

## УДК 352.075

ПЕТРОВА Елена Викторовна — д.соц.н., доцент; ведущий научный сотрудник Института монгологии, буддологии и тибетологии СО РАН (670047, Россия, Республика Бурятия, г. Улан-Удэ, ул. Сахьяновой, 6; [elenapet\\_05@mail.ru](mailto:elenapet_05@mail.ru))

## ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В НЕКОТОРЫХ СИБИРСКИХ РЕГИОНАХ

**Аннотация.** Статья основана на эмпирическом материале, полученном автором (руководитель проекта) в ходе проведения социологических исследований в Иркутской обл. и Забайкальском крае в октябре–декабре 2014 г. Цель исследования состояла в выявлении специфики и особенностей действующих моделей местного самоуправления в условиях реформирования социального института, анализе происшедших изменений, а также в разработке предложений и рекомендаций для развития и укрепления местного самоуправления в регионах.

В качестве объекта исследования выступали эксперты трех регионов. Методы сбора информации: фокус-группы, глубинные интервью, анкетирование, анализ документов. Исследование выявило основные проблемы местного самоуправления в регионах: недостаточное финансирование местного самоуправления, слабое гражданское участие, несовершенство законодательства, нехватку профессиональных кадров.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, Иркутская область, Забайкальский край, главы муниципальных образований, прямые выборы, сити-менеджер

В настоящее время в РФ происходят становление местного самоуправления и, соответственно, связанные с этим процессы формирования органов местного самоуправления, привлечение граждан к осуществлению публичной власти на местах. Продолжаются дискуссии о концептуальных подходах к организации и роли местного самоуправления в России: следует ли укреплять местное самоуправление за счет децентрализации власти или, наоборот, укреплять вертикаль власти, в т.ч. и на уровне муниципальной власти. Осуществление реформы связано как с накоплением положительного опыта функционирования, так и с отрицательными практиками. Но очевидно, что процесс реформирования института местного самоуправления требует дальнейшего совершенствования. Это касается доработки законодательства, увеличения финансирования, повышения активности граждан и тиражирования уже проверенных успешных практик. Основная проблема состоит в том, что, с одной стороны, местное самоуправление закономерно востребовано и необходимо для общества и государства, с другой — начальный этап его становления порождает множество теоретических, организационных, законодательных проблем, решить которые еще предстоит.

Рассмотрим, какие модели местного самоуправления функционируют в трех сибирских регионах и с какими проблемами в их осуществлении сталкиваются представители муниципальной, исполнительной и законодательной власти.

В каждом из регионов реализуются специфические особенности формирования органов местного самоуправления, предусмотренные законодательством, и в связи с этим осуществление местной власти происходит по разным схемам. Должность сити-менеджера существует в трех регионах, так же как и прямые выборы муниципальной власти, но после принятых в мае–июне 2014 г. федеральных и региональных законов<sup>1</sup> в регионах произошли изменения, которые формируют три разные модели функционирования муниципальной власти.

<sup>1</sup> Федеральный закон N 136-ФЗ от 27.05.2014 «О внесении изменений в статью 263 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»»; Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; Федеральный закон N 165-ФЗ от 23.06.2014 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Доступ: <http://www.kremlin.ru/news/17397> (проверено 25.01.2015).

В Забайкальском крае институт сити-менеджера существует с 1998 г. Но в июне 2014 г. Законодательное собрание края приняло закон, который отменяет должность наемного сити-менеджера во всех 16 муниципальных образованиях, а в г. Чите, наоборот, вводит должность сити-менеджера, но отменяет прямые выборы мэра Читы. В крае сохранены прямые выборы глав муниципальных образований, при которых избранный глава должен возглавлять администрацию района, и прямые выборы депутатов представительных органов муниципальных образований на уровне районов<sup>1</sup>.

В Бурятии институт сити-менеджера существует с 2006 г. в Курумканском районе, с 2008 г. – в Прибайкальском и Муйском районах, с 2009 г. – в Тарбагатайском и Селенгинском районах, с 2012 г. – в Улан-Удэ. После выборов в сентябре 2014 г. должность сити-менеджера осталась только в Курумканском, Муйском районах и г. Улан-Удэ. Главы 5 муниципальных районов Бурятии избираются всенародно (Баунтовский, Бичурский, Селенгинский, Курумканский, Тарбагатайский), в муниципальных образованиях «Селенгинский район» и «Город Улан-Удэ» – из числа депутатов. С 2008 г. в Муйском районе представительный орган местного самоуправления формируется из делегатов от поселений<sup>2</sup>.

