

Н. В. Губина, Л. Р. Шарипова

ПЛЮСЫ И МИНУСЫ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В РОССИЙСКИХ ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Ключевые слова: участие политических партий, избирательные системы, органы местного самоуправления.

В статье раскрываются возможности и проблемы участия политических партий в формировании российских органов местного самоуправления на современном этапе развития страны.

Keywords: participation of political parties, electoral system, local governments.

The article describes the opportunities and challenges of participation of political parties in the formation of Russian local authorities at the present stage of development.

Обоснование исследования

Муниципальные правовые отношения и институты в России, начиная с 1993 г., находятся в состоянии реформирования, происходит поиск наиболее оптимальных путей их становления и развития. С момента принятия нового Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г., реформа местного самоуправления вступила в новую фазу. Одновременно с этим продолжается преобразование и совершенствование политических институтов нашего государства, ее избирательной системы. Эти процессы протекают параллельно, взаимно влияя друг на друга, выдвигая новые требования к законодательству и правоприменению.

Традиционно в России политическая составляющая общественной жизни была и остаётся важнейшим источником и механизмом организации совместной жизни людей, мощным орудием целенаправленных преобразований как в экономике, так и в социальной сфере. Кроме того, политические процессы на уровне государственного управления оказывают огромное влияние на все другие уровни управления, в том числе и на муниципальный.

Выступая самостоятельным уровнем публичной власти, местное самоуправление приближает власть к своему источнику, т.е. к народу, и является одной из главных составляющих демократии. Именно на муниципальном уровне непосредственно реализуется право каждого гражданина участвовать в управлении делами местного сообщества. Учитывая, что именно от муниципальной власти напрямую зависят и возможности инновационного развития территории, и качество реализации национальных проектов, и эффективность оказания многих услуг жителям, местное самоуправление и люди, профессионально занятые его осуществлением, нуждаются в самом серьёзном внимании и поддержке со стороны государства.

Задача местного самоуправления – одновременно обеспечивать эффективное управление и создавать условия для нормального функционирования всех сфер жизнедеятельности населения. Муниципальные выборы, посредством которых формируются подотчетные и

подконтрольные населению выборные органы местного самоуправления, являются необходимым элементом системы организации и функционирования местного самоуправления. Поэтому, как выбирать представителей населения, для осуществления ими властных полномочий, вопрос не праздный. Некоторые из избирательных технологий используют индивидуальный принцип отбора кандидатов, другие — партийный. На чём же следует остановиться при формировании органов местного самоуправления?

Люди давно научились организовываться в целях защиты своих особых политических интересов и навязывания своей воли в качестве господствующей. Такой вид организации называется партией. Партийная организация направляет действия многих людей к единой цели, регулирует их в соответствии с определенными нормами. Благодаря партийной системе, идеологические или моральные установки людей превращаются в материальную силу. Поэтому партия, как организация, выступает важнейшим средством выражения интересов, формирования единой воли, она способна снимать внутренние противоречия, конфликты, она становится единым политическим субъектом. Без политической организации интеграция общества на длительный период оказывается просто невозможной.

Партии и избирательные системы выступают важнейшими субъектами политических отношений в либеральной демократии. Именно в них конкретно выражаются основополагающие принципы демократии – политический плюрализм, представительство, выборность должностных лиц.

Провозглашая Россию демократическим федеративным правовым государством с республиканской формой правления Конституция Российской Федерации, в качестве одного из обязательных признаков существования такого государства предполагает участие политических партий в деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Принятый 11 июля 2001 г. Федеральный закон № 95-ФЗ «О политических партиях» закрепил правовой статус политических партий, создал

основу правового механизма их функционирования и послужил базой для проведения партийной реформы в Российской Федерации. Между тем, процесс правовой институционализации политических партий в России в полной мере ещё не завершён. Он находится сегодня в стадии становления. Соответственно ощутима потребность как в теоретическом, так и в эмпирическом исследовании не только правового статуса политических партий, но и особенностей выдвижения кандидатов в органы местного самоуправления. В пользу этого говорит и относительная новизна феномена правовой институционализации российских политических партий во взаимодействии с органами муниципальной власти.

