала Республики Бурятия третьего созыва 2003 года проходили на основании «старого закона» по мажоритарной системе в 2 тура, которые, по мнению Будаева Б. С., в сущности, снижают электоральные возможности кандидатов от политических партий. Помимо этого, потенциал политических партий в регионах, на момент принятия этого закона был низким. Данный факт был обусловлен нежеланием региональной и муниципальной элиты партизироваться, поскольку любая партийная принадлежность значительно снижает возможности для маневрирования в ситуациях повышенной неопределенности.

Все эти процессы привели к тому, что политические партии в регионах и муниципалитетах (в данном случае регионах СФО) показали достаточно низкие результаты, особенно там, где они не имели административной поддержки либо губернатора, либо мэра. Например, в г. Барнаул, в первый срок экс-мэра В. Н. Колганова, поддержка партии «Единая Россия» не оказывалась со стороны мэра, на что показывает большое количество зарегистрированных самовыдвиженцев на выборах в городскую думу Барнаула 2004 г., большинство из которых получили депутатские мандаты. Однако вступление экс-мэра г. Барнаула в «Единую Россию» после 2005 г. кардинально изменило расстановку сил на выборах 2008 г., когда количество самовыдвиженцев резко сократилось, а партия «Единая Россия» фактически монополизировала городской представительный орган (см. Приложение 53).

С 2011 г. вступил в силу Федеральный Закон о проведении муниципальных выборов по пропорциональной или смешанной системе, вводивший обязательную практику использования пропорциональной и мажоритарной системы на выборах в органы местного самоуправления. Стоит отметить, что за период с 1993 – 2002 года пропорциональная избирательная система использовалась только в 9 регионах: республика Марий Эл, Тыва, Красноярский край, Свердловская, Саратовская и Псковская области, Корякский и Усть-Ордынский Бурятский автономные округа. Только в трех из них более одного раза проходили выборы по данной системе: Красноярский край, Калининградская область, Свердловская область [61, с. 59].

Начиная с 2011 г. данная система стала обязательной при проведении выборов в органы местного самоуправления. Условно, главной целью введения смешанной несвязной избирательной системы можно считать формирование партийной системы с доминирующей политической партией на муниципальном уровне. Относительно субъектов Сибирского федерального округа можно сказать следующее (см. Приложение 53). В качестве примера, в данном разделе будет рассмотрен г. Красноярск, т.к. в нем смешанная несвязная избирательная система практиковалась с 1990-х г. (см. Приложение 53). Согласно исследованию А. В. Кынева и А. Е. Любарева, нужно отметить, что на муниципальных выборах с 1996-2004 г. в Красноярске борьба за депутатские мандаты разворачивалась между блоками и самовыдвиженцами, при этом политические партии в этой борьбе не участвовали (за исключением КПРФ). К выборам 2008 г., когда на законодательном уровне были запрещены блоки и региональные политические партии, количество зарегистрированных самовыдвиженцев по прежнему было высоким (27% - самвыдвиженцев, 26% - ЛДПР, 25% - «Единая Россия», 13% - КПРФ, 6% - «Справедливая Россия»). Следует отметить высокие показатели партии «Единая Россия» по одномандатным округам (в представительный орган прошло 17 представителей партии «Единая Россия»), а по общегородскому округу (47,69%) результаты оказались не достаточно высокими, по сравнению с общефедеральным (64,30 %) и региональным уровнем (60,68 %). При этом стоит обратить внимание, что 2008 г. характеризуется «пиком популярности» партии «Единая Россия». В 2011 г. партия получила в регионе 36,7 %, а в г. Красноярск 31 %, что является показателем снижения рейтинга политической партии в преддверии выборов в муниципальный представительный орган власти г. Красноярска осенью 2013 г. В целом, можно констатировать, что в 2008 г. партизация муниципального парламента Красноярска произошла, следовательно сформировалась партийная система. Такой вывод можно сделать, если взять классификацию партийной системы, предложенную Б. А. Исаевым. Исходя из этого, можно установить, что по итогам выборов 2008 г. в г. Красноярске установилась партийная система с доминирующей политической партией.

Обобщая сказанное выше, можно сделать вывод, что как таковой, сформированной партийной системы на муниципальном уровне г. Красноярска до 2008 г. не существовало (данный факт объясняется большим количеством самовыдвиженцев и высокой поддержкой избирателями блоков, а также отсутствием партийной конкуренции и участия на муниципальных выборах). Формирование партийной системы с доминирующей партией в 2008 г. в Красноярске совпало с аналогичным формированием данной системы на региональном и федеральном уровне. Подобные факты, на мой взгляд, могут свидетельствовать о формировании партийной системы «сверху», посредством законодательных изменений, связанных с запретом блоков и региональных партий, а также «внедрением» партии «Единая Россия», посредством партизации элит, на муниципальном уровне. Таким образом, можно сделать вывод, что партийная система с доминирующей политической партией в г. Красноярск не является сформированной «естественным путем». При этом, как сама партия «Единая Россия», так и избирательная система, согласно мнению Г. В. Голосова являются продуктами сознательной политической инженерии в пользу укрепления доминирующего положения партии «Единая Россия» на муниципальном уровне.

Таким образом, можно сделать вывод, что партизация региональной элиты под маркой «Единой России» произошла успешно, вне зависимости от того, был ли регион в «красном поясе» или его социально-экономического состояния. Во многом, данные процессы навязывались «сверху» инициативой губернаторов, которые после отмены губернаторских выборов, попали в прямую зависимость от партии «Единая Россия» и федерального центра. Отчасти была пересмотрена, с неформальной стороны, региональная бюджетная система. Регион получал больше субсидий и материальных ресурсов от федерального центра в случае показания высоких результатов «Единой России» на выборах.

Если исходить из анализа выборов в муниципальные органы власти и голосования муниципалитетов на выборах в федеральные и региональные органы власти, то можно сделать следующий вывод. С формальной стороны, институционализация политических партий произошла во всех институтах муниципальной власти посредством принятия соответствующих законов. На федеральном уровне принимались нормативно-правовые акты в соответствии с проводимой политикой федерального центра по отношению к регионам. На уровне регионов вносились необходимые дополнения и редакции Региональных Законов. Далее, на уровне муниципалитетов разрабатывались новые редакции в Устав и пр. акты в соответствии с требованиями Федерального и Регионального Закона, которые отражали интересы как федерального, так и регионального центра. Согласно подобной схеме, на нормативно-правовом уровне происходила институционализация партийной системы местного самоуправления. Важно учитывать то, что изначальные изменения вносились в избирательное законодательство. Затем, в соответствии с изменением избирательной системы изменялась партийная система на уровне муниципалитетов. Подобную ситуацию описывал М. Дюверже, сформулировав ее в виде законов, которые в дальнейшем вызывали острые дискуссии. Тем не менее, в самом упрощенном (обобщенном) виде закон М. Дюверже выглядит следующим образом: избирательная система формирует партийную систему. Подобным образом партийная система трансформировалась на региональном, и начинает трансформироваться на муниципальном уровне. Таким образом, заявленный тезис Г. В. Голосова о приемлемости закона М. Дюверже в посткоммунистических странах нашел свое отражение не только на региональном, но и на муниципальном уровне.

