

**РОЛЬ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В СИСТЕМЕ СТАНОВЛЕНИЯ  
И РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ПРОЦЕССЕ  
РЕФОРМИРОВАНИЯ РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА**

*Будовская Олеся Владимировна*, кандидат политических наук, доцент

Астраханский государственный университет  
414057, Российская Федерация, г. Астрахань, ул. Татищева, 20а  
E-mail: lupenkova75@mail.ru

В статье рассматривается как в условиях развития федеративных отношений местное самоуправление, как специфический уровень власти, способствует формированию гибкой системы управления, хорошо адаптируемой к местным особенностям, развивает самостоятельность и инициативу граждан, формирует гражданское самосознание, объединяет людей для решения локальных проблем, является важным условием стабильности, социального мира и благополучия. Анализируется процесс реформирования местного самоуправления как порождение целенаправленных усилий государства и социально-политической активности населения. Особенностью современного периода является принципиальная возможность прямого участия общероссийских и региональных политических и общественных объединений в местном самоуправлении посредством участия в муниципальных выборах. Организационно-политическое обеспечение развития местного самоуправления со стороны партий и движений обусловлено многими причинами и факторами. И, прежде всего, идущими процессами демократизации общества, децентрализации социального управления как по вертикали, так и по горизонтали.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, политические партии, политическое реформирование, институты гражданского общества

**THE ROLE OF POLITICAL PARTIES IN THE SYSTEM  
OF LOCAL GOVERNMENT FORMATION AND DEVELOPMENT  
IN THE PROCESS OF RUSSIAN SOCIETY REFORMING**

*Budovskaya Olesya Vladimirovna*, Ph.D. (Political Science), Associate Professor

Astrakhan State University  
20a Tatishchev st., Astrakhan, 414056, Russian Federation  
E-mail: lupenkova75@mail.ru

The article covers the ways how in the conditions of the federal relations formation local government, being a specific power level, promotes the formation of flexible management system well adaptable to local conditions, develops the citizens' creativity and initiative, forms civic consciousness, brings people together to solve local problems, appears to be an important condition for the stability, social peace and prosperity. The process of local government reform as a product of concerted efforts of the state as well as social and political engagement of the citizens is also a question of study in the article. One of the features of the modern period is the principal possibility of national and regional political and social associations direct involvement in local government through participation in the municipal elections. Organizational and political support of local government development granted by parties and movements is the result of many reasons and factors and in the first place of the ongoing process of social democratization, social management decentralization both vertically and horizontally.

**Keywords:** local government, political parties, political reform, civil society institutions

Становление и развитие местного самоуправления в процессе демократизации и реформирования российского общества является одним из важнейших аспектов трансформации всей общественной жизни России.

Но современном этапе модернизации российского общества большинство политиков и исследователей согласны с тем, что местное самоуправление является базовым элементом демократии. Без его существования и функционирования невозможно не

только демократическое общество, но и усложняется процесс его социально-экономического и политического реформирования и развития. И проблема не столько в исторически привычной традиции недооценки этого звена, в политическом развитии государства и общества, сколько в неполной ясности самих принципов и механизмов построения и его роли в общественно-политическом и социально-экономическом развитии демократической России, в непонимании сущности этих демократических основ общественной жизни, определенных историческими и политическими принципами.

Повышение роли местного самоуправления как института гражданского общества и правового государства выражается, прежде всего, в праве населения самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения. В условиях развития федеративных отношений местное самоуправление, как специфический уровень власти, способствует формированию гибкой системы управления, хорошо адаптируемой к местным особенностям, развивает самостоятельность и инициативу граждан, формирует гражданское самосознание, объединяет людей для решения локальных проблем, является важным условием стабильности, социального мира и благополучия.