На основе вышеизложенного можно сделать вывод, что всесторонняя комплексная общетеоретическая и эмпирическая научная разработка вопросов взаимодействия политических партий и местных органов власти в России насущна и актуальна.

Методология исследования

Методология представляет собой комплекс правил и критериев интерпретации фактов, исследовательских планов, приемов сбора данных, и тесно связана с теорией, которая в свою очередь является частью господствующей в данный период общественно-политической парадигмы.

Как уже говорилось, научный интерес к проблемам функционирования партий и партийных систем связан с тем, что политические партии были и остаются важнейшим политическим институтом. Проблемы политических партий могут служить своеобразным индикатором, позволяющим определить истинный характер процессов, происходящих в государстве и обществе. Партии являются вторым по важности после государства субъектом и центром сосредоточения политики. Создаются для борьбы за власть и для её использования. Теоретическое осмысление политических партий имеет давнюю традицию, так как проблемы политических партий оказываются собирательным и концентрированным выражением особенностей реальных процессов и теоретически значимых политических явлений.

Исследование политических партий и их взаимодействий может представляться с позиций различных наук: политологии, политической социологии, политической экономии и т.д.

Так в политической социологии, партия и партийная система как социальный феномен является одним из объектов, который исследуется через взаимоотношения между обществом и государством, между социальным строем и политическими институтами [1].

На протяжении всей истории существования партий использовались и совмещались различные подходы исследования, что способствовало пониманию исторической перспективы перехода от моноцентрической модели политического господства и управления к

плюралистической модели политической демократии, а также тех ловушек и дилемм реального политического процесса, которые объективно представлены в объективно заданной структуре возможных изменений и тенденций общественного развития. Однако следует отметить, что пока не удалось создать единую методологическую базу исследований политических партий. Это связано с тем, что исследователям партий не хватает какого-либо определенного и общепринятого фокуса.

Отсутствие общепризнанной методологической основы затрудняет поиск консенсуса относительно методики исследования и его категориально-понятийного аппарата. Исследователи продолжают дискутировать о том, какой вид должна принять теория партий, какие методологические принципы, концептуальные основы и аналитический инструментарий должна иметь в своей основе и какой степенью широты охвата должна обладать.

Исследователи партий на протяжении всей их истории активно искали и ищут новые пути и направления, способствующие более адекватному пониманию явлений на основе их переосмысления с использованием последних теоретических достижений. Каждый период в развитии исследований партий характеризуется преобладанием какой-либо одной парадигмы с присущими ей представлениями, методами, концепциями.

В научной проблематике партии часто рассматриваются с помощью аксиологического и институционального подходов [2].

Использование *аксиологического подхода* связано с тем, что политическая система общества и такие её элементы, как партии организованы на единой нормативно-ценностной основе, которая обеспечивает совокупность взаимодействий (отношений) политических субъектов, связанных с осуществлением власти (правительством) и с управлением обществом.

Данный подход рассматривает свой предмет с позиций объединения разнообразные действия и взаимоотношения властвующих групп и подвластных, управляющих и управляемых, господствующих и подчинённых, теоретически обобщает деятельность и взаимосвязи организованных форм властеотношений – *государственных* и *иных институтов* и учреждений, а также *идеологических* и политических ценностей и норм, регулирующих политическую жизнь членов данного общества.

Институциональный подход акцентирует внимание исключительно на формальных аспектах государственной политики. Изучение конституционных актов и основанной на них политической практики, а также функционирования законодательной власти, законов о выборах, на которых базируется деятельность политических партий, сложных процедур самоуправления и муниципальной политики призвано выявить

фундаментальную роль структур и правил, определяющих политические ориентации.

Условным началом институционального периода истории партий можно считать 1902 г., когда вышла в свет «пионерская» работа М. Острогорского «Демократия и политические партии» [3], а его «вышей точкой» и одновременно финалом – написанием М. Дюверже [4] книги «Политические партии». Предложенные в работе Дюверже типологии партийных организаций и система переменных для их анализа, применяемая в сравнительных исследованиях, до сих пор пользуются популярностью.