Однако, несмотря на то, что в нормативно-правовом поле можно говорить о сформированной партийной системе, при анализе избирательных компаний муниципального уровня и их результатов такого вывода сделать нельзя (см. Приложение 53). Несмотря на то, что партия «Единая Россия» во всех субъектах набрала более 35% голосов (следуя классификации партийных систем Б. А. Исаева, систему, в которой одна политическая партия систематически набирает более 30% голосов можно назвать партийной системой с доминирующей партией), нельзя сказать, что партийная система с доминирующей партией сформировалась в субъектах СФО. Также стоит отметить, что процесс институционализации политической партии «Единая России» во многом связан с социально-экономическими характеристиками субъекта. В ходе анализа муниципальных выборов и социально-экономических характеристик муниципального образования был сделан вывод, согласно которому, чем выше (по сравнению с регионом) в финансовом и экономическом плане развит город, тем степень борьбы между элитными группами (местной и региональной элиты) становится выше (г. Томск (до 2006 г.), г. Омск (до 2011 г.), г. Барнаул (до 2010 г.)) при этом партийный ресурс используется в качестве инструмента борьбы, зачастую, против муниципальной власти (в Томске, Омске и Барнауле партия «Единая Россия» открыто выступала против мэра при поддержки губернатора). Также в подобных городах мэр и губернатор находятся в партнерских отношениях (г. Новосибирск, г. Красноярск) или происходит полное доминирование региональной власти, вне зависимости от высокого уровня экономического развития муниципалитета (г. Кемерово). В городах, которые как в экономическом, так и в социальном плане развиты слабо, борьба между региональной и муниципальной элитой практически отсутствует (исключение составляет г. Улан-Удэ, однако в нем внутриэлитная борьба разворачивалась на региональном уровне между губернатором и депутатами регионального парламента). К числу таких субъектов можно отнести г. Кызыл, г. Улан-Удэ, г. Абакан, г. Горно-Алтайск. Соответственно, уровень социально-экономического развития обуславливал характер и степень внутриэлитной борьбы за соответствующие ресурсы, это, в свою очередь, оказывало влияние на формирование партийной системы с доминирующей политической партией. Таким образом, чем больше уровень финансовой и экономической автономии муниципалитета, тем процесс институционализации партии «Единая Россия» испытывал определенные сложности. В частности, до отставки мэра г. Томска в 2006 г. доминирующее положение занимали либеральные партии и самовыдвиженцы, в г. Омске вплоть до 2011 г. сохранялось большое количество самовыдвжиенцев, что также осложняло партийную институционализацию. В г. Барнаул на муниципальных выборах депутаты, которые на предшествующих выборах шли как самовыдвжиенцы, на выборах в 2008 г. вступили в партию «Единая Россия» и «монополизировали» городской парламент, обеспечивая поддержку мэра в противостоянии с губернатором. Относительно стабильно институционализаци партии «Единая Россия» происходила в г. Кызыл, Чита, Абакан и Кемерово (после вступления А. Тулеева в ряды членов «Единая Россия»). Таким образом, роль партии «Единая Россия» отводилась из учета социально-экономической и политической конъюктуры субъекта. При высоком уровне финансовой автономии муниципального образования роль партии «Единая Россия» отводилась либо как инструмента борьбы в ходе элитного конфликта, либо проводимой совместной политике в поддержку муниципальным образованием губернатора. При низком уровне финансовой автономии, партия «Единая Россия» играла роль агента лояльности по отношению к федеральному центру.

3.3. Оценка возможностей и перспектив формирования устойчивой партийной системы на муниципальном уровне.

Что значит устойчивая партийная система? На мой взгляд, это система сложившихся (как в нормативном, так и в социальном плане) норм и принципов взаимодействия политических партий как с электоратом, так и в рамках внутрипарламентской деятельности (подобного мнения придерживается С. Хантингтон). При этом, по моему мнению, основополагающим принципом устойчивости является независимость политических партий от конфликтов внутри административной элиты федерации, региона или муниципалитета. Помимо этого, особую роль в устойчивой партийной системе должны играть электоральная поддержка, не вызванная применением административного ресурса. Вместе с этим, важно учитывать темпоральный фактор. Иными словами устойчивая партийная система не может возникнуть в прошествии одного электорального цикла. Для этого необходимо, как минимум два или три электоральных цикла.

Что касается партийной системы на муниципальном уровне, основываясь на эмпирическом анализе таких факторов, как социально-экономическое положение региона и города, выборы в муниципальные органы власти и нормативно-правовая база функционирования местного самоуправления, можно сделать вывод, что партийная система (в данном случае – партийная система с доминирующей партией) на уровне местного самоуправления (на примере административных центров СФО) находится на стадии формирования.

При оценки возможностей и перспектив для ее формирования необходимо исходить, в первую очередь, из социально-экономического уровня развития субъекта. Так, например, чем больше субъект в экономическом плане зависит от субсидий федерального центра, тем выше уровень развития партийной системы с доминирующей партией. В более менее экономически независимых субъектах формирование партийной системы с доминирующей партией происходит низкими темпами и характеризуется наличием внутриэлитных конфликтов, в которых выбор политической партии объясняется стратегическими соображениями (формирование устойчивого пула сторонников), чем трансляцией воли федерального или регионального центра. Таким образом, получается довольно парадоксальная ситуация: чем ниже уровень экономического развития субъекта, тем устойчивее партийная система (и наоборот). Тем не менее, «цифры» показывают именно такие результаты [см. ниже].

Исходя из типологии, которую приводит Н. Н. Скорых условно можно разделить муниципальные образования (административные центры) Сибирского федерального округа на два типа: экономически развитые и депрессивные. Применяя к данной типологии политическое измерение, можно выделить независимые города (от федеральной и региональной власти) и авторитарные города (сильный мэр или губернатор). В группе депрессивных регионов можно выделить относительные независимые города (относительность определяется уровнем и наличием острых внутриэлитных конфликтов) и полностью зависимые города (высокие рейтинги «Единой России» и слабость городской экономики).

К экономически развитым и независимым городам можно отнести Новосибирск и Иркутск (см. Приложение 47).

Как в Новосибирской, так и в Иркутской области на федеральных выборах 2011 г. в Государственную Думу РФ «Единая Россия» показала самые низкие результаты по СФО. В Новосибирской области (33,8%), в Иркутской области (34,9%). При этом высокие результаты показала КПРФ (в Новосибирской области – 30,3%, в Иркутской области – 27,8%) и партия «Яблоко» (в Новосибирской области – 4,3%, в Иркутской области – 3,4%).

На городском уровне, поддержка «Единой России» на данных выборах также стала достаточно низкой. В г. Новосибирске партия власти набрала 27,59 % голосов и проиграла партии КПРФ (34,17 % голосов). В Иркутске был зафиксирован аналогичный сценарий (см. Приложение 53).

Если взглянуть на динамику муниципальных выборов, то можно сделать следующий вывод. Выборы в представительный орган власти г. Новосибирска на протяжении 3-х электоральных циклов проходили с участием большого количества самовыдвиженцев. Также стоит отметить, основываясь на контент-анализе агитационных и аналитических материалов относительно выборов в Совет городских депутатов г. Новосибирска, что кандидаты от партии «Единая Россия» стараются не афишировать свою партийную принадлежность. При этом, на избирательных округах, отрыв кандидатов выдвинутых политической партией от самовыдвиженцев является минимальным. Также следует учитывать влияние мэра и губернатора (членов партии «Единая Россия») на уровень поддержки партии на муниципальных выборах. При этом кандидаты от других партий (КПРФ и «Справедливая Россия») и самовыдвиженцы стабильно проходят в Совет городских депутатов г. Новосибирска.

Что касается г. Иркутска, то ситуация на выборах в городской представительный орган напоминает г. Новосибирск. Единственная разница заключается в мэрских выборах. Если в Новосибирске как губернатор, так и мэр являются «партнерами-долгожителями», то в г. Иркутск происходит смена элиты. В 2009 г. победу на выборах мэра одержал представитель КПРФ. Однако, в дальнейшем он перешел в партию «Единая Россия». Данный факт говорит о том, что представители партии власти по сути монополизировали представительный орган г. Иркутска (33 депутата), при этом, согласно Уставу г. Иркутск, у Городской Думы Иркутска широкие полномочия в плане управления городским образованием, что, несомненно, осложняло работу мэра-коммуниста.

