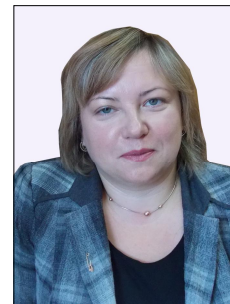


ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ РОССИИ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ РЕФОРМА

PROBLEMS OF RUSSIAN POLITICAL PARTIES ACTIVITY AND MUNICIPAL REFORM

Н. В. Зимина, Забайкальский государственный университет, г. Чита
ziminanv2010@yandex.ru

N. Zimina, Transbaikal State University, Chita



Современные политические партии становятся неотъемлемой частью политической системы общества. Они имеют свою организационно-правовую основу, регистрируются в качестве некоммерческих организаций, имеют устав, программу, лидеров, собственные цели и задачи. Одной из задач любой политической партии является участие в жизни общества, в решении его проблемных вопросов. Партии принимают активное участие как в выборный, так и в межвыборный периоды, когда они должны решать вопросы, отрабатывать голоса электората.

Политические партии как субъекты политического процесса в разное время играют значимые управленческие роли как в центре, так и в субъектах РФ и муниципальных образованиях. Политические партии и их региональные отделения представляют собой идеологический, концептуальный, кадровый и электоральный ресурс любой власти. Региональные отделения политических партий вписываются в политическое пространство российских регионов как один из самых активных субъектов политического процесса. Они отражают региональные интересы, а также степень демократичности региональной власти и органов местного самоуправления.

Местные отделения политических партий все чаще становятся интегрирующим звеном для всех остальных, не менее важных субъектов политики, прежде всего органов местного самоуправления, средств массовой информации, общественных движений в единый региональный управленческий процесс, что обусловлено интересами и особенностями каждого региона России

Ключевые слова: политические партии; региональные отделения политических партий; регистрация политических партий; законодательство; общественная организация; муниципальный округ; реформа; муниципальные правовые акты; программа партии; устав

Modern political parties are becoming an integral part of the political system of society. They have their own organizational and legal basis and are registered as a non-profit organization with their own status, program, leaders, and their own goals and objectives. One of the tasks of any political party is to participate in the life of society, in solving its problems. Parties take an active part both in the election period and in the inter-election period, where they must decide their issues and win the votes of the electorate.

Political parties as subjects of the political process at various times play significant managerial roles, both in the center and in the Russian regions and municipalities. Political parties and their regional branches represent an ideological, conceptual, personnel and electoral resource of any government. Regional branches of political parties fit into the political space of Russian regions as one of the most active subjects of the political process. They reflect regional interests, as well as the degree of de-mocraticity of regional authorities and local self-government bodies.

Local branches of political parties are increasingly becoming an integrating link for all other, equally important political actors, primarily local governments, mass media, and social movements in a single regional management process, which is determined by the interests and characteristics of each region of Russia

Key words: political parties; regional branches of political parties; registration of political parties; legislation; public organization; municipal district; reform; municipal legal acts; party program; statute

Введение. В исследовании проанализированы проблемы деятельности политических партий в России в свете муниципальной реформы, на примере деятельности региональных отделений политических партий в Забайкальском крае.

Актуальность исследования обусловлена тем обстоятельством, что политические партии представляют большой интерес для общественно-политических исследований. Начиная с 2012 г., список политических партий стремительно увеличивался в связи с принятыми поправками в федеральное законодательство, согласно которым регистрировать политическую партию становится возможным при наличии членства в количестве 500 человек. Такая поправка предоставляет возможность увеличения темпов регистрации политических партий, но не улучшения их качественных характеристик. К началу 2020 г. список зарегистрированных политических партий в России включает 52 партии [7].

Объектом исследования выступают политические партии.

Предметом исследования является деятельность политических партий в условиях муниципальной реформы.

Целью исследования стал анализ деятельности политических партий в условиях формирования политических институтов.

Задачи, поставленные в данной статье, исходят из цели и отражаются в необходимости определения положения политических партий в современной политической системе и выявления изменений в деятельности политических партий в условиях реформ.