С дальнейшим развитием системы местного самоуправления в обществе будут происходить все более кардинальные изменения политической системы: наполнение ее элементов демократическим содержанием, функционирование которых должно строиться на принципах народовластия, самоуправления и самоорганизации. Реформа местного самоуправления является порождением целенаправленных усилий государства и социально-политической активности населения. В этой связи, успешное завершение проводимой реформы местного самоуправления в Российской Федерации в условиях развития отечественного конституционного федерализма приобретает особое социально-политическое значение.

Среди многих проблем, связанных с местным самоуправлением в политике реформирования российского общества, проблема взаимодействия органов местного самоуправления с государственными и общественными институтами занимает особое место. Это вопрос всей системы государственного устройства Российской Федерации.

Из отношений местного самоуправления с общественными институтами выделяются отношения с общероссийскими и региональными политическими и общественными объединениями.

Особенностью современного периода является принципиальная возможность прямого участия общероссийских и региональных политических и общественных объединений в местном самоуправлении посредством участия в муниципальных выборах. Современное муниципальное и избирательное право России предусматривает возможность проведения муниципальных выборов с использованием пропорциональной избирательной системы. Поэтому в случае закрепления в уставе муниципального образования права на участие общероссийских и региональных общественных и политических объединений в муниципальных выборах эти объединения получают возможность выставлять свои списки кандидатов и участвовать в муниципальных выборах со своими программами.

Наблюдается и тенденция участия ассоциаций и союзов муниципальных образований, созданных муниципальными политиками региональных и общероссийских политических объединений в политической жизни на общероссийском и региональном уровне. Так, Российский Союз местного самоуправления предпринял попытку участия в выборах в Государственную Думу второго созыва; успеха на выборах в законодательные органы субъектов Федерации добились, например, Екатеринбургская организация «Наш дом – наш город», «Союз местного самоуправления Костромской области», активно влияет на реализацию государственной политики в сфере местного самоуправления Астраханское областное отделение Российского Союза местного самоуправления. По-видимому, по мере завершения формирования федеральной политики в отношении местного самоуправления необходимость деятельности политических объединений в поддержку местного самоуправления на федераль-

ном уровне исчезнет, роль посредника между муниципальными властями и государством возьмет на себя создаваемый Конгресс местных властей, а политические партии, участвующие в выборах в Государственную Думу, будут иметь в своих программах блоки, посвященные местному самоуправлению. Это связано с тем, что регулирование деятельности местного самоуправления осуществляется региональными органами государственной власти, а на муниципальном уровне формируется и реализуется политика социально-экономического развития [2].

Государственной власти необходимо выявить и поддержать территориальные социумы – общины, обладающие реальными ресурсами для развития, которые должны обладать всеми правами, вытекающими из конституционных положений, регулирующих местное самоуправление.

В выработке своего отношения к развитию местного самоуправления, партии и общественные объединения призваны, прежде всего, более глубоко подходить к пониманию сути и нового механизма, а его реализации, роли в современном обществе. Это не модный лозунг, а насущная проблема становления гражданского общества. Без этого трудно избрать эффективные формы и методы влияния на органы местного самоуправления.

Первыми политическими партиями, которые интересовались вопросами местного самоуправления, выступали социалистические партии. Г.В. Плеханов уже в программе группы «Освобождение труда» выступил за прямое народное законодательство. В первой программе РСДРП (1902 г.) было выдвинуто требование установления «самодержавия народа», проведения прямых, всеобщих, равных выборов во все органы местного самоуправления; социал-демократы выступили за «широкое местное, областное самоуправление для тех мест, которые отличаются особыми бытовыми условиями и составом населения».

Широкую программу обеспечения местного самоуправления выдвигали эсеры, кстати, уже тогда выступившие против «государственного социализма». В программе народно-социалистической партии говорилось о введении повсеместно «организованного на широких демократических началах земского, городского и сельского самоуправления с передачей в его ведение всех местных дел».

Положительно к развитию местного самоуправления относились и буржуазные партии. Специальный раздел о местном самоуправлении в автономии был в программе кадетов, где подчеркивалось: «Местное самоуправление должно быть распространено на все российское государство».