Что касается уровня развития партийной системы в Новосибирске и Иркутске, то можно сделать следующий вывод. Несмотря на формальные признаки партийной системы с доминирующей партией (большинство представителей партии «Единая Россия» в городских парламентах и нормативно-правовые условия для их развития (следует обратить внимание на поправки в Уставы после 2011 г.)) устойчивой и сформированной партийной системы с доминирующей партией в Новосибирске и Иркутске не сформировано. Ситуацию осложняет высокая доля зарегистрированных самовыдвиженцев, отсутствие сформировавшейся традиции партийного участия на муниципальных выборах (до середины 2000-х в г. Новосибирск и Иркутск широко использовались блоки и самовыдвижения). Помимо «политических факторов», стоит обратить внимание на экономические. В целом, если брать социально-экономический анализ данных субъектов (См. выше) то можно сделать вывод о высокой степени независимости от субсидий и дотаций федерального центра и региона. Как Новосибирск (деловой центр), так и Иркутск (промышленный центр) являются самодостаточными городами.

К экономически развитым и авторитарным городам можно отнести Кемерово и Омск.

Несмотря на то, что данные субъекты отнесены к категории авторитарных городов, результаты партии «Единая Россия» на федеральных выборах 2011 г. на уровне региона и города существенно различается. В Кемеровской области «Единая Россия» набрала 64,6%, ЛДПР – 12,1%, КПРФ – 10,5%, в Омской области «Единая Россия» получила 39,6% голосов, КПРФ – 25,6%, ЛДПР – 14,2%. На городском уровне ситуация выглядела следующим образом. В г. Омск «Единая Россия» (25%) проиграла КПРФ (31%), а в г. Кемерово, наоборот показала высокие результаты. Однако, несмотря на столь очевидную разницу в ходе голосования на федеральном уровне данные регионы отнесены к категории авторитарных (особенно г. Омск). Дело в том, что в Омской области до начала 2010-х г. был установлен авторитарный региональный режим (см. Приложение 47 и 53). Отличие Омской области от Кемеровской заключается в конфликте мэра и губернатора (см. Приложение 47 и 53).

К 2012 г. произошла смена как мэра, так и губернатора Омской области, что, несомненно, отразилось на итогах голосования на федеральном уровне в Государственную Думу и представительный орган муниципальной власти г. Омска. Данный факт можно объяснить новым формированием региональной элиты и установлением взаимоотношений между мэром и губернатором. Исходя из этого, в данной диссертации делается вывод о авторитарном стиле управления г. Омска и Омской области.

Что касается Кемеровской области, то здесь важно отметить полную согласованность и контроль проводимой политики губернатором А. Тулеевым, а также высокие результаты на выборах одобренных им кандидатур.

Таким образом можно сделать вывод, что в данных регионах (именно регионах, а не городах), в силу их высокого экономического развития (в т.ч. административных центров), политическая партия «Единая Россия» используется как подтверждение лояльности федеральному центру, либо как инструмент управления в руках губернатора (см. Приложение 47) (см. Приложение 53). Соответственно, говорить о формировании устойчивой партийной системы с доминирующей политической партией в данных регионах (в т.ч. городах), на сегодняшний день нельзя.

К депрессивным и относительно зависимым городам можно отнести Барнаул и Томск.

На федеральных выборах депутатов в Государственную Думу 2011 г. в Алтайском крае проголосовали следующим образом за «Единую Россию» - 37,2%, КПРФ – 24,7%, ЛДПР – 16,6%, «Справедливая Россия» - 16,1%. В Томской области ситуация выглядела аналогичным образом за «Единую Россию» проголосовали 37,5%, за КПРФ – 22,4%, за ЛДПР – 13,4%. Традиционно, в Томской области достаточно высокий результат получают либералы. Яблоко набрало 4,7%. В г. Барнаул «Единая Россия» в среднем получила 30%, КПРФ – 24%. В Томске поддержка «Единой России» была выше, чем в г. Барнауле - 51 %. В г. Барнаул поддержка партии «Единой России» была обусловлена позицией мэра и губернатора. Чему свидетельствуют высокие результаты данной партии и резкое снижение количества самовыдвиженцев на выборах в представительный орган местного самоуправления г. Барнаул после вступления мэра в партию власти. Однако в дальнейшем партия «Единая Россия» начала использоваться как инструмент воздействия на мэра со стороны губернатора, что привело к отставке главы города. По сути, в этом случае можно наблюдать сходство с процессами, происходившими в г. Омске. Однако различие в том, что по экономическим и социальным показателям г. Барнаул существенно отстает от Омска (см. Приложение 47). Что делает как город, так и регион зависимыми от политики федерального центра.

Что касается г. Томска, то по поводу институционализации партии «Единая Россия» на муниципальном уровне (в Городской Думе) можно сказать, что она состоялась. Однако относительно выборов мэра так сказать нельзя (см. Приложение 47) (см. Приложение 53). Также по социально-экономическим показателям (зафиксирован устойчивый экономический спад) можно сделать вывод о зависимости от политики федерального центра.

В целом, если обобщить вышесказанное, то можно сделать вывод. Как в г. Томске, так и в г. Барнауле в действующих городских думах нет самовыдвиженцев, присутствуют лишь партийные кандидаты. Также у данных субъектов уже был опыт проведения выборов по смешанной системе. (В Томске уже во 2-ой раз). Помимо этого стоит отметить согласованную политику муниципальной и региональной власти (в г. Барнаул с 2010 г., в г. Томск с 2006 г.). Исходя из этого, можно сделать вывод об относительной сформированности партийной системы с доминирующей политической партией на муниципальном уровне. Относительность выражается в том, что со времени проведения выборов по смешанной системе как в одном, так и в другом субъекте прошло достаточно мало времени.

К депрессивным и полностью зависимым городам можно отнести Кызыл и Горно-Алтайск.

На федеральных выборах депутатов Государственной Думы 2011 г. в Республике Тыва за «Единую Россию» проголосовали 85,3% избирателей, за «Справедливую Россию» - 6,7% при общей явке 83,7%. В самом Кызыле партия «Единая Россия» набрала 87,99% голосов. В Республике Алтай на аналогичных выборах победу одержала «Единая Россия» с результатом 53,3%, второе место заняла КПРФ – 21,5%. Явка составила 62,8%. В столице республики – Горно-Алтайске партия набрала 41,3%. На втором месте КПРФ (25%). Как Республика Тыва (Кызыл), так и Республика Алтай (Горно-Алтайск) являются дотационными регионами. Для них характерен спад экономического развития, дефицит собственных бюджетных средств, предельно низкая инвестиционная привлекательность, высокая степень криминогенности (в данном случае г. Кызыл). Помимо этого, на муниципальном уровне для каждого из данных субъектов характерен высокий уровень клиентеллизма (в случае Кызыла - клановости). В совокупности, данные факторы образуют высокую степень зависимости от политики федерального центра с одной стороны и несменяемость элиты с другой. Если брать в расчет то, что как в Горно-Алтайске, так и в Кызыле правящая элита партизирована (члены «Единой России»), так же, как партизированы представительные органы муниципальной власти, то можно сделать вывод о начале формирования партийной системы с доминирующей партией на муниципальном уровне.

Как уже было определено в параграфе 3.2. данной главы, в субъектах СФО по всем формальным признакам на сегодняшний день сформировалась партийная система с доминирующей партией власти [Согласно классификации Дж. Сартори, Б. А. Исаева]. Этому способствовали ФЗ и РЗ, а также партизация «сверху» правящей элиты региона и муниципалитета.

