DOI: 10.17117/na.2015.07.1269

Поступило в редакцию: 28.07.2015

<http://ucom.ru/doc/na.2015.07.1269.pdf>

Петрова Е.В.
Специфика моделей местного самоуправления
в сибирских регионах

Petrova E.V.
Specifics of models of local government in the Siberian regions

В статье речь идет о специфике местного самоуправления в субъектах Байкальского региона (Иркутская область, Республика Бурятия, Забайкальский край). Работа основана на эмпирическом материале, полученном автором (руководитель исследования) в ходе проведения социологического исследования в Иркутской области, Забайкальском крае и Республике Бурятия (2014 – 2015 гг.), посвященного изучению особенностей функционирующих моделей местного самоуправления в условиях реформирования социального института

Ключевые слова: местное самоуправление, прямые выборы, сити-менеджер

The article focuses on the problems and prospects of development of local self-government in the Baikal region. The article rests upon evidence-based materials gathered by the author (project supervisor) during sociological field research in the Irkutsk, Zabaikal'skii regions and Republic of Buryatia in 2014-2015

Key words: local self-government, direct elections, city manager

Петрова Елена Викторовна

Доктор социологических наук, доцент, ведущий научный сотрудник
Институт монголоведения, буддологии и тибетологии СО РАН
г. Улан-Удэ, ул. Сахьяновой, 6

Petrova Elena Viktorovna

Doctor of Sociological Sciences, Associate Professor, Leading Researcher
Institut for Mongolian, Buddhist and Tibetan Studies, Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences
Ulan-Ude, Sakhyanova st., 6

При реализации проекта используются средства государственной поддержки НКО, выделенные в качестве гранта в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 17.01.2014 № 11-рп и на основании конкурса, проведенного Фондом ИСЭПИ. Проект «Исследование особенностей функционирования местного самоуправления в условиях реформирования социального института (сравнительный анализ практик Республики Бурятия, Иркутской области, Забайкальского края) для их развития и укрепления».

Реформирование местного самоуправления в РФ, которое продолжается в настоящее время, связано с новыми законодательными инициативами, с передачей полномочий органам местного самоуправления, а также привлечением граждан к осуществлению публичной власти на местах. Вариативность организации органов муниципальной власти, апробация разных моделей приво-

дит как к накоплению положительного опыта, так и к отрицательным результатам. Но вполне очевидно, что реформирование института местного самоуправления требует дальнейшего совершенствования. Это касается доработки законодательства, увеличения финансирования органов муниципальной власти, повышения активности граждан и тиражирования уже успешных практик.

Рассмотрим, какие модели местного самоуправления функционируют в трех соседних сибирских регионах. Помимо схожести географических, климатических, социально-экономических условий жизнедеятельности, в трех сибирских регионах также существуют и некоторые общие тенденции развития муниципальной власти, несмотря на определенную специфику функционирования органов местного самоуправления. Регионы имеют разный статус субъектов РФ – область, республика и край и осуществляют различные модели местного самоуправления, которые по некоторым характеристикам имеют и сходство и различия.

В каждом из регионов реализуются разные способы формирования органов местного самоуправления, предусмотренные законодательством, и в связи с этим осуществление местной власти происходит по разным схемам. Должности сити-менеджера существуют в трех регионах, также как и прямые выборы муниципальной власти, но после принятых в мае-июне 2014 г. федеральных и региональных законов, в трех регионах произошли изменения, которые создают три разные модели формирования и функционирования муниципальной власти [1].

В Забайкальском крае институт сити-менеджера существует с 1998 г. Но в июне 2014 года Законодательное собрание края приняло закон, который отменяет должность наёмного 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 [2].

В Бурятии институт сити-менеджера существует с 2006 г. в Курумканском районе, с 2008 года в Прибайкальском и Муйском районах, с 2009 года в Тарбагатайском и Селенгинском районах, с 2012 года в Улан-Удэ. После выборов сентября 2014 г. должность сити-менеджера осталась только в Курумканском, Муйском районах и г. Улан-Удэ. Главы пяти муниципальных районов Бурятии избираются всенародно (Баунтовский, Бичурский, Селенгинский, Курумканский, Тарбагатайский), в муниципальных образованиях «Селенгинский район» и «Город Улан-Удэ» – из числа депутатов. С 2008 года в Муйском районе представительный орган местного самоуправления формируется из «делегатов» от поселений [3].