Институциональный подход рассматривает политическую систему как совокупность государственных и негосударственных институтов социальных и правовых норм, посредством которых реализуются политико-властные отношения. Предметом исследования являются обособленные, организационно оформленные центры власти: местное самоуправление, политические партии, а также нормы, регулирующие деятельность этих институтов и их взаимодействие. Институциональный подход дает возможность детально изучить отдельные субъекты, их функционирование. Политическое поведение при институциональном подходе анализируется в тесной взаимосвязи с существующими политическими институтами – учреждениями и установлениями. Основными элементами структуры политической системы с точки зрения институционализма являются местное самоуправление, партии, общественные объединения и их взаимодействие.

В изучении политической системы общества огромную роль играет исследование разного рода политических документов: уставов политических партий, программ партий, разного рода отчетов, стенограмм заседаний и др. Поэтому в качестве *эмпирического метода сбора данных*, содержащихся в различного рода документах и представленных в средствах массовых коммуникаций исследователи используют контент-анализ. С помощью контент-анализа анализировались сообщения СМИ, программы партий, правовые акты.

Для эффективного достижения цели исследования можно использовать процедуру сравнения, которая позволяет наглядно представить достоинства и недостатки предмета исследования по сравнению с определённым образцом (с прошлым, с лучшим и т.п.). В нашем случае сравнительный анализ способен обеспечить сравнение политических систем разных субъектов, а также структурных элементов этих систем. Он является достаточно продуктивным и при выявлении условий стабильности политических систем или причин их трансформации.

Существенную роль в комплексе технических средств ведения исследований играет анализ статистического материала, который позволяет получать достаточно надежные результаты в выявлении закономерностей и

тенденций развития политических процессов с помощью статистических расчетов.

Таким образом в нашем исследовании были использованы самые разнообразные методы в рамках институционального подхода, которые позволили комплексно переработать материал о политических партиях, их структуре, функциях, роли в формировании представительных органов местного самоуправления Российской Федерации.

Результаты исследования

В России идет процесс становления многопартийности, о чем свидетельствует проведенный нами анализ уставов политических партий.

Когда осуществлялся анализ, то нами отслеживалось, как в уставе политических партий прописаны обязательные положения, которые закреплены в Федеральном законе от 11.07.2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» [5]:

- цели и задачи политической партии;
- наименование политической партии, в том числе сокращенное, а также описание символов (если они имеются);
- условия и порядок приобретения и утраты членства в политической партии, права и обязанности ее членов;
- порядок учета членов политической партии;
- порядок создания, реорганизации и ликвидации политической партии, ее региональных отделений и иных структурных подразделений;
- порядок избрания руководящих и контрольно-ревизионных органов политической партии, ее региональных отделений и иных структурных подразделений, срок полномочий и компетенцию указанных органов;
- порядок внесения изменений и дополнений в устав политической партии и ее программу;
- права политической партии, её региональных отделений и иных структурных подразделений в области управления денежными средствами и иным имуществом, финансовую ответственность политической партии, ее региональных отделений и иных структурных подразделений и порядок отчетности политической партии, ее региональных отделений и иных структурных подразделений;
- порядок выдвижения политической партией кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления, в том числе на повторных и дополнительных выборах;
- основания и порядок отзыва выдвинутых политической партией, ее региональным отделением, иным структурным подразделением, имеющими право участвовать в выборах, кандидатов, зарегистрированных кандидатов в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления, порядок исключения кандидатов из

выдвинутых политической партией, ее региональным отделением, иным структурным подразделением, имеющими право участвовать в выборах, списков кандидатов;

- порядок выдвижения политической партией кандидатур на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Анализ показал, что во всех уставах политических партий, входящих в состав ныне действующего парламента, обязательно определяются цели и задачи, связанные с участием партий в функционировании органов местного самоуправления.

Так уставом Коммунистической партии Российской Федерации (КПРФ) среди основных целей и задач значится: «координация действий своих фракций, депутатских групп и депутатов в законодательных (представительных) органах государственной власти и представительных органах местного самоуправления» [6].

