

УДК 342.84

## УЧАСТИЕ ГРАЖДАН В УПРАВЛЕНИИ ДЕЛАМИ ГОСУДАРСТВА ПОСРЕДСТВОМ АКТИВНОСТИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ

**М. А. Волкова**

аспирант кафедры конституционного и муниципального права,  
Саратовский государственный университет  
E-mail: marina-volk87@mail.ru



**Введение.** Статья посвящена исследованию вопросов и возможностей участия граждан в управлении делами государства посредством активизации деятельности политических партий на местном уровне. **Цель.** Основная цель состоит в анализе нормативной и организационной основ повышения активности политических партий на местном уровне публичной власти, обеспечивающей реализацию права граждан на участие в управлении делами государства. **Результаты.** Исследованы российское законодательство, практика участия партий при решении вопросов местного уровня в западных странах и странах СНГ, проанализирована степень активности российских политических партий на местном уровне. Показано, что

возможности участия граждан в управлении делами государства расширяются за счет увеличения количества выборных должностей на местном уровне. Как раз в этом процессе и должны проявить свою активность политические партии, чья деятельность – средство реализации указанного права граждан. **Заключение.** Сделаны выводы о том, что активность политических партий на местном и региональном уровнях не является удовлетворительной и не отвечает приоритетам развития гражданского общества и политической системы; о возможности повышения эффективности деятельности политических партий и реализации права граждан на участие в управлении делами государства на основе принципов, зало-



женных в Конституции РФ и законодательстве о политических партиях; сформулирован возможный перечень вопросов, при решении которых политические партии могли бы играть одну из главных ролей.

**Ключевые слова:** политические партии, приоритет интересов избирателей, муниципальный уровень власти, региональное политическое развитие.

### Введение

Не так давно российское законодательство о политических партиях претерпело существенные изменения: обозначены основания к приостановлению государственной регистрации партий, упрощена система отчетности партий, в том числе и финансовая, а также значительно снижены требования к численности членов партий в региональных отделениях. Как у любого явления, у данных новшеств нашлись и противники, и сторонники.

Противники таких новелл считают, что новшества направлены в целом на размывание имеющегося политического поля. Действительно, повышение количества партий далеко не означает повышение гражданской активности и увеличение количества форм участия граждан в управлении делами государства. Размытость политического поля, наоборот, способна привести к пассивности электората, который, не видя перспективных и достойных конкурентов, не пожелает выразить свое мнение и проявить активность к делам государства. Кроме того, появление огромного количества «мелких», «быстро созданных» партий и проявление к ним явной симпатии со стороны граждан будет своего рода индикатором неэффективности деятельности крупных политических партий, снижения к ним доверия, а значит, неверного их курса. Количественное соотношение партий и их представительства никак не влияет на качественное эффективное повышение участия в делах государства граждан посредством этих политических партий.

Тем не менее, существует и обратная сторона: подход с жесткой нормативной регламентацией к функционированию партийной системы в России зачастую является и ее недостатком, когда превращает некие процедуры в формализм. Например, осложнение процедуры создания политической партии, ее чрезмерная бюрократизация со сбором подписей и регистрацией фактически исключают всякую возможность формирования партий «снизу», ввиду того что зарождающиеся местные инициативы практически не способны преодолеть все трудности бюрократической машины, что приводит к искусственному механизму создания

политической партии сверху вниз, практически путем искусственного найма в последующем региональных структур. На наш взгляд, реализация права на участие в управлении делами государства в такой партии менее эффективна, чем в той, что прошла обратный путь своего создания. Любая попытка централизации и усиления государственного контроля над политическими партиями, несомненно, сказывается на всей партийной системе.

### Цель

Основная цель состоит в анализе нормативной и организационной основ повышения активности политических партий на местном уровне публичной власти, обеспечивающей реализацию права граждан на участие в управлении делами государства.

### Результаты

Одним из важных направлений становления принципа народовластия в современных условиях и приоритетным направлением в развитии современных партийных отношений должно стать повышение коэффициента эффективности участия граждан в управлении делами государства на региональном уровне.