Материалы и методы исследования. Основными компонентами методологии изучения политических партий являются определение проблемы и гипотезы исследования, с целью формулирования выводов и предложений. В процессе исследования политических партий, как правило, применяются такие методы исследования, как институциональный, сравнительный, нормативный. Они позволяют определить понятийный аппарат, проанализировать деятельность партий в определенный период, изучить нормативно-правовую базу [9].

Результаты исследования и их обсуждение. Партия – это вид общественной организации, который регистрируется в органах государственной власти и принимает участие в политической жизни государства на всех

уровнях управления [2]. Политические партии и их региональные отделения особенно активно ведут свою деятельность в переходные периоды, например, в период реформ или революций [11]. Реформа определяется как переходный период, направленный на преобразование многих или одной сферы общества [12].

Партии принимают активное участие как в выборный, так и в межвыборный периоды, когда они должны решать вопросы, отрабатывать голоса электората. Политические партии как субъекты политического процесса в разное время играют значимые управленческие роли как в центре, так и в субъектах РФ и в муниципальных образованиях [10].

При проведении реформ особенно активно регистрируются политические партии, отражающие те или иные интересы в рамках развития гражданского общества. В России регистрация политических партий происходит активно лишь в те периоды, когда вносятся поправки в законы, упрощающие деятельность общественных объединений с точки зрения регистрационных процедур или контрольных мероприятий. Несмотря на все сложности, политических партий становится все больше, и список расширяется новыми названиями, однако от увеличения количества политических партий не происходит изменения социальной динамики в обществе, так как все они в первую очередь отстаивают свои интересы и лишь затем интересы народа [8].

Региональные отделения политических партий являются не самыми активными участниками политического процесса как в целом по стране, так и в регионах. Они не отражают региональные интересы, а значит также невысока степень демократичности региональной власти и органов местного самоуправления. Местные отделения политических партий все чаще становятся интегрирующим звеном для всех остальных, не менее важных политических институтов, таких как местные парламенты, общественные палаты, общественные организации, СМИ, объединяя их в единый региональный управленческий процесс, что обусловлено интересами и особенностями каждого региона современной России [6].

В Забайкальском крае к началу 2020 г. зарегистрировано 21 региональное отделение политических партий. Лишь часть региональных отделений принимают активное участие

в политическом процессе и проявляют себя в период выборной кампании, формируя законодательно-представительные органы и непосредственно участвуя в политической и общественной жизни региона и муниципалитета.

В исследовании рассматриваются актуальные вопросы муниципального управления в Забайкальском крае, где имеются объективные особенности развития местного самоуправления и муниципального управления, исходя из существования которых являются направления совершенствования муниципального управления.

Особую актуальность данная тематика приобретает в свете проводимой муниципальной реформы в регионах Российской Федерации, начатой в мае 2019 г. в связи с внесением изменений в Федеральный закон № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Также актуализирует проблему муниципального управления в России и начатая в январе 2020 г. конституционная реформа, которая подразумевает внесение поправок в Конституцию Российской Федерации, в том числе и в гл. 8 «Местное самоуправление».

Суть местного самоуправления состоит в признании права гражданина являться источником местной власти, самому принимать решения по повседневным вопросам своей жизни и отвечать за их последствия. В Федеральном законе № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (далее – Федеральный закон 2003 г. № 131-ФЗ) местное самоуправление в Российской Федерации определяется как форма осуществления народом власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных местных традиций.

Основной закон государства определяет народ как основной источник власти, который может осуществлять эту власть как самостоятельно, так и через выборные органы [4].

Эффективное функционирование системы местного самоуправления во многом

определяется уровнем развития его правовой базы. Правовая база местного самоуправления – это система законодательных и иных нормативных актов, на основе которых оно функционирует. Формирование правовой базы местного самоуправления основано на разграничении полномочий между уровнями власти и соподчиненности правовых норм. Поскольку установление общих принципов организации местного самоуправления является, согласно конституции, предметом совместного ведения РФ и ее субъектов, оно предполагает издание федеральных законов и принятие в соответствии с ними законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ. Региональные законы позволяют конкретизировать положения федеральных законов применительно к местным условиям, однако они не могут противоречить конституции России и федеральным законам. Муниципальные правовые акты не могут противоречить федеральным правовым актам и правовым актам субъектов России [8].