Политическая партия «Справедливая Россия» декларирует свои цели в области местного самоуправления следующим образом: «выражение мнений граждан по любым вопросам общественной жизни, доведение этих мнений до сведения широкой общественности, органов государственной власти и органов местного самоуправления» [7].

«Либерально-демократическая партия России» (ЛДПР), в соответствии с Уставом «является добровольным общественным объединением, созданным в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления» [8].

Политическая партия «Единая Россия» среди целей определяет «формирование общественного мнения в Российской Федерации в соответствии с основными положениями Программы Партии, политическое образование и воспитание граждан, выражение мнений граждан по любым вопросам общественной жизни, доведение этих мнений до сведения широкой общественности, органов государственной власти и органов местного самоуправления и влияние на формирование их политической воли, выражаемой ими в голосовании на выборах и референдумах» [9]. Для достижения целей партия «Единая Россия» решает задачи изучения, анализа потребностей граждан и формирование проектов новых решений органов местного самоуправления, реализует основные программные положения Партии путем участия избранных от партии лиц в выработке решений и в работе органов местного самоуправления, создает и готовит партийный кадровый резерв для участия в выборах в органы местного самоуправления.

Во всех уставах, регламентирующих деятельность политических партий прописаны условия и порядок приобретения и утраты членства в политической партии, какими правами они обладают, выполнение каких обязанностей на них возложено и т.д. Наименование также является обязательным элементом функционирования политической партии, только следует помнить, что в названии нельзя употреблять имён, фамилий и дублировать уже созданные партии.

Особое внимание при анализе было уделено положениям, в которых закрепляется порядок выдвижения кандидатов в органы местного самоуправления и формирования руководящих органов местных отделений партий.

Высшим руководящим органом местных отделений политических партий «Коммунистической партии Российской Федерации», «Справедливой России», «Патриоты России», «Российской объединенной демократической партии «Яблоко», Всероссийской политической партии «Единая Россия», Всероссийской политической партии «Правое дело» является Конференция (Общее собрание).

К компетенции Конференции местных отделений партий вышеперечисленных партий относится выдвижение кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах местного самоуправления тайным голосованием. Политический совет местных отделений партий обладает правом выдвигать кандидатов (списки кандидатов) на дополнительных и повторных выборах депутатов представительных органов муниципального образования.

Следует обратить внимание, что местное отделение Всероссийской политической партии «Правое дело» [10] (в том числе не обладающее статусом юридического лица) вправе принимать участие в выборах в органы местного самоуправления в качестве избирательного объединения. Решение о выдвижении кандидатов принимается Съездом большинством в 2/3 голосов от числа зарегистрированных делегатов Съезда.

Отличительными чертами уставов только двух политических партий: Российская объединенная демократическая партия «Яблоко» [11], Всероссийская политическая партия «Правое дело» - является то, что в них закреплено положение о распределении депутатских мандатов исключительно между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями.

Что же касается политической партии «Либерально-демократическая партия России», то руководящими органами являются Съезд, Высший Совет и Председатель ЛДПР. Решение о выдвижении кандидатов на выборные должности в органы местного самоуправления также принимается тайным голосованием по кандидатурам, представленным координационным Советом регионального отделения на собрании местного отделения партии.

Одновременно с выдвижением списков кандидатов, кандидатов в депутаты

законодательных (представительных) органов государственной власти, представительных органов местного самоуправления соответствующий руководящий орган Партии и руководящий орган структурного подразделения, осуществляющий выдвижение, может принять Предвыборную программу действий кандидатов в депутаты.

Депутаты законодательного органа субъекта Федерации, не вошедшие во фракции, вправе образовывать депутатские группы. Минимальное количество депутатов для регистрации депутатской группы устанавливается регламентом законодательного органа. Например, в Государственном Совете Удмуртской Республики – 10 депутатов [12], в Государственном Совете Республики Татарстан – 7 [13], в Московской областной Думе – 5 [14]. Порядок регистрации депутатской группы аналогичен регистрации фракции. В случае, если число членов депутатской группы становится менее требуемого числа, деятельность этой депутатской группы может быть прекращена.

Депутаты, не вошедшие ни в одно из депутатских объединений при их регистрации либо выбывшие из депутатского объединения, в дальнейшем могут войти в любое из них при согласии депутатского объединения.