В Иркутской области институт сити-менеджеров просуществовал недолго (г. 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. вообще 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 [4].

Однако, уже 24 декабря 2014 г. депутаты Законодательного собрания Иркутской области приняли Закон о новой форме управления Иркутском: мэр города-председатель Думы и глава администрации города (сити-менеджер) [5].

18 февраля 2015 года депутаты Законодательного собрания Иркутской области приняли в окончательном чтении другой Закон, согласно которому мэра теперь избирают депутаты Думы Иркутска из своего состава, и мэр возглавляет администрацию города, а не Думу, как было прописано в законе, принятом в декабре 2014 года. Таким образом, из схемы исключается должность сити-менеджера. А это значит, что депутаты будут избирать полноценного главу города (мэра) со всеми прилагающимися к этому властными рычагами и ответственностью [6].

23 марта 2015 года состоялось внеочередное заседание Думы Иркутска, на котором были внесены изменения в городской Устав, отменяющие прямые выборы мэра. Согласно новой схеме, мэр Иркутска – глава исполнительной власти и городской администрации – будет избран из числа действующих депутатов Думы. Полномочия действующего мэра Виктора Кондрашова истекли 26 марта [9]. 27 марта 2015 г. состоялось заседание Думы Иркутска, на котором была реализована новая процедура избрания мэра города, им стал Дмитрий Бердников.

Для выявления специфики и особенностей функционирования местного самоуправления в условиях реформирования, в октябре-декабре 2014 г. было проведено социологическое исследование в Иркутской области (Иркутск, Братск, Ангарск, Шелехов, Усолье-Сибирское) и Забайкальском крае (Чита, Краснокаменск), в апреле-июне 2015 г. в Республике Бурятия (г. Улан-Удэ, Селенгинский, Заиграевский, Хоринский районы). Объектом исследования являлись эксперты – представители муниципальной, исполнительной и законодательной власти регионов. В трех регионах было проведено 24 фокус-группы, взято 50 глубинных интервью у экспертов и опрошено 252 респондента методом индивидуального анкетирования, сделан анализ статистических документов и публикаций СМИ [примеч.].

Проблемы, которые были выявлены в исследовании, актуальны для местного самоуправления России в целом, о них речь шла на заседании Совета по развитию местного самоуправления, состоявшегося в январе 2013 г. под руководством Президента РФ [10]. Это, прежде всего, недостаточное финансирование местного самоуправления, слабое гражданское участие, несовершенство законодательства, нехватка профессиональных кадров, отсутствие возможности муниципалитетов и регионов оставлять у себя большую часть налогов, недоверие населения власти и др.

По результатам исследования большая часть экспертов высказалась за поддержку прямых выборов глав муниципальных образований, некоторые за назначение руководителей всех уровней, меньшинство поддержало модель

формирования органов местного самоуправления с введением института сити-менеджера и выборов главы муниципального образования из состава представительного органа. Практически все эксперты не одобрили введение двухуровневой модели, то есть предоставленной законодательством возможности появления новых видов муниципальных образований: городского округа с внутригородским делением и внутригородского района [11].

Следует отметить, что пока что в трех регионах – Иркутской области, Республике Бурятия, Забайкальском крае, не реализуется модель двухуровневой организации местного самоуправления для крупных городов (городские округа с внутригородским делением, а также внутригородские районы) и вряд ли будет принята в ближайшее время.

В трех субъектах мэры столиц избирались из состава представительных органов (Гордума, Горсовет). Но 30 июня 2015 г. депутаты Народного Хурала Республики Бурятия приняли поправки к закону о местном самоуправлении и теперь мэра г. Улан-Удэ, также как и глав районов снова будут выбирать на прямых выборах. Глав районных центров будут выбирать депутаты из своего состава, а глав поселений будут избирать по конкурсу [12].

В Улан-Удэ и Чите мэры являются одновременно Председателями представительных органов, но существуют должности сити-менеджеров, то есть руководителями Администраций этих городов являются наемные менеджеры, принятые на конкурсной основе. В Иркутске с 2015 года мэр города избирается из состава представительного органа (Гордума) и одновременно является руководителем городской администрации, при этом снимает полномочия депутата, таким образом, в столице Иркутской области реализован третий вариант организации органов местного самоуправления, предусмотренный № ФЗ-8 [13].

