

ВАРИАТИВНОСТЬ ИЗБРАНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СИБИРСКИХ РЕГИОНАХ*

Петрова Е.В.**

Аннотация

В России продолжается дискуссия о целесообразности введения института сити-менеджера с точки зрения выбора наиболее оптимального способа управления муниципальными образованиями. С целью выявления особенностей организации местного самоуправления в условиях реализации новых законодательных возможностей, связанных с реформированием муниципальной власти, а также анализа уже имеющейся в сибирских регионах практики работы сити-менеджеров, было проведено социологическое исследование в Иркутской области, Забайкальском крае и Республике Бурятия в конце 2014 – начале 2015 г. (опрос экспертов в форме индивидуального анкетирования, глубинных интервью и фокус-групповых дискуссий). Результаты исследования показали, что в трех регионах функционируют разные модели организации органов местного самоуправления, имеется опыт работы сити-менеджера, мэры столиц субъектов избираются на косвенных выборах. При этом большинство опрошенных экспертов высказались за прямые выборы глав муниципальных образований, а не из состава представительного органа; преимущественно отрицательно оценили модель управления муниципальным образованием с привлечением сити-менеджера как ведущую к двоевластию и конфликтам; а также не увидели необходимости введения в субъектах Байкальского региона двухуровневой схемы организации местного самоуправления в крупных городских округах. В качестве основных проблем местного самоуправления были названы ограниченное финансирование, недостаток квалифицированных кадров, слабое гражданское участие, несовершенство законодательства. Был сделан главный вывод, что создание 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. Непременным условием эффективности работы органов местного самоуправления, направленной в конечном счете на обеспечение качества жизни граждан местного сообщества, будут являться широкая поддержка населением и согласованность действий с государственной властью.

Ключевые слова: местное самоуправление; Иркутская область; Забайкальский край; Республика Бурятия; главы муниципальных образований; прямые и косвенные выборы; сити-менеджер.

* Исследование выполнено при финансовой поддержке Фонда ИСЭПИ. Проект № Г-42-1/14: Исследование особенностей функционирования местного самоуправления в условиях реформирования социального института (сравнительный анализ практик Республики Бурятия, Иркутской области, Забайкальского края) для их развития и укрепления.

** Петрова Елена Викторовна – доктор социологических наук, доцент, ведущий научный сотрудник Института монголоведения, буддологии и тибетологии СО РАН. Адрес: Институт монголоведения, буддологии и тибетологии Сибирского отделения РАН. 670047, Улан-Удэ, ул. Сахьяновой, д. 6. E-mail: elenapet_05@mail.ru

Постановка проблемы

Реформы муниципальной власти в стране связаны с новыми законодательными инициативами, с передачей множества полномочий органам местного самоуправления, а также с привлечением граждан к осуществлению публичной власти на местах. Вариативность организации органов муниципальной власти, апробация разных моделей в регионах приводят 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 успешных практик.

Необходимость проведения социологического исследования была обусловлена продолжающейся дискуссией о целесообразности введения института сити-менеджеров в России с точки зрения выбора наиболее оптимального способа управления муниципальными образованиями и анализа уже имеющейся практики работы сити-менеджеров в сибирских регионах. Также важно было выяснить, какая система выборов, по мнению экспертов, более предпочтительна при избрании депутатов и глав муниципальных образований (прямые или косвенные выборы) и насколько целесообразно введение двухуровневой системы в городах (городской округ с внутригородским делением и внутригородской район).

Для получения более полной и объективной картины было применено три метода сбора информации – индивидуальное анкетирование, глубинные интервью, фокус-группы. В Иркутской области к исследованию эксперты привлекались из городов Иркутск, Братск, Ангарск, Шелехов, Усолье-Сибирское. В Забайкальском крае – из городов Чита и Краснокаменск, Читинского, Краснокаменского, Агинского районов. В Бурятии – из г. Улан-Удэ, Хоринского, Заиграевского, Селенгинского районов республики. Эксперты – представители муниципальной, исполнительной, законодательной власти регионов, научной общественности, политических партий и движений. В каждом из трех регионов было проведено по восемь фокус-групп (всего в трех регионах было проведено 24 фокус-группы, участниками которых стали 172 эксперта), с помощью индивидуального анкетирования в трех регионах было опрошено 252 эксперта (по 80–85 человек в каждом регионе), методом глубинного интервью – 51 эксперт.