Сейчас необходимо всемерно стимулировать развитие самоуправления в демократически обновляющемся обществе. Самоуправление призвано больше выступать не только как форма, способ управления, а как самоупорядочивающаяся система организации и процесс жизнедеятельности людей. Естественно, что эта система включает в себя не только общественное территориальное самоуправление, но и государственное (Советы народных депутатов, местная администрация), хозяйственно-производственное, общественно-институциональное (через политические партии, общественные организации, движения и другие объединения) [1].

Политическое воздействие партий, особенно правящей или занимающей положение наиболее авторитетной организации в регионе, районе, может быть весьма плодотворным в организации и функционировании всей системы местного самоуправления, особенно через партийную фракцию среди народных депутатов местного Совета, территориальные депутатские группы и через местных активистов партии, печать.

При анализе данной проблемы важно учитывать состояние этих структур. Особенно радикальные и динамичные изменения идут сейчас в системе общественных объединений – партий, движений, общественных организаций. Развернувшийся за последние годы процесс становления политического плюрализма и, прежде всего, многопартийности идет весьма противоречиво.

Специфика протекающего в современной России политического процесса состоит в том, что прочно заняло бы место господствующей силы на всех уровнях власти и управления, вместо бывшей КПСС. К этому стремятся современные партии, которые участвовали в выборах 2007 и 2011 г.

Различное положение этих партий в системе местного самоуправления, их взаимоотношения с другими общественными объединениями: с одними идет открытая политическая борьба за реальную власть на местах, с другими – утверждается сотрудничество с учетом общности идеалов общественного развития. Необходимость вывода страны из кризиса, развитие в этих целях предпринимательства, социальная защита малообеспеченных категорий создают для этого широкое поле деятельности, участие в решении практических задач социально-экономического развития (при всей важности «стыковки» политических платформ и заявлений) создает прочный фундамент для укрепления сотрудничества партийных местных структур.

Содержательная сторона взаимодействия органов местного самоуправления с общественными структурами во многом зависит от сущности, социально-политической направленности общественного строя, в рамках которого реализуется это взаимодействие [5].

Президент РФ Путин В.В. в последнем Послании Федеральному Собранию в 2013 г. отметил: «мы должны поддержать гражданскую активность на местах, в муниципалитетах, чтобы у людей была реальная возможность принимать участие в управлении своим посёлком или городом, в решении повседневных вопросов, которые на самом деле определяют качество жизни».

Кроме того, местная власть должна быть устроена так – а ведь это самая близкая власть к людям, – чтобы любой гражданин, образно говоря, мог дотянуться до неё рукой. В этой связи обращаюсь к Всероссийскому совету местного самоуправления, Конгрессу муниципальных образований, к губернаторам, членам Федерального Собрания, Правительству Российской Федерации. Давайте посмотрим на эти проблемы еще раз со всех сторон, чтобы, наконец, привести ситуацию в соответствие со здравым смыслом, с требованием времени.

Кстати, именно развитие земств, местного самоуправления в своё время позволило России совершить рывок, найти грамотные кадры для проведения крупных прогрессивных преобразований. В том числе для аграрной реформы Столыпина и переустройства промышленности в годы Первой мировой войны» [4].

В политических программах партий, участвовавших в последних выборах 2011 г. и собирающихся участвовать в новых, относительно местного самоуправления наблюдается следующая ситуация:

1. Демократическая партия «Единая Россия» видит лучшей формой государственного устройства России Федерацию, субъектами федерации «являются самоуправляющиеся территории с равными правами и обязанностями перед федеральными органами управления». Демократия реализуется через формы экономического и политического самоуправления трудящихся. Самоуправление производственное, территориальное, функциональное обеспечит непосредственное участие гражданина в принятии решения общественно значимых и касающихся лично экономических, политических и социальных проблем, на том или ином уровне децентрализованной системы управления обществом. Именно гражданское общество должно стать центральным субъектом социальной жизни. Важнейшим элементом гражданского общества считают органы общественного самоуправления, призванные обеспечить реализацию прав и свобод граждан «без использования механизмом государственной власти».