Общим для трех регионов является то, что представительный орган столиц избирается на прямых выборах, все регионы имели опыт работы института сити-менеджера, для трех субъектов характерен невысокий уровень гражданского участия населения, в том числе на муниципальных выборах.

В Улан-Удэ и нескольких районах республики сохранились должности наемных менеджеров, которые впервые были введены в Бурятии в 2006 г. В Забайкальском крае в 2014 г. отменили должности наемных менеджеров в районах края, которые впервые появились там с 1998г., а в Чите в 2014 г., наоборот, ввели эту должность. В Иркутской области отменили действие института сити-менеджмента в 2014 г. и теперь все главы муниципальных образований (кроме Иркутска) избираются на прямых выборах.

Выбор той или иной модели в каждом из регионов связан не только с объективными условиями реализации муниципальной реформы в РФ, прежде всего законодательными, что обеспечивает определенное единообразие вариативности, но и с существующими потребностями и уже имеющимся опытом организации и осуществления местного самоуправления (положительным или отрицательным), которые обусловили современную ситуацию в муниципальной власти регионов. Иначе говоря, идет поиск оптимальных и эффективных моделей муниципальной власти как в масштабах страны, так и в отдельных

субъектах, которые бы учитывали региональные особенности и сложившиеся социально-экономические условия жизнедеятельности населения. В то же время, большое значение здесь имеют интересы и возможности политических элит влиять на выбор определенных моделей.

Список литературы:

1. Федеральный закон № 136-ФЗ от 27.05.2014 г. "О внесении изменений в статью 263 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Федеральный закон № 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». URL: <http://www.kremlin.ru/news/17397>
2. Заксобраніе Забайкалья первым применило реформу местного самоуправления и отменило выборы мэра Читы.
URL: http://www.kasparov.ru/material.php?id=538C6B8785A26§ion_id=43452BE8655FB
3. На перепутье. В чем суть очередной реформы органов местного самоуправления?
URL: <http://ulan.mk.ru/articles/2014/06/04/na-perepute.html>
4. Политика, перспектива развития туризма, выборы в регионе.
URL: http://mfs38.ru/publ/obshhestvennoe_dvizhenie_sodruzhestvo_voinov_sibirjakov/novosti_regionov/vystuplenie_gubernatora_irkutskoj_oblasti_na_press_konferencii_6_ijunya_s_g/3-1-0-51
5. В окончательном виде приняли закон о новой форме управления Иркутском.
URL: <http://irkutskmedia.ru/news/politics/24.12.2014/411101/v-okonchatelnom-vide-prinyali-zakon-o-novoy-forme-upravleniya-irkutskom.html>
6. Закон, отменяющий выборы мэра Иркутска населением, принят парламентариями в окончательном чтении.
URL: <http://i38.ru/pervaya-politika/zakon-otmenyaiuschiy-vibori-mera-irkutska-naseleniem-prinyat-parlamentariyami-v-okonchatelnom-chtenii>
7. Заксобраніе Приангарья приняло закон об отмене должности сити-менеджера в Иркутске.
URL: <https://news.mail.ru/inregions/siberian/38/politics/21106320/>
8. Без особого надрыва общественники затвердили избрание мэра Иркутска из числа депутатов.
URL: <http://irkutskmedia.ru/news/politics/12.03.2015/425985/bez-osobogo-nadriva-obschestvenniki-zatverdili-izbranie-mera-irkutska-iz-chisla-dep.html>
9. В Иркутске отменили прямые выборы мэра.
URL: <http://www.rg.ru/2015/03/23/reg-sibfo/glava-anons.html>
10. Заседание Совета по развитию местного самоуправления. 31 января 2013 г. Москва, Кремль.
URL: <http://www.kr>
11. Федеральный закон № 136-ФЗ от 27.05.2014 г. "О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".
URL: <http://www.rg.ru/2014/05/30/samoupravlenie-dok.html>
12. Мэра Улан-Удэ снова будут выбирать горожане.
URL: <http://www.baikal-daily.ru/news/19/150639/>
13. Федеральный закон Российской Федерации от 3 февраля 2015 г. N 8-ФЗ "О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".
URL: <http://docs.pravo.ru/document/view/64732926/75616296/>