В Иркутской обл. институт сити-менеджера просуществовал недолго (Братск, Ангарск, Усолье-Сибирское, Тулун), но запомнился отставками мэров и глав администраций, роспусками гордум, уголовными делами в отношении чиновников. Поэтому губернатор С. Ерошенко принял решение в июне 2014 г. об отмене должностей сити-менеджеров в области и введении только прямых выборов глав муниципальных образований. Сити-менеджеры, которые утверждены на свои должности в соответствии со старым законом, например в Усолье-Сибирском, будут работать до истечения срока своих полномочий<sup>3</sup>.

В октябре-декабре 2014 г. было проведено социологическое исследование в Иркутской обл. (Иркутск, Братск, Ангарск, Шелехов, Усолье-Сибирское) и Забайкальском крае (Чита, Краснокаменск) по проблемам местного самоуправления, в Бурятии его предстоит провести в 2015 г. (руководитель исследования – автор). Объектом исследования являлись эксперты – представители муниципальной, исполнительной и законодательной власти регионов. В каждом регионе состоялось по 8 фокус-групп (всего 16 в двух регионах), было взято по 15 глубинных интервью у экспертов (всего 31) и опрошено по 85 респондентов (всего 171) методом индивидуального анкетирования. Для проведения исследования были разработаны топик-гайд (30 вопросов) и бриф для проведения фокус-групп, бланк и гайд для проведения глубинного интервью (3 темы, 26 вопросов), анкета для эксперта (50 вопросов). Результаты исследований фокус-групп и анкетирования находятся в обработке.

Проанализируем предварительные результаты глубинных интервью экспертов по некоторым вопросам. В качестве основных проблем местного самоуправления в настоящий период эксперты назвали: недостаточное финансирование местного самоуправления, слабое гражданское участие, несовершенство законодательства, нехватку профессиональных кадров. Отметим, что проблемы, озвученные экспертами, общие для всей страны, в т.ч. для Республики Бурятия, о чем свидетельствуют публикации и выступления не только представителей научной общественности, но и руководителей муниципальной, исполнительной и законодательной власти [Петрова 2014].

Эксперты, у которых были взяты глубинные интервью, в подавляющем большинстве поддержали прямые выборы глав муниципальных образований, в то же

<sup>1</sup> Заксобрание Забайкалья первым применило реформу местного самоуправления и отменило выборы мэра Читы. Доступ: [http://www.kasparov.ru/material.php?id=538C6B8785A26&section\\_id=43452BE8655FB](http://www.kasparov.ru/material.php?id=538C6B8785A26&section_id=43452BE8655FB) (проверено 25.01.2015).

<sup>2</sup> На перепутье. В чем суть очередной реформы органов местного самоуправления? – МК в Бурятии. 04.06. 2014. Доступ: <http://ulan.mk.ru/articles/2014/06/04/na-perepute.html> (проверено 25.01.2015).

<sup>3</sup> Политика, перспектива развития туризма, выборы в регионе. Доступ: [http://mfs38.ru/publ/obshhestvennoe\\_dvizhenie\\_sodruzhestvo\\_voinov\\_sibirjakov/novosti\\_regionov/vystuplenie\\_gubernatora\\_irkutskoj\\_oblasti\\_na\\_press\\_konferencii\\_6\\_ijunja\\_s\\_g/3-1-0-51](http://mfs38.ru/publ/obshhestvennoe_dvizhenie_sodruzhestvo_voinov_sibirjakov/novosti_regionov/vystuplenie_gubernatora_irkutskoj_oblasti_na_press_konferencii_6_ijunja_s_g/3-1-0-51) (проверено 25.01.2015).

время вполне понимая преимущества и недостатки как прямых, так и косвенных выборов. «Если мы хотим идти по пути демократического общества, — это выборность снизу доверху всех ответственных лиц, потому что в данном случае это а) дает им легитимность, т.к. они избраны народом, б) позволяет хотя бы надеяться народу на то, что он может контролировать этого мэра» (г. Чита, депутат Заксобрания Забайкальского края).

Некоторые эксперты даже высказывались за назначение руководителей всех уровней: «Я вообще не против механизма прямого назначения, который при советской власти действовал, когда главу региона назначает Федерация, а глава региона назначает глав муниципальных образований. Я не вижу ничего плохого в этой системе. В этой системе глава региона может снять этого руководителя муниципального образования... Я проработал 10 лет в администрации губернатора... Недостатки прямых выборов очевидны. Это беда не только одной России, это беда прямых выборов в любой точке мира, что побеждают в них, естественно... люди, у которых есть деньги и власть, а не те, у кого идеальная программа, что уж тут говорить. Надо людей просто назначать» (г. Чита, генеральный директор коммерческой структуры).