Таким образом, теоретическое обоснование местного самоуправления и муниципального управления возможно лишь на основании юридических норм, так как является формой непосредственной демократии и формой народовластия в России [5].

В рамках проводимой в России муниципальной реформы местное самоуправление подлежит существенным изменениям. Главы многих регионов России, в том числе и Забайкальского края, призвали депутатов местных советов, глав муниципальных образований и депутатов Законодательного Собрания Забайкальского края к дискуссии по муниципальной реформе.

Муниципальная реформа, запущенная в России в мае 2019 г. – это масштабный проект по изменению территориальной основы местного самоуправления путем создания нового вида муниципального образования – муниципального округа.

Члены Федерального Собрания Российской Федерации, лидеры регионов России в течение долгого времени говорили о назревшей муниципальной реформе. Например, лидер Карелии в начале 2019 г. выступил на заседании, где обсуждались вопросы регулирования деятельности органов местного самоуправления, и предложил возвращение к исконно российской земской системе делегирования представителей поселений

во власть районного уровня. Лидеры ряда политических партий, например, «Единой России», предложили ввести районную администрацию в структуру государственной власти. По мнению представителей администрации губернатора Забайкальского края, в начале ноября 2019 г. на площадку Законодательного Собрания Забайкальского края поступили два законопроекта, которые затрагивают вопросы организации современного местного самоуправления [3].

В отношении проекта закона о структуре местной власти в Забайкальском крае» следует отметить, то работа над ним ведется уже более двух лет. За это время проведены консультации с парламентариями и экспертным сообществом. Цель данного документа объединить, упорядочить, привести в соответствие с действующим федеральным законодательством несколько десятков нормативных актов региона.

Если обратиться к требованиям федерального законодательства, то одно из них заключается в том, что 1 мая 2019 г. вступил в силу федеральный закон, который предусматривает создание в России муниципальных округов. Муниципальный округ представляет собой одноуровневую систему управления, в которой действует единая нормативная база.

Местное самоуправление в Забайкальском крае имеет ряд особенностей. Во-первых, большое количество населенных пунктов, в том числе и малочисленных. Всего в субъекте 871 населенный пункт, 828 из них – сельские; 192 сельских поселения населяют менее 1 тыс. человек, в 202 населенных пунктах живут менее 100 человек, в 105 – менее 50 человек. Во-вторых, в сельском поселении, где проживает менее ста человек, не функционально держать главу и Совет, с полномочиями справится сельский староста. Потому в муниципалитетах, где довольно большое количество названных населенных пунктов, такая форма управления, как муниципальный округ, окажется эффективной. Или, например, в Читинском районе, где ряд больших населенных пунктов, создать муниципальный округ не получится.

Решение о создании муниципальных округов будут принимать главы и советы муниципальных образований, согласно действующим уставам и с учетом мнения местного населения и экспертов. Окончательный вердикт будет выносить краевой парламент.

Главы муниципальных округов будут избираться на основе конкурсных процедур. Однако населения не лишат права на прямые выборы. Решение об этом также будут принимать местные власти.

На жизнь жителей Забайкальского края такая система управления, как муниципальный округ, не окажет негативного влияния. На местах также будут работать руководители, которые получают статус муниципальных служащих, т. е. будут получать заработную плату из бюджета округа. В отношении вопроса народовластия следует отметить, что рассматривается вариант создания при таких руководителях общественных советов, которые могли бы контролировать деятельность муниципальных служащих.

Данный законопроект призван урегулировать вопросы территориальной организации местного самоуправления, наименования органов местного самоуправления, государственной поддержки муниципалитетов, правовые основы деятельности сельских старост, порядок проведения опросов граждан, гарантии осуществления полномочий депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления и ряд других моментов. Каждый из утративших силу законов края, который войдет в состав нового документа, будет содержать ряд нововведений. В частности, новшеством является установление дополнительного требования к уровню образования глав муниципальных районов и городских округов, избираемых по результатам конкурсного отбора, это наличие высшего образования не ниже уровня специалитета, магистратуры. Кроме того, установлен общий срок полномочий выборных органов местного самоуправления и выборного должностного лица местного самоуправления – пять лет. Отметим, что это положение будет применяться по истечении срока полномочий действующих органов и должностных лиц [3].