Отношение Единой России к вопросу местного самоуправления можно увидеть в законопроектах, которые партия инициирует. Так, в Государственной Думе РФ 12 марта 2013 г. были внесены поправки в Федеральный закон 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Согласно документу, планируется ввести еще два вида муниципальных образований: городской округ с внутригородским делением и внутригородской район. Главу округа выберут из числа де-

путатов, администрацию возглавит сити-менеджер. Количество парламентариев в представительных органах увеличится, что снизит нагрузку на каждого из них. А власть на местах станет эффективнее осуществлять свои полномочия и будет лучше контролироваться гражданами, считают разработчики проекта.

2. КППРФ выступают за воссоздание власти Советов через трудовые коллективы. Развития местного самоуправления, исключая диктат центра, при сохранении сильной законодательной, исполнительной и судебной властей в общефедеральных вопросах. Задачами являются наделение представительных органов контролирующими функциями за деятельностью исполнительной власти на всех уровнях, установление подотчетности органов власти перед населением.

КППРФ скептически относятся к существующей организации местного самоуправления, видит в ней ряд существенных недостатков и просчетов. Однако, по признанию секретаря Московского обкома КППРФ К.Н. Черемисова, поправки к принятому десять лет назад ФЗ-131, по которому осуществляется местное самоуправление в стране, помогли несколько скорректировать ситуацию и улучшить положение. Но этого все равно недостаточно, и КППРФ выдвигает свои предложения по реформированию системы местного самоуправления. В первую очередь, необходимо сократить число муниципальных образований путем их укрупнения. Во-вторых, муниципальное деление следует проводить не просто по территориальному признаку и с учетом пешеходной и транспортной доступности, а как в советское время – с учетом естественно-исторических и экономических принципов. Тогда любая территория выступала как единое хозяйственное целое, учитывались её природные ресурсы, характер хозяйства, направление и развитие путей сообщения, количество и плотность населения, его возможности в удовлетворении основных потребностей – в труде, быте, отдыхе. Это давало возможность создания благоприятных условий для сбалансированного и эффективного развития производства и расселения. В-третьих, необходимо сократить штат чиновников, более четко прописать в законодательстве их полномочия и границы их ответственности.

3. Партия либерального толка ЛДПР считают, что источником всех ветвей власти является Земский Собор, направляющий развитие разветвленного и полномочного местного и производственного самоуправления, гарантирующий разумную децентрализацию и цивилизованный федерализм при неделимости и территориальной целостности страны. Наиболее четко вопрос о местном самоуправлении прописан в программе ЛДПР. Партия Владимира Жириновского ставит вопрос о местном самоуправлении ребром: деление РФ на 83 субъекта снижает эффективность управления страной, порождает коррупцию, способствует развитию регионального сепаратизма. Губернаторы наделены слишком большими полномочиями и манипулируя бюджетами, могут влиять и давить на глав районов и органы местного самоуправления в целом. Кроме того, существующая система приводит к региональному иждивенчеству ряда национальных республик, федеральные дотации для которых превышают ассигнования на развитие исконно русских регионов России. В целом, ЛДПР выступает за ликвидацию национальных образований и за укрупнение и сокращение числа субъектов РФ.

В рамках существующей политической системы ЛДПР предлагает законодательно увеличить ответственность глав регионов за социально-экономическое положение на конкретной территории и законодательно расширить функции местного самоуправления (т.е. предоставить жителям муниципальных образований право самостоятельно или через выборных представителей решать все вопросы, связанные с распределением местных бюджетов, давать оценку местным чиновникам и давать отводы главам населенных пунктов, районов и краев).