Эксперты склонны были персонифицировать должности сити-менеджера и мэра. По мнению большинства экспертов, главную роль будут играть личные качества и опыт человека, который будет выполнять обязанности руководителя, а также команда, которая его выдвигала и поддерживала. «И не надо сегодня бояться, что, допустим, глава органов местного самоуправления выбирается из депутатского корпуса, а тот же руководитель администрации принимается на конкурсной основе... Главное, это люди, которые пришли или были избраны депутатами или прямым голосованием. Ведь практика-то показывает, что и при прямом голосовании далеко не всегда приходят профессионалы с чистыми руками и с добрыми помыслами. И никто не гарантирует, что если выборы проведут через депутатский корпус, то не будет то же самое. Все зависит от человека, и по сити-менеджеру также. Здесь главное, чтобы был профессионал, чтобы он любил свой город или свой район, чтобы он действительно полностью отдавался своему делу» (г. Чита, руководство города).

Отдельные эксперты не поддерживают использование понятия «сити-менеджер» и считают его не совсем подходящим для менталитета местного сообщества: «Люди власть олицетворяют с конкретным человеком. Не с каким-то там правительством. Это наш губернатор, это наш мэр, все знают, что сейчас в администрации есть Михалев, вот с него надо спрашивать. Либо во всем виноват, либо хорошо, значит, он сделал. Может быть, в больших городах, комплексах центральных, там население более продвинутое, для них слово сити-менеджер ухо не режет. А для нас оно режет. Для глубинки это не подходит. Просто пройти и спросить, а что такое сити-менеджер? Никто не знает... (г. Краснокаменск, администрации МО «Город Краснокаменск» и «Краснокаменский район» Забайкальского края).

Отрицательно оценили эксперты возможность введения 2-уровневой модели организации местного самоуправления в крупных городах, предусмотренной ФЗ № 136, согласно которому появляются два новых вида муниципальных образований: городской округ с внутригородским делением и внутригородской район<sup>1</sup>. «У нас в Иркутске — не уверена, что это было бы полезно, несколько Дум нам точно ни к чему, потому что у нас и одна — не очень понятно, что делает, граждане вообще про нее ничего не знают... У нас есть структурное подразделение администрации города, отвечающее за округа города Иркутска, и этого вполне достаточно. Ангарску тем более это не требуется, с его размерами» (г. Иркутск, д.э.н., профессор Байкальского государственного университета экономики и права).

«Во-первых, это полное размывание такого института, как представительный орган. Второе, это 100-процентное увеличение затрат на содержание. Третье, это более сложное прохождение решений, касающихся жизнедеятельности города. Там

<sup>1</sup> Федеральный Закон № 136 «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”; Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Доступ: <http://www.garant.ru/news/544798/#ixzz3QkPG5JzG> (проверено 25.01.2015).

будут надстройки, подстройки, советы, малые советы, педсоветы, сессии... В идеале, конечно, необходимо, чтобы депутатский корпус работал на освобожденной основе...» (г. Братск, депутат городской Думы).

«Эта модель была в каком-то виде в советское время. В Падунском районе свой райсовет, в Центральном – свой райсовет, был горсовет, и это все работало... Но в нынешней ситуации – не знаю. Есть общая задача развития города, есть округа, есть главы округов со своими аппаратами, которые решают насущные проблемы. Добавлять сюда еще и депутатский корпус не видел бы необходимости. Нам бы по идее народный контроль каким-то образом развивать, который бы не ложился грузом на бюджет по содержанию всего этого. Для чего нужна эта модель? Что это может улучшить? Денег-то от этого не добавится, только убавится» (г. Братск, депутат Заксобрания).

«Это, на мой взгляд, большая ошибка. И те люди, которые принимали или вносили данную норму в 136-й Закон, видимо, совершенно не представляли, что такое городское хозяйство. Ведь в любом городе городское хозяйство – это единый выстроенный механизм, именно объединенный многими, многими проблемами: единые теплосети, единое водоснабжение, единые системы электроснабжения, единые системы транспорта. Во многих городах единые системы обслуживания дорожного хозяйства. Как это разделить по районам? Мягко говоря, невозможно. Как можно взять город и распилить на четыре части? Посадить сюда главу города, который бы не имел возможности влиять на ситуацию в районах, потому что там будут свои депутаты, свой глава. И они будут по-своему все делать... Как делить транспортную схему, в конце концов, бюджет?» (г. Чита, руководство города).

«Я изучал опыт Челябинска, сейчас уже начинает перенимать опыт Екатеринбург... Они объявили выборы, у них 1 000 кандидатов с чем-то. По-моему, полное безумие. Что это означает? Что власть будет ближе к народу? Реально власть будет еще дальше от народа. Потому что мы избираем неких депутатов в своем микрорайоне, которые не имеют никаких полномочий, которые не имеют денег... выбирают из своего состава сами каких-то других депутатов, которые будут решать бюджет. То есть, это многоуровневая система. Де-факто власть будет еще дальше от народа. К тому же, поскольку они будут назначены депутатами, не будут нести никакой персональной ответственности перед избирателями. Эта система еще более неподходящая, чем сити-менеджмент» (г. Иркутск, председатель комиссии по культурной политике Общественной палаты города, к.полит.н., доцент Иркутского государственного университета).