Во многих странах СНГ долгое время партии как инструменты участия граждан в управлении делами государства игнорировались либо создавались партии власти (например, в Азербайджане и Казахстане). Слепое копирование существующих в других государствах систем организации партийных институтов и государственной власти не представляется эффективным в силу разности исторических этапов развития, этнического соотношения, территориальных особенностей, специфики формирования политической культуры в каждой стране, традиций политической жизни, однако заимствование некоторых положительных моделей участия граждан в управлении делами государства вполне было бы оправданным, особенно это касается регионального уровня.

Региональные сети партийных организаций в России принципиально отличаются от таковых в странах Запада тем, что чаще всего создаются центрами реальной власти, не стремясь стать массовыми партиями с сильной организационной структурой и последовательной идеологией, а субъектами формирования партий выступают административные элиты регионов и политико-финансовые кланы [1].

Развитие народовластия на муниципальном уровне с целью включения населения муниципального образования в процесс управления



местными делами является важной современной задачей. Граждане должны иметь право на осуществление местного самоуправления во всем его содержании, а именно во всех муниципальных образованиях на территории проживания населения, во всех сферах местной жизни [2]. Граждане, желая выразить через политическую партию свою волю, должны быть вовлечены в региональный политический процесс и иметь реальные возможности участвовать в муниципальной политической жизни.

Расширение количества выборных должностей в муниципальном образовании и возможности партии участвовать в выборе кандидатур на эти должности позволит увеличить эффективность реализации права гражданина на участие в управлении делами государства. Например, в США выборными должностями являются не только должности шерифа, атторнея, казначея, клерка суда, аудитора, но и должности руководителя комиссариата шоссе-ных дорог, регистратора, землемера и др. [3]. Представляется, что современное российское законодательство имеет еще достаточные резервы для упрощения процедуры муниципальных выборов и расширения возможностей участия граждан в управлении делами государства на региональном и муниципальном уровнях, а инициативные проекты власти должны быть направлены на более активное участие партий в формировании органов местного самоуправления. Все эти меры в настоящее время полностью соответствовали бы законному интересу российского общества – общественному интересу к достижению общего блага. Реализация законного интереса общества возможна в том числе и через институты политических партий, чему сейчас не способствуют низкий уровень политической активности населения на муниципальном уровне и отсутствие четкой специфики деятельности политических партий на местах.

М. И. Цапко, исследуя проблемы законодательства о политических партиях и предлагая ограничения на участие вновь созданных политических партий в выборах, считает, что «либерализация» требований к созданию и деятельности политических партий в дальнейшем породит больше проблем, чем в краткосрочной перспективе сможет решить. Снижение требований к численности и к финансовой отчетности политических партий сопровождается резким повышением их роли в региональном политическом процессе. Однако, по мнению М. И. Цапко, снижение требований к численности и финансовой отчетности открывает воз-

можности для создания, по сути, региональных, этнических и профессиональных партий [4].

Развитие активности партий на местном уровне видится нам одной из гарантий реализации права граждан на участие в управлении делами государства. Для этого необходимы трансформация и качественное обновление политического поля. При существующем множестве партий в настоящее время на политической арене в России можно назвать не более пяти тех, которые имеют реальные шансы бороться за власть и участвовать в политической жизни страны, остальные же практически не имеют возможности выжить и представлять интересы своего избирателя. Тем не менее, выход видится в деятельности как раз таких, «более мелких», партий на муниципальном уровне, именно здесь они могли бы реализовать свои идеи, воплотить их в жизнь и найти своего избирателя. Такие партии заняли бы свою нишу на политической арене, тем более что в настоящее время крупные партии, находящиеся у власти, практически не проявляют активности на местах, не живут проблемами населения на муниципальном уровне. В 2011 г. Президент РФ Д. А. Медведев подчеркнул, что роль большинства политических партий в работе муниципалитетов пока практически не ощущается, в результате на местном уровне не все партии выполняют функцию общероссийских политических организаций [5].