При этом стоит выделить основные факторы, мешающие процессу устойчивого формирования партийной системы с доминирующей партией. В качестве одного из факторов можно выделить муниципальную реформу. Несмотря на то, что реформа установила двухуровневую систему муниципальных образований, новые названия муниципальных представительных органов и изменила экономическую систему муниципального самоуправления, в целом, по данным ИНСОР реформа «провалилась». Даже не смотря на то, что в ходе ее муниципалитеты попали практически в полную зависимость от федеральной и региональной власти (урезание статей бюджетных поступлений в муниципальное образование), что должно было наоборот привести к быстрой победе «Единой России», до введения обязательной смешанной избирательной системы на выборах в муниципальные и региональные органы власти во многих муниципальных образованиях наблюдалось большое количество самовыдвиженцев (см. Приложение 53). Муниципальная реформа, несмотря на ограничения, дала новые возможности для органов местного самоуправления. Например, в ФЗ-131 детально не прописан институт должностного лица-руководителя местного самоуправления, соответственно, исходя из анализа Уставов муниципальных образований можно определить, где позиции мэра сильны (Например в г. Новосибирск, Горно-Алтайск), а где он находится в подчинении у городских депутатов (модель сити-менеджера используется в г. Барнаул и Улан-Удэ) (см. Приложение 53). Исходя из анализа уставов муниципальных образований можно сделать вывод, что в городах, где сильная власть мэра, который не является членом партии «Единая Россия» процесс ее институционализации был практически равен нулю (Стоит отметить, что в среднем, мэры вступили в партию в промежутке от 2006-2007 г., т.е. перед «своими» выборами, но уже после выборов в городскую думу) (см. Приложение 53). Поэтому как таковая, та партийная система, которая имеется на сегодняшний день в муниципальных образованиях СФО, сложилась в рамках одного электорального цикла (2010-2012 г.).

Одним из важнейших факторов развития партийной системы с доминирующей партией на муниципальном уровне является «политическая (избирательная) инженерия» и высокий уровень клиентеллизма (клановости). Данные факторы связаны таким образом, что при изменении нормативно-правовой базы (по системе ФЗ-РЗ-муниципальный правовой акт) изменения параллельно происходят на политическом уровне (по системе губернатор-региональная элита-муниципальная элита). Высокий уровень клиентелл позволяет наиболее благоприятно «продвигать» инициативы федерального центра в регионы (подобной точки зрения придерживается В. Л. Римский). В ходе исследования удалось выяснить, что чем выше уровень экономического развития муниципального образования (в случае с г. Омском, Томском (на период 2006 г.), Барнауле)), тем более вероятен конфликт интересов местной и региональной элиты. В г. Омске, Томске и Барнауле данный конфликт закончился отставкой мэра и заменой на более лояльного региональной власти (в случае Барнаула введена система «сити-менеджера»). При этом следует отметить, что в ходе данных конфликтов партия «Единая Россия» использовалась как орудие против мэра (требование отставки мэра от «Единой России» в Барнауле и Томске). Например, как в г. Кызыле, Улан-Удэ, Горно-Алтайске, так и в регионе наблюдается низкий уровень экономического развития и высокий уровень клиентелл. Данный факт объясняется высокими показателями партии «Единая Россия» на всех уровнях выборов (см. Приложение 53).

В качестве перспектив развития партийной системы с доминирующей партией на муниципальном уровне административных центров СФО стоит выделить два фактора влияния (экономический и политический) в соответствии с факторами, которые выделяет И. Г. Чередов.

При рассмотрении влияния экономического фактора, необходимо учитывать потенциал экономического роста как макрорегиона СФО, так и субъектов, входящих в его состав. Помимо этого, во взаимосвязи с экономическими показателями СФО, важно учитывать, как пишет И. Г. Чередов экономическое положение России в целом (в частности, профицит и дефицит федерального бюджета). Соответственно, чем выше уровень дефицита федерального бюджета, тем выше уровень налогов для субъектов РФ (в т.ч. субъектов СФО) и ниже уровень поступлений (в т.ч. безвозмездных) в депрессивные регионы. Соответственно, в подобных условиях, города, которые экономически развиты (или имеют высокий потенциал для экономического развития) (См. приложение таблицу) будут проводить свою политику в области формирования партийной системы, не аффилированную «Единой Россией».

При рассмотрении политического фактора важно иметь ввиду, что при высоком, на сегодняшний день, уровне протестного голосования, поддержка «Единой России» будет постепенно снижаться, однако при снижении рейтинга, в условиях доминирования на федеральном уровне одной партии, на муниципальном уровне может образоваться вакуум (особенно при голосовании по партийным спискам), который просто на просто не кому заполнить (см. Приложение 53). Есть большая вероятность, что подобной партией может выступить КПРФ (основываясь на данных о голосовании административных центров СФО на федеральных выборах 2011 г.), однако в одномандатных округах данная партия проиграет бывшим самовыдвиженцев (ныне членам партии «Единая Россия»). При этом необходимо учитывать тот факт, что мелкий и средний бизнес активно включаются в политические процессы на муниципальном уровне, что свидетельствует об их желании получать административную ренту из партийного ресурса.

При этом стоит учитывать, что, несмотря на данные тенденции, партийная система на муниципальном уровне будет сформирована. Этому способствуют принятые в 2011 г. поправки в ФЗ об обязательном использовании смешанной избирательной системы на выборах в представительный орган местного самоуправления. Однако будет ли на самом деле эффективно функционировать партийная система на муниципальном уровне, остается проблемой для дальнейшего исследования с учетом «вернувшейся» практики избрания губернатора и единого дня голосования осенью 2013 г.

**Заключение**

С 2011 г. в соответствии с посланием Д. А. Медведева Федеральному Собранию РФ (2010 г.) в котором затрагивались проблемы институционализации и участия в функционировании органов местного самоуправления политических партий, вводится обязательное применение смешанной избирательной системы на выборах в органы власти муниципальных образований. Соответственно, уже на законодательном уровне, начали скалываться условия для повышения партизации муниципальной элиты, тем самым, формируя партийную систему на муниципальном уровне. Исходя из характеристики партийной системы с доминирующей партией М. Дюверже, Дж. Сартори, М. Богардса и в соответствии с позицией В. Я. Гельмана и Г. В. Голосова было установлено, что в России, на сегодняшний день сложилась партийная система с доминирующей политической партией. Данная партийная система характеризуется наличием «ядра» в виде доминирующей партии, которая оказывает большое влияние на всё политическое пространство. Таким образом существует одна политическая партия, доминирующая в представительном органе, и определенное количество сотрудничающих и оппозиционных партий, при этом существенно уступающих своим потенциалом доминирующей партии.

В данном случае доминирующей партией является «Единая Россия». Как выяснилось в ходе исследования, основными факторами, обеспечивающими доминирующее положение «Единой России» являются административный ресурс (позволяющий на выборах получать значительный процент от голосов электората), экономический ресурс (по мнению ряда исследователей, существует непосредственная корреляция между показателями поддержки на выборах (регионов и муниципалитетов) «Единой России» и поступлением в регион средств (или иных ресурсов) из федерального бюджета)), политических ресурс (посредством партийного ресурса местная элита может консолидироваться и использовать партию в качестве источника продвижения своих интересов), нормативно-правовой ресурс (поскольку партия «Единая Россия» является «партией власти», то значительная часть нормативно-правовых актов применяется для обеспечения ее устойчивого функционирования).

Подобная «ресурсоемкость» политической партии обеспечила достаточно быструю трансформацию российской партийной системы из многопартийной конкурентной в систему с доминирующей политической партией. В сущности, трансформация происходила на каждом из федеральных уровней в течении одного избирательного цикла. В 2003 г. произошло формирование партийной системы с доминирующей политической партией на федеральном уровне. С 2006 г. начинает происходить трансформация партийной системы на региональном уровне. Данный факт связан с политикой назначения губернаторов, запретом создавать региональные партии, ужесточением регистрации новых политических партий и обязательному переходу регионов на смешанную избирательную систему. С 2011 г. происходит трансформация партийной системы на муниципальном уровне, которая имеет свои уникальные особенности и проблемы.