В то же время сами участники реформирования органов местного самоуправления в Челябинске так оценивают произошедшие изменения. На встрече с полномочным представителем Президента в УрФО, которая состоялась 17 декабря 2014 г., председатель Законодательного собрания Челябинской области В. Мякуш отметил, что жители были вполне довольны проведенной реформой, о чем говорят результаты выборов в районные думы. По словам В. Мякуша, уже до конца года планируется сформировать районные бюджеты. Однако остаются проблемы с финансированием и распределением полномочий между городскими и районными властями. Подводя итог, законодатель добавил, что в любом случае реформа «оживила диалог власти с людьми и подняла социальное самочувствие»<sup>1</sup>.

Отрицательные оценки экспертами Иркутской обл. и Забайкальского края модели сити-менеджмента, косвенных выборов глав муниципальных образований (из состава представительного органа), 2-уровневой системы организации местного самоуправления в крупных городах вызваны, на наш взгляд, не традиционным российским консерватизмом, не теоретическими рассуждениями о том, что лучше для муниципальной власти в стране. Они вызваны субъективным опытом работы в органах власти (муниципальной, исполнительной, законодательной); практическими соображениями, основанными на желании изменить в лучшую сторону жизнь своего местного сообщества; конфликтами и скандалами, связан-

<sup>1</sup> Холманских подвел итоги реформы МСУ в УрФО. Доступ: <http://glagolurfo.com/newsitems/2014/12/17/holmanskih-podvel-itogi-reformy/> (проверено 25.01.2015).

ными с конкретными сити-менеджерами в регионах; не всегда удачной практикой функционирования 2-уровневой системы организации органов местного самоуправления в советское время, а также объективным желанием экспертов сократить расходы муниципальной власти.

Вместе с тем следует признать, что создание наиболее оптимальной модели функционирования органов местного самоуправления в стране возможно только в условиях вариативности, обеспеченной законодательством, и в результате поиска, основанного на тиражировании успешных практик отдельных регионов и городов. Наиболее опытные представители муниципальной власти, которые были экспертами и проработали в этих структурах много лет, предлагали основываться на научных данных, в т.ч. на результатах массовых опросов, прежде чем принимать какие-то серьезные решения на федеральном уровне.

*При реализации проекта используются средства государственной поддержки НКО, выделенные в качестве гранта в соответствии с распоряжением Президента РФ от 17.01.2014 № 11-рп и на основании конкурса, проведенного Фондом ИСЭПИ.*

### Список литературы

Петрова Е.В. 2014. Местное самоуправление в Республике Бурятия. — *Власть*. № 3. С. 68-73.

*PETROVA Elena Viktorovna, Dr.Sci.(Soc.), Associate Professor; Leading Researcher of the Institute of Mongolian, Buddhist and Tibetan Studies, Siberian Branch of Russian Academy of Science (Sah'janovoj st., 6, Ulan-Ude, Republic of Buryatia, Russia, 670047; elenapet\_05@mail.ru)*

## PROBLEMS AND PROSPECTS OF THE LOCAL SELF-GOVERNMENT IN SOME SIBERIAN REGIONS

**Abstract.** *The article is based on the materials collected by the author (who was a project supervisor) during the sociological research in the Irkutsk and Transbaikal region, held in October–December 2014. The study was aimed at the exposing the specificity and peculiar features of the functioning models of the local self-government in Irkutsk and Transbaikal region under the conditions of the reform of this social institute. The research also seeks to analyze occurring changes as well as to make the proposals and recommendations in order to render support for the development and consolidation of the local self-government in the regions.*

**Keywords:** *local self-government, Irkutsk region, Transbaikal region, chief magistrates, direct elections, city manager*

---

### УДК 316.022.4

**ЕФЛОВА Мария Юрьевна** — к.соц.н., доцент Института социально-философских наук и массовых коммуникаций Казанского (Приволжского) федерального университета (420008, Россия, Республика Татарстан, г. Казань, ул. Кремлевская, 18; meflova@gmail.com)

## СОЦИАЛЬНОЕ ИСКЛЮЧЕНИЕ НАРКО-ПОТРЕБИТЕЛЕЙ: СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ

**Аннотация.** *В статье отмечается, что в области наркопотребления в России существует стабильность ситуации и формирование определенной наркокультуры. Автор утверждает, что распространение наркомании как феномена является причиной стигматизации сообществ и исключения из общества потребителей наркотиков. Носителями проблемы являются не только больные наркоманией, но и те, кто имеет опыт*