Постоянное взаимодействие в различных формах крупных партий у власти и мелких на местах позволило бы развиваться партийным отношениям и формироваться политической системе на качественно новом уровне, при этом остался бы соблюденным принцип многопартийности, закрепленный в Конституции РФ, а также можно было бы говорить о значительном повышении эффективности участия граждан в управлении делами государства на региональном и муниципальном уровнях. Кроме того, созданным на местах и действующим на местном уровне партиям необходимо предоставить возможность участвовать в заседаниях местных органов власти, законодательных органах на местах, возможно, без права голоса, но с правом вносить изменения и предложения в повестку дня.

При таком урегулировании заявленных вопросов партии на местах занимались бы разрешением действительно важных для конкретного региона проблем, стали бы вполне «жизнеспособными», а в дальнейшем, возможно, смогли бы конкурировать с более крупными партиями, находящимися у власти. Все вышепредложен-



ные перемены будут способствовать укреплению конкурентоспособности российских партий. Обязательное взаимодействие местных партий с крупными позволит доносить проблемы регионов до федерального центра.

Безусловно, многопартийная основа отвечает духу времени и принципам демократического государства, но только в условиях жесткой конкуренции и жизнеспособной оппозиции. В настоящее же время множество созданных партий практически не являются игроками на политической арене, не решают заявленных целей и задач и неизвестны населению, кроме того, даже по своим программным документам, целям, задачам они мало чем отличаются друг от друга и не могут сориентировать избирателя, который не видит особенной разницы между ними.

«Местные» партии смогут решать следующие задачи:

- 1) мобилизация местного населения на борьбу с негативными явлениями на местах;
- 2) выявление насущных проблем на местном уровне;
- 3) привлечение внимания к развитию сельских территорий и агросектора;
- 4) участие в разработке комплексных программ регионального развития;
- 5) обеспечение участия местного населения в демократических процессах, налаживание результативного диалога власти с населением на местном уровне;
- 6) системное оздоровление внутренних механизмов деятельности партий на местах.

Не всегда те изменения, которые были введены в законодательство, ускоряли процесс демократизации общества и способствовали повышению эффективности участия граждан в управлении делами государства на региональном уровне. Наоборот, многие из них явились тормозящим фактором развития регионального народовластия. Так, к примеру, на одном из этапов развития российского избирательного законодательства был снижен порог явки граждан на региональные выборы до 20%, в то время как в некоторых странах существуют даже штрафы за неявку на выборы (например, в Турции, Египте, Италии, Германии, Австрии, Австралии; в Бельгии можно лишиться избирательных прав на 10 лет и права занимать должности на государственной службе за систематическую неявку на выборы; в Греции кроме штрафа возможна санкция в виде ареста; практику лишения гражданина права занимать государственные должности в случае неявки на выборы внедрили в Аргентине и Бразилии [6]).

Но важно учесть и то, что ст. 32 Конституции РФ [7] закреплено право, а не обязанность участия граждан в управлении делами государства, а также право, а не обязанность граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, что противоречит практике введения штрафов и различных других санкций за невыражение своего мнения на выборах в РФ и сдерживает принятие законопроектов с подобными инициативами, которые уже неоднократно предлагались депутатами.

### Заключение

Еще в 2004 г. в Послании Президента России В. В. Путина Федеральному собранию РФ была отмечена важность повышения уровня политической культуры партий и их заинтересованности в освоении навыков межпартийного диалога и коалиционных действий [8]. По прошествии десяти лет эти меры по-прежнему остаются важными и актуальными, а предложенные нами пути комплексного и системного расширения возможностей участия граждан в управлении делами государства посредством таких институтов, как политические партии на местном уровне, позволят достичь надлежащего уровня развития партийных отношений и конструктивного межпартийного диалога и взаимодействия (постоянного и непрерывного, а не ситуативного), найти избирателям «свою» партию и сформировать устойчивые политические симпатии, что, безусловно, будет способствовать формированию стабильной политической системы.

### Список литературы

1. Баранов А. В. Тенденции и перспективы развития партий России на региональном уровне в 2000-х гг. URL: <http://aisorgsu.ru/?p=691> (дата обращения: 19.07.2014).
2. Тюлегенов А. Э. Муниципальная демократия как механизм реализации местного самоуправления // Административное и муниципальное право. 2014. № 7. С. 689–695.
3. Старцев Я. Ю. Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах. Курс лекций. URL: <http://www.humanities.edu.ru/db/msg/49355> (дата обращения: 29.07.2014).
4. Цанко М. И. Современное состояние и основные направления совершенствования законодательства о политических партиях // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 2. С. 80–86.
5. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 22.12.2011. URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/9637> (дата обращения: 02.08.2014).