Депутат вправе состоять только в одном депутатском объединении. Депутат входит в состав депутатского объединения на основании решения большинства от общего числа членов депутатского объединения по его письменному заявлению. Депутат выводится из состава депутатского объединения на основании решения большинства от общего числа членов депутатского объединения об исключении его из депутатского объединения, а также в случае подачи им письменного заявления:

- о выходе из депутатского объединения;
- о переходе в другое зарегистрированное депутатское объединение;
- о вхождении во вновь образуемую депутатскую группу.

В случае досрочного выбытия депутата, избранного в результате распределения депутатских мандатов между списками кандидатов избирательных объединений, избирательных блоков, законодательный орган принимает постановление о прекращении полномочий указанного депутата.

Анализ уставов политических партий свидетельствует, что правом выдвигать списки кандидатов в депутаты представительного органа муниципального образования обладают все политические партии, имеющие региональные и местные отделения партий. При этом политические партии в Российской Федерации представляют собой общественные объединения с вытекающими из этого особого статуса законодательными требованиями к числу членов и географией охвата, обладающими правом выдвижения кандидатов, списков кандидатов на всей территории Российской Федерации и на всех уровнях выборов.

Второй уровень анализа касался особенностей избирательных систем, позволяющих или нет политическим партиям России эффективно участвовать в деятельности органов местного самоуправления.

Современные избирательные системы, которые применяются в цивилизованных государствах, – достаточно сложные механизмы, в идеале позволяющие учесть при формировании представительных органов власти любое, даже незначительное, изменение политического настроения избирателей. Именно к такой идеалистической модели (чуткого реагирования власти на настроение и устремления общества) организации демократии стремиться любое цивилизованное сообщество на всех уровнях народовластия.

Что касается выбора конкретной избирательной модели, то в данном случае определяющей является четкая постановка целей использования самой избирательной системы (системы выборного представительства), которая определяется законодателем с участием политических сил и общественности.

Известно, что в абсолютном большинстве муниципальных образований России в настоящее время применяется мажоритарная система относительного большинства с использованием одномандатных или многомандатных избирательных округов. Единственным требованием к избирательной системе, сформулированном на уровне федерального закона, является положение ч.3.1 ст.23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [15] в редакции Федерального закона от 20.03.2011 г. № 38-ФЗ, согласно которому не менее половины депутатских мандатов в избираемом на муниципальных выборах представительном органе муниципального района, городского округа с численностью 20 и более депутатов распределяются по пропорциональной системе. Эти поправки, внесенные с целью повышения роли политических партий на местном уровне, тем не менее, не предусматривают лишение граждан возможности участия в выборах в органы местного самоуправления самостоятельно без включения в партийные списки.

Необходимо заметить, что ни одна политическая партия не выступила против введения пропорциональной системы выборов на местном уровне по понятной причине – любая партия стремится установить своеобразный монополизм на участие в выборах всех уровней. Объяснение этому простое: основную конкуренцию партийным кандидатам на выборах в органы местного самоуправления в современной России составляют кандидаты-самовыдвиженцы, которые на всех последних выборах по количеству превосходят число кандидатов от партий, за исключением кандидатов «Единой России», но и она чаще соперничает за депутатский мандат только с самовыдвиженцами, а не с кандидатами от других партий. Так на последних выборах в единые дни

голосования, самовыдвиженцы претендовали почти на 80 процентов распределяемых мандатов, а все партии (без учета «Единой России») даже в сумме не выдвигали такого количества кандидатов. Введение обязательной пропорциональной системы выборов на местном уровне создаст условия для открытия «второго дыхания» политическим партиям, которые сегодня испытывают проблемы в формировании местных отделений партии.

Необходимо отметить, что с 2005 г. в Федеральном законе №131-ФЗ действует норма, которая требует от субъектов РФ устанавливать в своём законодательстве различные избирательные системы, с тем, чтобы муниципальные образования могли выбрать из них те, которые подходят каждому из них, и закрепить их в своих уставах.