4. «Справедливая Россия» в своей программе заявляет, что местный уровень власти – самый надежный и прямой путь к решению жизненно важных проблем населения и именно на местном уровне могут наиболее полно реализоваться принципы демократии, демократии участия. Однако в программе четко не прописаны положения и пред-

ложения, касающиеся местного самоуправления. В довольно общих фразах все сводится к идее налаживания диалога и обеспечению взаимодействия власти и общества, власти и общественных организаций. Партия считает необходимым содействовать всем формам самоорганизации населения – домкомам, жилищным объединениям, соседским сообществам, кооперативам, центрам развития, региональным общественным палатам в их стремлении решать местные проблемы собственными силами. «Наша цель – сделать власть на местах доступной для граждан, прозрачной и эффективной, не допускающей разбазаривания средств и отстаивающей интересы простых людей».

Рассмотрев взгляды четырех основных партий на местное самоуправление в России, можно сделать вывод, что оппозиционные КПРФ и ЛДПР близки по этому вопросу (укрупнение муниципальных образований, четкое определение компетенции и границ ответственности чиновников). Коммунисты и либеральные демократы не приемлют существенного положения дел в этой области. В этом недовольстве к ним примыкает и «Справедливая Россия», поддерживающая инициативность граждан и признающая за ними неотъемлемое право самостоятельно решать вопросы местного значения, которые зачастую являются для них самыми жизненно важными. Партия власти в этом вопросе идет против всех трех парламентских партий и предлагает законопроект, не расширяющий полномочия органов местного самоуправления и представительство в этих органах интересов граждан, а наоборот предлагает своеобразную «централизацию» местного самоуправления, повышение его зависимости от высших эшелонов власти и отдаление от граждан.

Сейчас существенно изменились условия для деятельности партий в системе местного самоуправления.

Во-первых, ни одна партия уже не может принимать решения от имени всего народа: через представительные институты и самоуправляющиеся территориальные коллективы и органы, народ непосредственно должен участвовать в осуществлении власти. Многие возникшие партии избрали своей социальной базой нарождающийся «средний класс», особенно предпринимательские слои.

Во-вторых, партия может действовать только в рамках закона и демократических принципов с соблюдением в работе среди членов самоуправленческих структур их норм и положений. Ни одна партия уже не может стоять над суверенной волей народа: она призвана повышать его политическую культуру, социальную активность и гражданскую ответственность.

В-третьих, именно с развитием местного самоуправления обеспечивается наиболее демократический и массовый контроль за деятельностью всех субъектов власти, за работой всех партий.

Организационно-политическое и идейно-просветительное обеспечение развития местного самоуправления со стороны партий и движений обусловлено многими причинами и факторами. И, прежде всего, идущими процессами демократизации общества, децентрализации социального управления как по вертикали, так и по горизонтали.

Растет сейчас интерес и потребность людей к более активному участию в самоуправленческой деятельности. К тому же есть ряд предпосылок и факторов, которые определяют необходимость переноса центра тяжести обеспечения жизнедеятельности общества на региональный и местный уровень.

Из сказанного следует, что воздействие каждого общественно-политического объединения на органы местного самоуправления во многом зависит от состояния этого объединения, его способностей своевременно выявлять и стимулировать развитие самоуправленческого процесса. А это, в свою очередь, зависит от кадров партий и движений, уровня их компетентности, политической и духовной культуры.

Таким образом, коренных изменений во взглядах современных партий, по сравнению с дореволюционными, не произошло. Многие партии реалистично смотрят на государственное устройство. Большинство выступают за муниципальную модель управления, которая предполагает сочетание государственного управления с общест-

венным самоуправлением. Поэтому в сегодняшних условиях в задачи органов местного самоуправления входит взаимодействие с общественно-политическими объединениями, вовлечение их в самоуправленческий процесс, привлечение к управлению – процессу подготовки, реализации и контроля за исполнением решений.