6. Отказ от участия в выборах станет дороже // Коммерсантъ. 2011. 8 июня.
7. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г. (в ред. от 30.12.2008 г.) // Рос. газ. 1993. 26 дек. ;
8. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 26.05.2004 // Рос. газ. 2004. 26 февр.

### The Participation of Citizens in Managing the Affairs of the State Through the Activity of Political Parties at the Local Level

**M. A. Volkova**

Saratov State University,  
83, Astrakhanskaya str., Saratov, 410012, Russia  
E-mail: marina-volk87@mail.ru

**Introduction.** The article is dedicated to analyze questions and opportunities of participation of citizens in managing the affairs of the state through the activity of political parties at the local level. **Object.** The main point of the article is to analyze a regulatory framework of improving political parties' activity at the local level ensuring the realization citizens' rights of the participation in managing the affairs of the state. **Results.** The author has completed his research of Russian legislation, practice of parties' participation in resolving local issues in the CIS countries and in the world, benchmark of Russian parties' activity in resolving local issues. He proved that opportunities of citizen participation in government process are increasing simultaneously with the increase of number of elected local officials. Proper realization and enforcement of this citizens right to influence government on the local level and participate in management is exactly the point where political parties have growing opportunities and should be more active. **Conclusion.** Author concluded that parties' activity on the local and regional level is not enough and it doesn't confirm the priorities of the development of civil society and the political system. Author discovers roots about the opportunity of improving efficiency of political parties' activity and the realization citizens' rights of the participation in government process based on principles of the Russian Constitution and the legislation of the political parties. There is also a list of problems is formulated. The political parties could play a major role solving these problems.

**Key words:** political parties, priority of interests of voters, local authority's level, regional political development.

### References

1. Baranov A. V. *Tendentsiji i perspektivy razvitija partij Rossii na regional'nom urovne v 2000-h godah* (The tendencies and prospects of the Russian parties' development on the local level in 2000s). Available at: <http://aisorgsu.ru/?p=691> (accessed 19 July 2014).
2. Tyulegenov A. E. *Municipalnaja demotratija kak mechanism realizacii mestnogo samoupravlenija* [The municipal democracy as mechanisms of realization of local government]. *Administrativnoe i municipalnoe pravo* [Administrative and municipal law], 2014, no. 7, pp. 689–695.
3. Startsev J. Yu. *Gosudarstvennoe i municipalnoe upravlenije v zarubezhnyh stranah* (State and local administration in foreign countries). Available at: <http://www.humanities.edu.ru/db/msg/49355> (accessed 29 July 2014).
4. Tsapko M. I. *Sovremennoe sostojanie i osnovnye napravlenija sovershenstvovanija zakonodatelstva o politicheskikh partijah* [The current status and the main directions of improving legislation of political parties]. *Leningradskiy juridicheskiy zhurnal* [Leningrad juridical magazine], 2013, no. 2, pp. 80–86.
5. *Poslanije Prezidenta RF Federal'nomu Sobraniju ot 22.12.2011* (The message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly from 22.12.2011). Available at: <http://www.kremlin.ru/transcripts/9637> (accessed 2 August 2014).
6. *Otkaz ot uchastija v viborah stanet dorozhe* [The refuse to participate in the elections will be more expensive]. *Komersant* [Komersant], 2011, 8 June.
7. *Konstitutsija Rossijskoj Federatsii ot 12.12.1993 (v redactsiji ot 30.12.2008)* [The Constitution of the Russian Federation 12.12.1993 (ed. 30.12.2008)]. *Rossijskaja gazeta* [Russian newspaper], 1993, 26 December; *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of laws of the Russian Federation], 2009, no. 4, art. 445.
8. *Poslanije Prezidenta RF Federal'nomu sobraniju ot 26.05.2004* [The message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly]. *Rossijskaja gazeta* [Russian newspaper], 2004, 2 February.