В настоящее время в регионах в целом принято законодательство, позволяющее устанавливать на муниципальных выборах систему выборов с использованием элементов пропорциональной системы.

Так, например, Государственная Дума Ставропольского края состоит из 50 депутатов, 25 из которых избирается по мажоритарной, а 25 – по пропорциональной системе.

В других субъектах Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа, также распространяется применение пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах.

В законодательстве субъектов РФ установлен следующий критерий: «Не менее половины депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации либо в одной из его палат распределяется между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями, избирательными блоками, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов» [16]. Анализ положений конституций (уставов) субъектов Российской Федерации позволяет сделать вывод: законодательные органы субъектов РФ формируются с соблюдением следующей пропорции: половина депутатов по одномандатным избирательным округам, а вторая половина – пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов (республики Мордовия, Татарстан, Удмуртская Республика, Московская, Нижегородская, Ульяновская области и др.).

Законом субъекта Федерации может предусматриваться необходимый для допуска к такому распределению депутатских мандатов минимальный процент голосов избирателей, полученных списком кандидатов. При этом минимальный процент голосов избирателей должен устанавливаться с таким расчетом, чтобы к распределению депутатских мандатов было допущено не менее двух списков кандидатов, получивших в совокупности более 50 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Законами субъектов Федерации

установлены различные проценты. Например, в Республике Татарстан – 7% [13], в Республике Мордовия [17], Ульяновской области [18] – 5%, в Московской области – 4% [14].

В результате выборов 2 декабря 2007 года Народный Хурал Республики Бурятия был практически полностью сформирован из представителей тех или иных политических партий. 64 из 66 депутатов являются членами партийных фракций. Фракции были сформированы четко по партийной принадлежности. Политические партии начали играть значимую роль во всей деятельности регионального парламента. Другими словами можно сказать, что впервые за свою историю Народный Хурал стал партийным. Также можно добавить еще то, что парламент республики стал многопартийным, но со значительным доминированием одной партии.

В своем Послании Федеральному Собранию 2011 года Президент РФ Д.А. Медведев еще раз остановился на качестве политической системы, как важнейшем показателе качества жизни граждан. «К сожалению, роль большинства политических партий в работе муниципалитетов пока практически не ощущается, в результате на местном уровне не все партии выполняют функцию общероссийских политических организаций» [19].

В связи с этим в 2011 году были внесены изменения в статью 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [20] и в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [15], направленные на формирование правовых условий для более активного участия политических партий в муниципальных выборах, что в конечном итоге будет способствовать развитию политической конкуренции и укреплению гражданского общества в стране.

Более широкое распространение пропорциональной (и смешанной) избирательных систем, на наш взгляд, будет способствовать усилению ответственности этих органов перед гражданами, профессионализации депутатского корпуса; добавим, что это приведёт к становлению политического плюрализма и многопартийности на данном уровне публичной власти. Однако очевидны и недостатки этой модели, которые связаны с тем, что партии не пользуются большой популярностью в обществе. Для органов МСУ – в большей степени, чем для региональных и федеральных органов представительной власти – важна роль защитников интересов конкретных территорий, которую в нынешних условиях лучше выполнит прямой представитель, т.е. мажоритарный депутат. Кроме того, пропорциональная система лишается смысла, если общее число избирателей ограничено, а число мест, подлежащих распределению по пропорциональной системе, менее 15 (это означало бы установление отсекающего барьера де-факто на уровне выше 7%). Поэтому намечающиеся нововведения по внедрению такой системы должны

носить постепенный характер и распространять её можно не более чем на половину депутатского корпуса в достаточно крупных муниципальных образованиях.

Согласно Федеральным законам при формировании органов местного самоуправления используются в большинстве субъектов РФ смешанные избирательные системы. Почти в каждом субъекте присутствуют представители ныне действующих политических партий, зарегистрированные в Парламенте, однако политическая партия «Единая Россия» завоевала большинство в законодательных органах всех уровней власти и местного самоуправления, причем добилась она этого как по чисто пропорциональной, так и по смешанным системам.