Одним из важных предпосылок к формированию партийной системы с доминирующей политической партией на муниципальном уровне стало проведение муниципальной реформы в России. Цель данной реформы заключалась не столько в расширении автономии муниципалитетов, сколько в унификации как структуры и функционирования органов местного самоуправления, так и нормативно-правового регулирования.

Параллельно муниципальной реформы воздействие на постепенную трансформацию партийной системы на муниципальном уровне оказывал ФЗ-67 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и закон о политических партиях. Результатами действия данных законов, наиболее сильно повлиявших на расклад политических сил на выборах в органы местного самоуправления, стали запрет блоков и региональных политических партий. При этом кардинальной партизации и партийного участия на выборах в представительные органы власти муниципалитетов не наблюдалось. Инициативу на местных выборах «взяли» самовыдвиженцы, которые были не заинтересованы в поддержки слабого партийного ресурса. Лишь с момента партизации региональных парламентов, начала происходить партизация муниципальной элиты. В муниципалитетах, характеризующихся сильными позициями мэра, при вступлении его в члены партии «Единая Россия», на ближайших выборах в муниципальный парламент победу одерживала «партия власти» (например г. Барнаул, г. Горно-Алтайск, г. Кызыл, г. Кемерово). Как было установлено в ходе исследования, с момента ухода (отставки) «сильного мэра» партия «Единая Россия» заметно теряет свое преимущество (г. Барнаул).

В ходе анализа Конституции, Федеральных и Региональных законов, а также уставов муниципальных образований, был сделан следующий вывод. В сущности, структура иерархии нормативно-правовых актов Российской Федерации, а также «расплывчатые» и противоречивые формулировки Конституции, создают благоприятные возможности для законодательного инжиниринга. Как было показано в данной диссертации, проектами подобной деятельности стали ФЗ-131, ФЗ-67, ФЗ-95, оказавшие существенное влияние на региональные нормативно-правовые акты, которые, в свою очередь, трансформировали муниципальный уровень как в интересах федерального центра, так и в интересах региональной элиты. В качестве инструмента и субъекта реализации данных инициатив (косвенно) выступила партия «Единая Россия», обеспечивавшая поддержку инициатив федерального центра на региональном уровне. Подобным образом ситуация складывается на местном уровне, где, в случае со «слабым» мэром, партия власти выражает интересы региональной элиты.

Как выяснилось в ходе исследования, значительное влияние на процесс институционализации партии «Единая Россия» (вместе с этим на процесс формирования устойчивой партийной системы с доминирующей партией) оказывали не только нормативные акты и электоральные предпочтения, но и социально-экономические факторы. В частности, было обнаружено, что многие субъекты СФО активно блокируют законодательные инициативы региональной и федеральной власти (г. Иркутск, г. Новосибирск, г. Омск, г. Красноярск), при этом наблюдалось одинаковая партийная принадлежность мэра и главы исполнительной власти субъекта Федерации, а также значительная доля представителей «партии власти» в муниципальных парламентах. Помимо вышеперечисленных схожих черт, были выявлены высокие экономические характеристики этих муниципальных образований (в целом по СФО), а также в ходе анализа мэрских выборов и контент анализа СМИ сделано заключение о сильных позициях мэров данных субъектов.

При рассмотрении социально-экономических характеристик субъектов СФО (как регионов, так и муниципальных образований) был сделан вывод, согласно которому чем выше в финансовом и экономическом плане развито муниципальное образование, тем степень борьбы между элитными группами (местной и региональной элиты) становится выше. При этом партийный ресурс используется в качестве инструмента борьбы за обладанием контроля над муниципальным образованием в случае его использования региональной элитой, либо расширением степени автономии, в случае его использования муниципальной элитой.

Таким образом, можно сделать вывод, что несмотря на юридическое и «декоративное» формирование партийной системы на уровне муниципалитетов, нельзя сказать о сформировавшейся устойчивой партийной системы с доминирующей политической партией на муниципальном уровне. В качестве основных ограничений выступает, по-прежнему, большое количество самовыдвиженцев, как отражение слабого развития института партий на локальном уровне и конфликта региональной и муниципальной элиты. Помимо этого, в наиболее развитых городах с большим количеством предприятий малого и среднего бизнеса возрастает политическая активность местного бизнеса, стремящегося извлекать административную ренту из органов местного самоуправления, используя политическую партию как средство для достижения своих целей. Согласно данному заключению, при обеспечении представителями «бизнеса» высокой поддержки партии «Единая Россия» нельзя сказать о формировании устойчивой партийной системы. Также одной из важных тенденций, начавшейся с 2011 г. является рост протестных настроений городов. В ходе анализа было установлено, что чем выше уровень социально-экономического развития муниципального образования, тем выше уровень протестных настроений, которые были отражены в ходе голосования за политические партии на выборах в Государственную Думу РФ.

Таким образом, в ходе данного исследования было установлено, что в настоящее время политические партии на муниципальном уровне не играют существенной роли в выборах и в деятельности муниципального представительного органа. При этом традиция самовыдвиженцев является, на сегодняшний день, превалирующей (в экономически развитых муниципальных образованиях) и, на мой взгляд, будет возрастать, поскольку необходимо учитывать рост протестных настроений, преимущественно, направленных против «Единой России» (на выборах Президента по результатам голосований муниципальных образований СФО не было зафиксировано роста протестных голосований, лишь снижение рейтинга В. В. Путина) с одной стороны и «партийный вакуум» с другой.

Соответственно можно заключить, что гипотеза о том, что на сегодняшний день партийная система с доминирующей политической партией на муниципальном уровне не является устойчивой, а лишь начинает формироваться, доказана.