Согласно закону, предусмотрен новый вид муниципального образования – муниципальный округ. Муниципальный округ должен стать объединением нескольких населенных пунктов, расположенных на территории муниципального района (за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом), не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и

через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации [1].

Процесс законодательной реализации идеи создания муниципальных округов в России обсуждалась в течение долгого времени – в том числе и на парламентских слушаниях в Государственной Думе, на экспертном совете фракции «Единая Россия», на дискуссионных площадках. При этом обсуждение часто выходило за рамки вопроса собственно муниципального округа, приобретая политический оттенок. Если же убрать политические акценты и вернуться к основаниям, которые сделали возможной эту законодательную инициативу, возможно рассмотреть ее объективный характер. Процесс укрупнения поселений происходит повсеместно – к этому существуют экономические, демографические и административные причины. Однако этот объективный процесс в действовавших до сих пор законодательных параметрах в ряде случаев приобретал неожиданные формы. В частности, начали активно появляться городские округа, в том числе и на сельской

территории, это происходило в связи с тем, что других форм объединения закон о местном самоуправлении не предоставлял. Однако село при этом не приобретало статус города, а жители такого городского округа теряли все сельские льготы и возможность участвовать в программах развития села.

Создание муниципальных округов в 2021 г. предполагается и в Забайкальском крае. Губернатор А. М. Осипов 7 ноября 2019 г. предложил ввести муниципальную единицу «муниципальный округ» на территории края. Эту инициативу в краевом парламенте поддержали депутаты от всех политических партий, когда пакет поправок был внесен на рассмотрение. Региональные отделения в течение долгого времени вели дискуссии о необходимости создания новой муниципальной единицы, однако приняли решение поддаться общероссийским тенденциям в проведении муниципальной реформы.

Заключение. По результатам анализа деятельности политических партий в условиях муниципальной реформы можно заключить, что они создаются и действуют на территории России и регионов, отражая особенности времени и нужды общества.

Список литературы

1. Бартош А. А., Брезгин В. С., Верхушина Е. Н., Сычева О. А., Нимаева Б. Б. Анализ состояния местного самоуправления в Забайкальском крае. URL: https://revolution.allbest.ru/law/00908481_0.html (дата обращения: 11.03.2020). Текст: электронный.
2. Берлин П. А. Политические партии на Западе, их доктрины, организация и деятельность. СПб.: Дело, 1907. 286 с.
3. Единая России: официальный сайт партии. URL: <https://er.ru> (дата обращения: 23.03.2020). Текст: электронный.
4. Зотова З. М. Политические партии и избирательный процесс. М.: РЦОИТ, 2002. 173 с.
5. ЛДПР: официальный сайт партии. URL: <https://ldpr.ru> (дата обращения: 11.03.2020). Текст: электронный.
6. Липсет С. М. Политическая социология // Американская социология. Проблемы. Перспективы. Методы / под ред. Г. В. Осипова. М.: Прогресс, 1972. С. 203–219.
7. Министерство юстиции Российской Федерации. URL: <http://minjust.ru> (дата обращения: 20.03.2020). Текст: электронный.
8. Обзор изменений, внесенных в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» Федеральным законом от 01.05.2019 № 87-ФЗ. URL: <https://minjust.ru/ru/novosti/obzor-izmeneniy-vnesennyh-v-federalnyy-zakon-ot-06102003-no-131-fz-ob-obshchih-principah-10> (дата обращения: 12.03.2020). Текст: электронный.
9. Швецова О. В., Выдрин И. В. Правовое положение политических партий в Российской Федерации // Научное сообщество студентов. Междисциплинарные исследования: сб. ст. Новосибирск: Сибирская академическая книга, 2017. С. 487–494.
10. Шемелин А. В. Генезис политических партий в России и электоральные предпочтения граждан РФ (политико-правовые аспекты) // История государства и права. 2008. № 1. С. 23–25.

11. Smyth R. Political parties // Routledge handbook of Russian politics and society / ed. G. Gill, J. Young. Abingdon: Routledge, 2012. P. 115–128.
12. White S. Russia's client party system // Politics in Russia: a reader. Washington D.C.: CQ Press, 2013. P. 306–330.