Некоторые выводы и рекомендации

Исследование ещё раз доказало, что в России идет процесс становления многопартийности, но усиление партийного представительства в органах МСУ, по мнению и учёных, и практиков государственного и муниципального управления, имеет как достоинства, так и недостатки.

Это связано с тем, что любые изменения социальной реальности, выступают вызовами, «угрозами» для сложившейся системы (в том числе и политической) жизнедеятельности людей. Реальность трансформируется быстрее и иначе, чем её успевают освоить сделать понятной с помощью научных теорий [21, с.94].

В качестве положительных моментов привлечения партий к местному самоуправлению отмечают:

Во-первых, в политическом плане у местной власти, построенной на партийной основе, появляется дополнительный механизм защиты по партийной линии – федеральные партийные структуры. В перспективе это способно серьёзно изменить расклад сил в пользу Федерации с ослаблением регионального влияния на местный уровень. Партийная фракция в муниципалитете включается в партийный механизм контроля и отчётности. Это может нормализовать и легализовать отношения между органами МСУ и региональной администрацией, которые в настоящее время нередко строятся на неформальной и непрозрачной основе. У партийного актива появляется возможность следить за их развитием и контролировать их состояние. Это помогает проводить нужные законодательные инициативы, решать вопросы взаимодействия с властью.

Во-вторых, партийное представительство в муниципалитете содействует развитию местных отделений политических партий, заставляет их заботиться о доверии населения, вникать в местные дела, формировать «скамейку запасных». Соответственно, стимул для развития получают и институты гражданского общества – разного рода ассоциации, сотрудничающие с партиями; тем самым расширяются каналы для повышения качества и уровня народного представительства во власти, что было обозначено в Послании

Президента Д.А. Медведева в качестве важнейшей задачи развития политической системы страны.

В-третьих, правильно построенная система партийного представительства может способствовать повышению ответственности депутатов перед избирателями. Партия, в отличие от кандидата-одномандатника, не может внезапно исчезнуть из муниципалитета. Если кандидат-одномандатник может использовать популистскую риторику, то партия рискует подорвать свою репутацию. Это в перспективе оздоровит партийную систему на всех уровнях, будет способствовать снижению популизма. На федеральном уровне любая проблема предстает в обобщённом виде, что облегчает превращение её в лозунг. В то же время на местах трудно прикрыться подобными вещами. Здесь обещания могут быть только конкретными, и их исполнение легко контролируется населением.

Подводя итоги, отметим, что формально Российская Федерация является демократическим государством с многопартийной системой. В уставах политических партий законодательно закреплён порядок выдвижения кандидатов на выборные должности в органы местного самоуправления. Однако, изучив нормативно-правовую базу, регламентирующую деятельность органов субъектов РФ, мы увидели, что между органами МСУ и партиями нет конструктивного взаимодействия. В Уставах, Регламентах, Положениях и иных документах не прописан порядок взаимодействия органов местного самоуправления и политических партий. Ещё одной проблемой, выявленной по результатам исследования, выступает переход с мажоритарной избирательной системы на пропорциональную систему. Этот переход был обозначен в Послании Президента Федеральному Собранию. В связи с расширением применения пропорциональной системы на муниципальных выборах возникает ряд теоретических и практических проблем. Вряд ли целесообразно применять её в сельских и городских (за исключением городских округов) поселениях. Это, связано, во-первых, с традиционно небольшим числом депутатов в представительных органах поселений в связи, с чем в них затруднительно будет создавать несколько партийных фракций. Во-вторых, это повлечёт огромные расходы для политических партий, которые должны будут выдвигать списки кандидатов в большом количестве поселений по всей России.

Тесно связанная с предыдущей проблема – величина так называемого избирательного барьера (минимального процента голосов избирателей, который необходимо набрать списку кандидатов, чтобы быть допущенным к распределению депутатских мандатов).

Выходом из ситуации может стать обучение населения ответственности за ведение общих для них дел. А для этого необходимо расширить привлечение всех категорий населения к местному самоуправлению, которое способствует формированию гражданской политической культуры и развитию нового типа личности с

элементами либерального мировоззрения, т.е. активной, инициативной, не уповающей на государство, что традиционно присуще российскому менталитету.