**Список источников и литературы**:

1. Атли Д. Выборы: пропорциональная система ведет к установлению дисфункциональных демократических режимов. URL: [http://www.inliberty.ru/comment/3379/](https://docviewer.yandex.ru/r.xml?sk=y84b07c27e766fb33399fe36bb82f4c1e&url=http%3A%2F%2Fwww.inliberty.ru%2Fcomment%2F3379%2F)
2. Ахременко А. С. Голосование «против всех» в 1995-2003 гг.: результаты эмпирического исследования // Вестн. Моск. Ун-та. Сер 12, Политические науки. 2004. № 6. С. 60–75.
3. Бабичев И. В. Местное самоуправление в современной России: становление и развитие. Историко-правовые аспекты: монография / И. В. Бабичев, Б. В. Смирнов. М.: Норма: ИНФРА-М, 2001. 528 с.
4. Бабичев И. В. Органы местного самоуправления муниципального образования как публично-правовая система: некоторые вопросы институционализации. // Вестник Московского университета. Серия Право. 2010. № 3. С. 65–82.
5. Белоусова Е. В. Правовой статус представительных органов местного самоуправления как органов публичной власти в России. Монография. М.: NOTA BENE, 2011. 291 с.
6. Балыхин А. Г., Слизовский Д. Е. Противоречия правового обеспечения функционирования местного самоуправления в России в условиях модернизации политической системы: монография. М.: РУДН, 2012. 240 с.
7. Бирюков Н. И., Сергеев В. М. Становление институтов представительной власти в современной России / Н. И. Бирюков, В. М. Сергеев. М.: Издательский сервис, 2004. 544с.
8. Бляхер Л.Е., Огурцова Т.Л. Приключения легитимности власти в России, или воссоздание презумпции виновности // Полис. 2009. №3. С. 53–65.
9. Богатырева Е. А. Проблемы реформирования структуры местного самоуправления в свете требований Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ // Норма. Закон. Законодательство. Право. Тезисы докладов межвузовской научно-практической конференции (Пермь, апрель 2005 г.). Пермь: Изд-во Перм. гос. ун-та. 2006. Ч. 2. С. 6-9.
10. Будаев Б. С. Современные политические партии в Республике Бурятия. Улан-Удэ: Издательство Бурятского госуниверситета, 2011. 208 с.
11. Бутырина М. В. Зарубежные модели местного самоуправления // Вестник ИГЭУ. Вып. 1. 2008. С. 1–5.
12. Васильев В. И. Законодательное регулирование избирательных систем, применяемых на муниципальном уровне // Журнал о выборах 2010. № 4. С. 43-47.
13. Васильев В. И. Законодательное регулирование избирательных систем, применяемых на муниципальном уровне // Журнал о выборах 2010. № 5. С. 40-44.
14. Воронин А. Г., Лапин В. А., Широков А. Н. Основы управления муниципальным хозяйством. М.: Изд-во «Дело», 1998. 128 с.
15. Виноградов Д. Тувинские выборы модель противостояния «Единой России» и «Партии Жизни» // Тайга-инфо. 2006. 30 авг. URL: [http://Layga.into/aiiaIit/3Q5](https://docviewer.yandex.ru/r.xml?sk=y84b07c27e766fb33399fe36bb82f4c1e&url=http%3A%2F%2FLayga.into%2FaiiaIit%2F3Q5)
16. Выбор пути развития местного самоуправления: традиционный или инновационный // Сборник научных статей под общей ред. Я.А. Пляйса и Н.М. Мухарямова, / Викторов В. В. «Местное самоуправление в России и Германии. История и современность». С. 175 ‒ 200.
17. Выборы глав администраций муниципальных образований и депутатов представительных органов местного самоуправления в республике Хакасия 2002-2004 гг. Т. 1 / Избират. комиссия Респ. Хакасия; под ред. И.Г. Смолиной. Абакан. 2006 – 175 с.
18. Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва 7 декабря 2003 года // Хакасия 2003. 11 декабря. - Содерж.: Протокол N 1 окружной избирательной комиссии о результатах выборов по Хакасскому одномандатному избирательному округу N 31, Республики Хакасия; Протокол N 2 окружной избирательной комиссии об итогах голосования по федеральному избирательному округу на территории Хакасского одномандатного избирательного округа N 31, Республики Хакасия.
19. Выборы завершились - работа продолжается : [об итогах выборов глав и депутатов муниципальных образований 11 марта 2007 г.]: пресс-конференция руководителей ХРО ВПП «Единая Россия» / Пресс-служба ХРО ВПП «Единая Россия» // Хакасия. 2007.
20. Выборы и реформа местного самоуправления: материалы республиканской научно-практической конференции, 6 декабря 2006 г., Абакан / науч. ред. И. Г. Смолина. Абакан: Издательство Хакасского государственного университета им. Н. Ф. Катанова, 2007. 156 с.
21. Выборы Председателя Правительства Республики Хакасия и депутатов Верховного Совета Республики Хакасия четвертого созыва / [Избират. комиссия Респ. Хакасия ; под общ. ред. И. Г. Смолиной]. Абакан. 2006. 184 c.
22. Гаман-Голутвина О. В. Российский парламентаризм в исторической ретроспективе и сравнительной перспективе // Полис. 2009. №3. С. 67–74.
23. Гаман-Голутвина О. В. Российские партии на выборах: Картель «хватай - всех» // Полис. 2008. №1. С. 22–25.
24. Гельман В. Я. От «бесформенного плюрализма» - к «доминирующей власти»? // Общественные науки и современность. 2006. № 1. С. 45–58.
25. Гельман В. Я. «Подрывные институты» и неформальное управление в современной России // Полития. № 2. 2000. С. 6–24.
26. Гельман В. Я. Политические партии в России: от конкуренции – к иерархии // Полис. № 5. 2008. С. 135–152.
27. Головин А. Г. Конституция России как источник избирательного права; внутрисистемный анализ // Журнал о выборах. 2010. № 3. С. 22–27.
28. Голосов Г. В. Пределы электоральной инженерии: смешанные несвязанные избирательные системы в новых демократиях // Полис. 1997. № 3. С. 102–113.
29. Голосов Г. В. Элиты, общероссийские партии, местные избирательные системы (О причинах развития политических партий в регионах России) // Общественные науки и современность. 2000. № 3. С. 51–75.
30. Государственное и муниципальное управление в Сибири: состояние и перспективы. Вторая науч.-практ. конф., посвященная 20-летию подготовки гос. и мун. служащих в Сибирском федеральном округе, г. Новосибирск, 16-17 декабря 2011 г.; материалы конференции / науч. ред. И. В. Князева; СибАГС. Новосибирск: Изд-во СибАГС, 2012. 504 с.
31. Дубровский О. Н. О правовом обеспечении реформы местного самоуправления в республике Тува // Административное и муниципальное право. № 9. 2009. С. 37-39.
32. Джанда К. Большинству россиян политика неинтересна // Северный край. 2006. 20 апр. URL: <http://www.varoslavl.izbirkom.ru/WAY/937314/sx/art/937360/cp/l/br/9373>
33. Джанда К. Сравнение политических партий: исследования и теория // Современная сравнительная политология. М.: МОНФ, 1997. С. 84-43.
34. Доклад «Обретение будущего. Стратегия-2012». URL: <http://www.gosbook.ru/node/18290>
35. Дюверже М. Политические партии / Пер. с франц. М.: Академический Проект, 2000. 538 с.
36. Евдокимов В. Б. Партии в политической системе буржуазного общества. М.: Свердловск: Изд-во УрГУ, 1990. 158 с.
37. Евдокимов В. Б., Старцев Я. Ю. Местные органы власти зарубежных стран. Правовые аспекты. М.: Спарк, 2001. 251 c.
38. Европейская хартия местного самоуправления. Страсбург, 15 октября 1985 года URL: <http://conventions.coe.int/treaty/rus/Treaties/Html/122.htm>
39. Закон Республики Алтай от 07.06.2005 г. № 32-РЗ в ред. от 03.07.2009 «О муниципальных выборах в Республике Алтай». URL: <http://zakon-region2.ru/5/99810/>
40. Закон Иркутской области от 11.12.2003 . № 72-ОЗ в ред. от 19.11.2009 г. «О муниципальных выборах в Иркутской области». URL: <http://zakonprost.ru/content/regional/18/925012/>
41. Закон Кемеровской области от 12.12.2005 г. № 147-ОЗ в ред. от 01.03.2010 «О выборах в органы местного самоуправления Кемеровской области». URL: <http://zakonprost.ru/content/regional/27/171900>
42. Закон Новосибирской области от 17 июля 2006 г. № 19-ОЗ «Об избирательных комиссиях, комиссиях референдумав Новосибирской области». URL: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW049;n=58848>