References

1. Bartosh A. A., Brezgin V. S., Verkhushina E. N., Sycheva O. A., Nimaeva B. B. *Analiz sostoyaniya mestnogo samoupravleniya v Zabaykalskom kraye* (Analysis of the state of local self-government in the Transbaikal Territory). URL: https://revolution.allbest.ru/law/00908481_0.html (Date of access: 11.03.2020). Text: electronic.
2. Berlin P. A. *Politicheskiye partii na Zapade, ih doktriny, organizatsiya i deyatelnost* (Political parties in the West, their doctrines, organization and activities). St. Petersburg: Delo, 1907. 286 p.
3. *Yedinaya Rossiya: ofitsialnyy sayt partii* (United Russia: the party's official website). URL: <https://er.ru> (Date of access: 23.03.2020). Text: electronic.
4. Zotova Z. M. *Politicheskiye partii i izbiratelny protsess* (Political parties and the electoral process). Moscow: RTSOIT, 2002. 137 p.
5. *LDPR: ofitsialnyy sayt partii* (LDPR: the party's official website). URL: <https://ldpr.ru> (Date of access: 11.03.2020). Text: electronic.
6. Lipset S. M. *Amerikanskaya sotsiologiya. Problemy. Perspektivy. Metody* (American Sociology. Problems. Prospects. Methods) / ed. G. V. Osipov. Moscow: Progress, 1972, pp. 203–219.
7. *Ministerstvo yustitsii Rossiyskoy Federatsii* (The Ministry of Justice of the Russian Federation). URL: <http://minjust.ru> (Date of access: 20.03.2020). Text: electronic.
8. *Obzor izmeneniy, vnesennykh v Federalnyy zakon ot 06.10.2003 № 131-FZ "Ob obshchih printsipah organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii"* Federalnym zakonom ot 01.05.2019 № 87-FZ (Overview of amendments to the Federal Law dated 06.10.2003 No. 131-FZ "On General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation" by the Federal Law dated by 01.05.2019 No. 87-FZ). URL: <https://minjust.ru/en/novosti/obzor-izmeneniy-vnesennykh-v-federalnyy-zakon-ot-06102003-no-131-fz-ob-obshchih-principah-10> (Date of access: 12.03.2020). Text: electronic.
9. Shvetsova O. V., Vydrin I. V. *Nauchnoye soobshchestvo studentov. Mezhdistsiplinarnyye issledovaniya: sb. st.* (Scientific community of students. Interdisciplinary research: collected articles). Novosibirsk: Siberian Academic Book, 2017, pp. 487–494.
10. Shemelin A. V. *Istoriya gosudarstva i prava* (History of State and Law), 2008, no. 1, pp. 23–25.
11. Smyth R. *Routledge handbook of Russian politics and society* (Routledge handbook of Russian politics and society) / ed. G. Gill, J. Young. Abingdon: Routledge, 2012, pp. 115–128.
12. White S. *Politics in Russia: a reader* (Politics in Russia: a reader). Washington D.C.: CQ Press, 2013, pp. 306–330.

Коротко об авторе

Briefly about the author

Зими́на Наталья Владимировна, канд. полит. наук, доцент кафедры государственного, муниципального управления и политики, факультет экономики и управления, Забайкальский государственный университет, г. Чита, Россия. Область научных интересов: государственное право, государственное управление, политико-правовой статус политических партий
ziminanv2010@yandex.ru

Natalia Zimina, candidate of political sciences, associate professor, State, Municipal Administration and Policy department, Economics and Management faculty, Transbaikal State University, Chita, Russia. Sphere of scientific interests: public law, public administration, political-legal status of political parties

Образец цитирования

Зими́на Н. В. Деятельность политических партий России и муниципальная реформа // Вестник Забайкальского государственного университета. 2020. Т. 26, № 5. С. 21–26. DOI: 10.21209/2227-9245-2020-26-5-21-26.

Zimina N. Problems of Russian political parties activity and municipal reform // Transbaikal State University Journal, 2020, vol. 26, no. 5, pp. 21–26. DOI: 10.21209/2227-9245-2020-26-5-21-26.

Статья поступила в редакцию: 14.04.2020 г.
Статья принята к публикации: 27.05.2020 г.