Эффективность взаимоотношений партий и института местного самоуправления во многом зависит от того, насколько правильно будет построена партийная работа на муниципальном уровне. Эта правильность проявится и в строительстве сети первичных партийных организаций, и в реализации гражданских инициатив и различных партийных проектов, позволяющих сплотить местное сообщество, и в росте способности согласовать интересы жителей, органов власти, политических партий, бизнеса при реализации экономических проектов, и во многом другом.

Многопартийность, конечно же, представляет собой ключевую составляющую демократии, но российское общество делает в этом направлении лишь первые шаги, поэтому в России сегодня действует лишь набор партий, что принципиально отличает её от стран с многопартийной системой. Это приводит к негативным явлениям общественной жизни;

1. Партии, не будучи элементами системы, не осознают, что они могут сделать для общества, поэтому ставят завышенные задачи, прибегают к безответственной риторике, популизму.

2. Борьба за власть обостряется, и всё больше отходит от цивилизованных форм; конкуренция программ подменяется конкуренцией пиар-групп, специализирующихся на проведении выборов.

3. Ареной такой борьбы становится законодательный орган, и межфракционные противоречия достигают такого накала, что мешают нормальному законотворческому процессу.

Указанные негативные явления в политической жизни нашей страны могут быть ограничены только появлением в государстве полноценной многопартийной системы, а для этого, несомненно, необходимо формирование и функционирование муниципальных органов с участием политических партий.

Литература

1. Политическая социология. URL : <http://www.wikipedia.ru/Политическая социология> (дата обращения 15.03.2012).
2. Аксиологический и институциональный подход. URL : <http://www.wiki-pedia.ru> (дата обращения 16.03.2012).
3. Медушевский А.: Острогорский М.Я. Демократия и политические партии // Конституционное право : восточноевропейское обозрение. М. : Изд-во Центра Конституц. исслед. МОНФ, 1997. № 3. С. 210.
4. Дюверже М. Политические партии / Пер. с франц. - М.: Академический Проект, 2000. - 538 с. - (Серия "Концепции")
5. Федеральный закон «О политических партиях» (дата обращения 20.03.2012).
6. Устав политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации». URL : <http://www.kprf.ru> (дата обращения 24.03.2012).
7. Устав политической партии «Справедливая Россия». URL : <http://www.spravedlivo.ru> (дата обращения 24.03.2012).
8. Устав политической партии «Либерально-демократическая партия России». URL : <http://www.ldpr.ru> (дата обращения 23.03.2012).
9. Устав политической партии «Единая Россия». URL : <http://www.er.ru> (дата обращения 23.03.2012).
10. Устав политической партии «Правое дело». URL : <http://www.pravoedelo.ru> (дата обращения 24.03.2012).
11. Устав политической партии «Яблоко». URL : <http://www.yabloko.ru> (дата обращения 24.03.2012).
12. Государственный Совет Удмуртской Республики. URL : <http://www.udmgossovet.ru> (дата обращения 10.04.2012).
13. Государственный Совет Республики Татарстан. URL : <http://www.gossovtatarstan.ru> (дата обращения 10.04.2012).
14. Московская областная Дума. URL : <http://www.moduma.ru> (дата обращения 10.04.2012).
15. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». URL : <http://www.consultant.ru> (дата обращения 20.03.2012).
16. Федеральный закон от 06 октября 1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями). URL : <http://www.consultant.ru> (дата обращения 13.03.2012).
17. Государственное Собрание Республики Мордовия. URL : <http://old.e-mordovia.ru> (дата обращения 21.03.2012).
18. Законодательное Собрание Ульяновской области. URL : <http://www.zsuo.ru> (дата обращения 21.03.2012).
19. Послание Президента РФ Федеральному Собранию (дата обращения 25.03.2012).
20. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». URL : <http://base.consultant.ru> (дата обращения 08.04.2012).
21. Андреев Э.М. Социально-культурная идентификация: методологические проблемы исследования и реализации // Вестник казанского технологического университета: Т.15. № 2; М-во образ. И науки России. Казан. Нац. Исслед. Технол. Ун-т. - Казань: КНИТУ, 2012. - С.94-98.