43. Закон Новосибирской области от 7 декабря 2006 г. № 58-ОЗ «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления в Новосибирской области». URL: <http://izbirkom.novo-sibirsk.ru/files/vybory2013/pravo/nso_o_vyborah.docx>
44. Закон Новосибирской области от 20 апреля 2007 г. № 99-ОЗ «О выборах глав муниципальных образований в Новосибирской области». URL: <http://base.garant.ru/7178360/>
45. Иванченко А. В., Кынев А. В., Любарев А. Е. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. М.: Аспект Пресс, 2005. 332 с.
46. Иванченко А. В., Любарев А. Е. Российские выборы от перестройки до суверенной демократии / А.В. Иванченко, А.Е. Любарев. М.: Аспект-пресс, 2006. 222 с.
47. Исаев Б. А. Теория партий и партийных систем: Учебное пособие. М.: Аспект Пресс, 2008. 367 с.
48. Кез С. В Иркутске вступились за кандидата «против всех» // Независимая газета. 2006. 19 июня. С. 9.
49. Комментарий к закону Республики Хакасия "О выборах глав муниципальных образований и депутатов представительных органов муниципальных образований в Республике Хакасия" / Избирательная комиссия Республики Хакасия; [отв. ред. И.Г. Смолина]. Абакан. 2007. - 410 с.
50. Конституция Российской Федерации. URL: <http://www.constitution.ru/>
51. Конституция Республики Алтай (Основной Закон). URL: <http://www.altai-republic.ru/const.html>
52. Конституция Республики Бурятия (принята Верховным Советом Республики Бурятия 22 февраля 1994 г.) (с изменениями и дополнениями). URL: <http://constitution.garant.ru/region/cons_buryat/>
53. Конституция Республики Тыва (принята Референдумом Республики Тыва 6 мая 2001 г.) (с изменениями и дополнениями). URL: <http://constitution.garant.ru/region/cons_tiva/>
54. Конституция Республики Хакасия. URL: <http://www.r-19.ru/mainpage/documents/constitution.html>
55. Концепция разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления / Газета «Коммерсантъ», №88/П (2457), 27.05.2002. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/324105>
56. Коргунюк Ю. Г. Становление партийной системы современной России. М.: Фонд ИНДЕМ, Московский городской педагогический университет. 2007. 544 с.
57. Кудинов О. П. Большая книга выборов. Как проводятся выборы в России / О.П. Кудинов. М.: Арт Бизнес Центр, 2003. 663 с.
58. Кынев А. В. Опыт смешанных выборов в российских регионах // Полис. 2003. № 2. С. 124–143.
59. Кынев А. В., Любарев А. Е. Новые региональные законы о выборах: проблемы введения смешанной избирательной системы // Право и жизнь. 2003. №9. С. 166–184.
60. Кынев А. В. Переход к смешанным выборам в регионах: «принудительная трансформация» // Полис. 2004. №2. С. 32–41.
61. Кынев А. В. Особенности региональных выборов 2004-2005 годов: кризис основных системных партий // Журнал о выборах. 2005. № 3. С. 17–21.
62. Кынев А. В. В ожидании нового электорального предложения. Выборы региональных законодательных собраний конца 2004 начала 2005 г. // Полис. 2005. №3. С. 116–130.
63. Кынев А. В. Глубоцкий А.Ю. Смешанные выборы в российских регионах: опыт 1993-2002 гг. Проблемы и перспективы // Полис. 2003. №2. С. 45–53.
64. Лейкман Э., Ламберт Д. Д. Исследование мажоритарной и пропорциональной избирательной системы. М.: ИНФРА-М, 1998. 286 с.
65. Луговская М. Л. Введение пропорциональной избирательной системы в региональное законодательство о выборах // Журнал о выборах. 2003. №4. С. 2–10.
66. Любарев А. Е. Голосование «против всех»: мотивы и тенденции // Полис. 2003. № 6. С. 104–113.
67. Любарев А. Е. Избирательные системы и российское электоральное законодательство // Полис. 2003. № 4. С. 102–129.
68. Майер Г. Демократические выборы и избирательная система / Государственное право Германии. Т. 1. М.: ИГП РАН, 1994. С. 121–151.
69. Макаренко Б. И. Верна ли будет пропорция? (оценка качества представительства интересов граждан в Государственной Думе при переходе от смешанной избирательной системы на полностью пропорциональную и др.) // Полития. 2004. №1. С. 6–11.
70. Малышев А. Отмена графы «против всех» реставрация советского прошлого // Тайга-инфо. 2006. 8 июн. URL: <http://lavga.mfo/analit/267>
71. Матиенко Н. В. Местное самоуправление: осознанная необходимость «снизу» или обязательная реформа «сверху»? // Местное самоуправление в России: сб. статей. М.: 2001. 408 с.
72. Местное самоуправление в России и Германии. История и современность: сб. ст. / под общ. ред. Я. А. Пляйса и Н. М. Мухарямова. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2012. 384 с.
73. Местное самоуправление: опыт, проблемы и перспективы / А. В. Васильев. М.: Граница, 2002. 231 с.
74. Минрегион расставляет приоритеты в сфере местного самоуправления. Интервью с Еленой Кодиной // Муниципальная Россия. 2010. № 9. С. 27–33.
75. Михалева Г. М. Эволюция административных партий в современной России // Вестник Российского государственного гуманитарного университета. 2009. №1. С. 105–106.
76. Мониторинг региональных избирательных кампаний 8 октября 2006 года \\ Бюллетень Национального центра демократических процедур. №1, декабрь 2006 года. М.: Независимый институт выборов.
77. Муниципальные выборы и избирательные технологии / Авт.-сост. В. А. Дудникова, Новосибирск: «Ретил», 2009. 196 с.
78. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» / Отв. ред. А. А. Вешников, Науч. ред. В. И. Лысенко. М.: Типография Новости, 2003. 896 с.
79. Национальная идея России. В 6 т. Т. I. М.: Научный эксперт, 2012. 752 c. [Авторский совет: Якунин В. И., Сулакшин С. С., Багдасарян В. Э., Вилисов М. В., Кара-Мурза С. Г., Лексин В. Н.]
80. «Наш кризис имеет общую природу». URL: <http://liva.com.ua/ana-teresa-gutierrez-del-cid.html>
81. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической науки «Начала», 1997. 180 с.
82. Нудненко JI. A. К вопросу о пропорциональных выборах депутатов законодательных органов государственной власти субъектов РФ // Право и политика. 2006. №6. С.22–29.
83. Общество и выборы: пути развития избирательной системы России: сб. материалов науч-практ. конф. г. Иркутск, 25 марта 2011 г. / Избирательная комиссия Иркутской области; Национальный исследовательский Иркутский государственный технический университет; Институт законодательства и правовой информации им. М. М. Сперанского. Иркутск. 2011. 290 с.
84. Овчинников Б. И. Электоральная эволюция: пространство регионов и пространство партий в 1995-1999 г. // Полис. 2000. № 2. С. 68–79.
85. Панов П. В. Выборы в России: институциональная перспектива // Полис. № 5. 2008. С. 39–112.
86. Пастухов В. Б. У Конституционной черты… Вызовы и ответы российского конституционализма // Полис. 2013. № 1. С. 7–31.
87. Петров А. В. Избирательные блоки в сибирских парламентах: короткая, но яркая история / Петров А. В. II Вторые университетские социально-гуманитарные чтения. Иркутск: издание Ирк. ун-та, 2008. С. 38–44.
88. Петров А. В. Партии и выборы. Политический ландшафт Иркутской области // Неправильный треугольник: взаимоотношения власти, бизнеса и общества в регионах России. М.: Росспэн. 2008. 160 с.
89. Петров А. В. Региональный парламентаризм и многопартийность: год спустя / Петров А.В. // Паритет. №1. Иркутск: Оперативная типография «На Чехова», 2005. 60 с.
90. Петров А. В. Становление многопартийности в сибирских регионах / Петров А.В. // Изв. Ирк. ун-та. Вып.1, Политология, религиоведение. Иркутск: Оттиск, 2007. С. 181–184.
91. Постановление Правительства РФ от 27 декабря 1995 г. N 1251 "О Федеральной программе государственной поддержки местного самоуправления" (с изменениями и дополнениями). URL:  <http://base.garant.ru/179767/>
92. Проблема регионального и муниципального управления. Под ред. А. С. Новоселова. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2011. 408 с.
93. Пропорциональная избирательная система в России: История, современное состояние, перспективы / Иванченко А. В., Кынев А. В., Любарев А. Е., М.: Аспект Пресс, 2005. 332 с.
94. Политические партии и избирательнный процесс в Республике Хакасия / сост. И. Г. Cмолина, И. Е. Ауль; отв. ред. И. Г. Смолина. Абакан. 2004. 88 с.