#### Список литературы

1. Братановский С. Н. Основы местного самоуправления. Курс лекций : учебное пособие / С.Н. Братановски. – Москва : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2009. – 167 с.
2. Будовская О. В. Местное самоуправление как субъект политики реформирования российского общества: политологический анализ : автореф. дис...канд. полит. наук / О. В. Будовская. – Орел. : Орловская региональная академия государственной службы, 2001. – 23 с.
3. Гришин Н. В. Различия российских парламентских партий во взглядах на бюджетную политику / Н. В. Гришин // Региональная специфика и российский опыт развития бизнеса и экономики. – Астрахань : Строкин Роман Васильевич, 2013. – С. 86–89.
4. Карабущенко П. Л. Негражданское общество и его путь к осуществлению идеи гражданского общества / П. Л. Карабущенко // Каспийский регион: политика, экономика, культура. – 2009. – № 4 (21). – С. 40–48.
5. Путин В. В. Послание Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации, 2013 г. / В. В. Путин // Российская газета. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2013/12/12/poslanie.html>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
6. Усманов Р. Х. Политические партии и политические процессы (история, теория и современность) : монография / Р. Х. Усманов. – Москва : Прометей, 2001. – 249 с.

#### References

1. Bratanovskiy S. N. *Osnovy mestnogo samoupravleniya. Kurs lektsiy* [Basis of local government. Lecture Course], Moscow, YuNITI-DANA Publ., Zakon i pravo Publ., 2009. 167 p.
2. Budovskaya O. V. *Mestnoe samoupravlenie kak subekt politiki reformirovaniya rossiyskogo obshchestva: politologicheskii analiz* [Local government as the subject of a policy reform of Russian society: political analysis], Orel, Orel Regional Academy of Public Administration Publ. House, 23 p.
3. Grishin N. V. *Razlichiya rossiyskikh parlamentskikh partiy vo vzglyadakh na byudzhethnyuyu politiku* [Differences Russian parliamentary parties views on fiscal policy]. *Regionalnaya spetsifika i rossiyskiy opyt razvitiya biznesa i ekonomiki* [Regional Specificity and Russian Experience in Business and Economic Development], Astrakhan, Strokin Roman V. PUBL., 2013, pp. 86–89.
4. Karabushchenko P. L. *Negrazhdanskoe obshchestvo i ego put k osushchestvleniyu idei grazhdanskogo obshchestva* [Uncivil society and its way to the realization of the idea of civil society]. *Kaspiyskiy region: politika, ekonomika, kultura* [The Caspian region: Politics, Economy, and Culture], 2009, no. 4 (21), pp. 40–48.
5. Putin V. V. *Poslanie Prezidenta Rossii Federalnomu Sobraniyu Rossiyskoy Federatsii*, 2013 g. [Presidential Address to the Federal Assembly of Russia the Russian Federation]. *Rossiyskaya gazeta* [Russian Newspaper]. Available at: <http://www.rg.ru/2013/12/12/poslanie.html>.
6. Usmanov R. Kh. *Politicheskie partii i politicheskie protsessy (istoriya, teoriyai sovremennost)* [Political parties and political processes (history, teoriyai Present)], Moscow, Prometey Publ., 2001. 249 p.

### **КАСПИЙСКИЙ САММИТ В АСТРАХАНИ – БУДЕТ ЛИ ПОСТАВЛЕНА ТОЧКА В ОПРЕДЕЛЕНИИ СТАТУСА?**

*Новоселов Сергей Вениаминович*, кандидат исторических наук, доцент

Астраханский государственный университет  
414056, Российская Федерация, г. Астрахань, ул. Татищева, 20а  
E-mail: [seveno@rambler.ru](mailto:seveno@rambler.ru)

На сегодняшний момент неопределенность статуса Каспийского моря является одним из немногих случаев в международно-правовой практике, когда де-юре в отношении водоема по-прежнему применимы положения ранее заключенных договоров, однако де-факто действующий правовой статус уже не способен в полной мере регулировать отношения прибрежных государств. И хотя в