95. Поппер К. Пропорциональная система противоречит демократии // Журнал о выборах. 2004. №4. С.55–57.
96. Пылин В. В. Местное самоуправление: выборы, референдумы, отзыв выборных лиц, собрания (сходы) граждан: учебное и научно-практическое пособие. СПб.: ЛГОУ им. А. С. Пушкина, 2001. 286 с.
97. Регулирование вопросов организации местного самоуправления законами субъектами Российской Федерации и муниципальными правовыми актами / Методологическое пособие. Авторский коллектив: И. В. Бабичев, Н. Р. Калантарова, Е. А. Кодина, Д. С. Поляков, А. А. Сергеев, Б. В. Смирнов. Под общей редакцией к.ю.н. И. В. Бабичева, Н. Р. Калантаровой. М.: РНЦ ГМУ, 2004. 316 с.
98. Римский В. Л. Клиентелизм как фактор электорального поведения российских граждан. URL:  <http://www.politnauka.org/library/russia/rimsky.php>
99. Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003-2008 гг. Аналитический доклад Института современного развития. URL: <http://www.insor-russia.ru/ru/programs/doc/3928>
100. Савранская О. Л. Удаление глав в отставку и проблема обеспечения прав местных сообществ // Муниципальная Россия. 2010. № 10. C. 81–91.
101. Сафаров М. Ф. Реформа партийной системы России сквозь призму демократии и федерализма / Сайт Казанского института федерализма. URL: [http://www.kazanfecl.rU/publications/kazanfedcralist/n 17-18/5](https://docviewer.yandex.ru/r.xml?sk=y84b07c27e766fb33399fe36bb82f4c1e&url=http%3A%2F%2Fwww.kazanfecl.rU%2Fpublications%2Fkazan)
102. Сивицкий В. А., Савранская О. Л. Формирование системы муниципальных представительных актов // Муниципальная Россия. 2010. № 5. С. 76–90.
103. Социально-экономическое положение Сибирского федерального центра в I полугодии 2012 г. Федеральная служба государственной статистики. М.: 2012. URL: http://www.invsib.ru/media/21261/tab-s.pdf
104. Скорых Н. Н. Экономика Сибири: учебное пособие. Сиб АГС. Новосибирск: Изд-во СибАГС, 2012. 208с.
105. Скосаренко Е. Е. Некоторые особенности применения пропорциональных избирательных систем // Журнал о выборах. 2004. №4. С. 38–42.
106. Таагепера Р., Шугарт М. Описание избирательных систем // Полис. 1997. №3. С. 114–136
107. Уоллерстайн М. Избирательные системы, партии и политическая стабильность // Полис. 1992. №5/6. С. 156–162
108. Устав города Новосибирска. URL: <http://www.novo-sibirsk.ru/articles/novosibirsk/ustav/>
109. Устав города Томска. URL: <http://duma.admin.tomsk.ru/elector/charter/>
110. Устав города Кемерово. URL: <http://www.kemerovo.ru/gorod/ustav.html>
111. Устав города Барнаул. URL: <http://www.duma-barnaul.ru/duma/charter/>
112. Устав города Красноярск. URL: <http://www.admkrsk.ru/administration/normdoc/Pages/state.aspx>
113. Устав города Омска. URL: admomsk.ru/c/document\_library/get\_file?p\_l\_id=22322
114. Устав города Горно-Алтайск. URL: <http://protown.ru/russia/city/articles/articles_1503.html>
115. Устав города Улан-Удэ. URL: <http://protown.ru/russia/city/articles/articles_1173.html>
116. Устав города Кызыл. URL: <http://base.garant.ru/28708073/>
117. Устав города Чита. URL: <http://www.admin.chita.ru/our_city/>
118. Устав города Иркутск. URL: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW411;n=65500>
119. Устав города Абакана. URL: <http://xn--h1ahm5cm.xn--80aaac0ct.xn--p1ai/aboutcity/ustav.html>
120. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями). URL: <http://base.garant.ru/10104758/>
121. Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=93502>
122. Федеральный закон от 11 июля 2001 г. N 95-ФЗ «О политических партиях» (с изменениями и дополнениями). URL: <http://base.garant.ru/183523/>
123. Федеральный закон от 12.06.2002 г. N 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями). URL: <http://base.garant.ru/184566/>
124. Федеральный Закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 06.12.2011) «Об общих принципах организации местного самоуправления в российской федерации». URL: <http://zakonprost.ru/zakony/o-samoupravlenii/>
125. Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. N 169-ФЗ "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу законодательных актов РСФСР" (с изменениями и дополнениями). URL: <http://base.garant.ru/12133495/>
126. Федеральный закон Российской Федерации от 2 апреля 2012 г. N 28-ФЗ. «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях». URL: <http://www.rg.ru/2012/04/04/partii-dok.html>
127. Чередов И. Г. Комплекс факторов, влияющие на современные партийные системы. / Тезисы выступления на конференции. // Политическое образование в современном мире: традиции и перспективы. – Программа всероссийской научной конференции. СПб: Факультет политологии СПбГУ, 2009. C.156–157.
128. Чуров В. Е., Борисов И. Б., Заславский С. Е., Кисин А. А., Пожидаева И. Е. Политическое суждение предполагает объективность и беспристрастность. Извлечение из Комментария на Резолюция Парламентской Ассамблеи Совета Европы № 1747 (2010) от 23 июня 2010 года «Состояние демократии в Европе и ход осуществления Ассамблеей процедуры мониторинга» в части, касающейся Российской Федерации // Журнал о выборах. № 5. 2010. С. 45-49.
129. Эффективность самоуправления муниципальных образований городских и сельских поселений (опыт России и Германии): материалы междунар. науч.-практ. конф., 14 апреля 2011 г. Ростов-на-Дону. Ред.-изд. гр.: А. В. Понеделков (руковод) и др. Ростов н/Д.: Изд-во САКГС, 2011. 896 с.
130. Ярошенко А. А. Местное самоуправление в системе власти в государстве // Государственная власть и местное самоуправление. 2002. № 4. С. 35–38.
131. American local government**.** ByRoger H**.**Wells**.** New YorkCity**,**McGraw**-**Hill Book Company, 1939. xii, 200 pp.
132. Anderson W. The Units of Government in the United States.-Chicago,Public Administration Service, 1949. vi + 50 pp..
133. Bawn K. The Logic of Institutional Preferences: German Electoral Low as a Social Choice Outcome // Amer. J. Political Sci. 1993. V. 37. No. 4. P. 965-989.
134. Веуmе К. von. Political Parties in Western Democracies. Aldershot, 1985. 207 p..
135. Bogaards M. Counting parties and identifying dominant party systems in Africa. European Journal of Political Research 43. 2004, Pp. 173–197.
136. Janda K. Political Parties: A Cross-National Survey. New York: The Free Press. 1980. 1019 pp.
137. Katz S. R. Democracy and Elections. Oxford UP, 1997. 352 p.
138. Katz S. R. Party Discipline and Parliamentary Government (Parliaments and Legislatures Series) [Shaun Bowler, David M. Farrell]. Ohio State University Press, 1999. 304 p.
139. LaPalombara D., Weiner M. The Origin and Development of Political Parties// Political Parties and Political Development / LaPalombara D., Weiner M (eds). N. Y., 1966.
140. Lijphart A. Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990. Oxford University Press 1994. Pp. xviii + 205 pp.
141. Quade Q. PR and Democratic Statecraft, Journal of Democracy, № 2. 1991. Pp. 36-41.
142. Reuter O. J. Remington T. F. United Russia as a Dominant Party: Overcoming the Commitment Problem. Department of Political Science Emory University. 35 p.
143. Sartori G. Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes. New York University Press, 1994. 219 pp.
144. Sartori G. Parties and Party Systems: A Framework for Analysis, Volume I. New York: Cambridge University Press, 1976.. xiii + 370 p.
145. Story D. The Mexican Ruling Party Stability and Authority. N.Y.: Praeger, 1986. 250 p.
146. March J. G., Olsen J. P. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life // The American Political Science Review. Vol. 78, No. 3 (Sep., 1984), Pp. 734-749
147. William H. Riker, The Two-party System and Duverger's Law: An Essay on the History of Political Science. American Political Science Review, 76 (December, 1982), Pp. 753–766.