Модели управления в столицах субъектов Байкальского региона

В настоящее время в Иркутске, Улан-Удэ и Чите функционируют разные модели организации местного самоуправления, причем ни в одном из городов уже нет прямых выборов мэров как прежде, но имеется опыт работы сити-менеджеров. Мэры столиц, по состоянию на начало 2016 г., избираются из состава представительных органов (Гордума, Горсовет). Однако следующего мэра Улан-Удэ, также как и глав муниципальных районов республики, будут избирать жители на прямых выборах, так как 30 июня 2015 г. депутаты Народного Хурала Республики Бурятия приняли поправки

к закону о местном самоуправлении и закрепили в них процедуру прямых выборов. Также, согласно этим поправкам, глав районных центров теперь будут избирать депутаты из своего состава, а глав поселений – по конкурсу¹.

Прямые выборы мэра в Иркутске обещает вернуть Сергей Левченко (представитель КПРФ), победивший в сентябре 2015 г. во втором туре выборов и ставший Губернатором Иркутской области. Многие аналитики и политологи считают, что эта победа была не в последнюю очередь связана с протестным голосованием электората области, направленным против прежнего Губернатора области С. Ерощенко, который вначале отменил прямые выборы мэра Иркутска, но впоследствии (уже в период предвыборной кампании) обещал их вернуть.

Должности сити-менеджеров в настоящее время сохранились только в Улан-Удэ и двух муниципальных районах Бурятии², а также в Чите (Забайкальский край) и Усолье-Сибирском (Иркутская область), хотя еще несколько лет назад этот институт был весьма распространенным в трех сибирских регионах – Иркутской области, Республике Бурятия и Забайкальском крае. Но не совсем эффективная работа сити-менеджеров, практика двоевластия, а также различные скандалы (как, например, в Иркутской области), связанные с лицами, занимающими должности наемных менеджеров, привели к тому, что либо руководство региона³, либо муниципальная власть и население (Республика Бурятия, Забайкальский край) приняли решение отказаться от модели формирования органов местного самоуправления, в которой присутствует должность сити-менеджера.

Федеральные законы, принятые в мае–июне 2014 г., а затем и в феврале 2015 г. дали возможность при формировании органов муниципальной власти избежать модели с наемным руководителем администрации. Законодательно в России закреплены пять моделей управления городом (первые три – в ФЗ-131, две другие – в ФЗ-136, ФЗ-8), три из которых уже работают в столицах Байкальского региона – Иркутске, Чите, Улан-Удэ⁴.

Первая модель предполагает, что избранный населением на *прямых выборах* глава муниципалитета является одновременно и главой местной администрации (ранее эта модель была реализована в Улан-Удэ (до декабря 2012 г.), Чите (до сентября 2014 г.) и Иркутске (до марта 2015 г.)).

Вторая модель – избранный населением на *прямых выборах* глава муниципалитета является одновременно и председателем представительного органа, но в городе вводится должность *сити-менеджера* (модель реализуется в Улан-Удэ с декабря 2012 г. и будет заменена на первую модель после окончания срока полномочий действующего мэра и сити-менеджера в соответствии с поправками в закон, принятыми депутатами Народного Хурала 30 июня 2015 г.).

Третья модель – глава муниципалитета избирается *из состава представительного органа* и является одновременно председателем законодательного органа города, а хозяйством города занимается нанимаемый по контракту *сити-менеджер* (реализуется с сентября 2014 г. в Чите).

Четвертая модель – мэр города избирается *из состава представительного органа* и становится также главой администрации, но снимает с себя полномочия депутата (реализуется в Иркутске с марта 2015 г.).

Пятая модель – глава муниципалитета избирается депутатами *из числа кандидатов (действующих депутатов), представленных конкурсной комиссией*, и одновременно становится руководителем администрации.

ФЗ-131 также предусматривает возможность формировать представительный орган для муниципальных районов из депутатов от поселений вместо предоставленной тем же законом возможности избирать представительный орган на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Так, согласно п. 1 ч. 4 ст. 35 N 131-ФЗ, если представительный орган муниципального района избирается не на прямых выборах, то он будет состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и депутатов представительных органов этих поселений, избираемых представительными органами поселений. При этом главы поселений будут входить в состав представительного органа муниципального района по должности, а депутаты представительных органов поселений делегироваться в состав представительного органа муниципального района представительными органами поселений⁵. Данная схема местного самоуправления работает в муниципальном образовании «Муи-ский район» Республики Бурятия.

Аналогичным образом может формироваться и представительный орган городского округа с внутригородским делением: либо избираться из состава представительных органов внутригородских районов в соответствии с равной, независимо от численности населения внутригородских районов, нормой представительства, либо избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании⁶. Но результаты проведенного исследования свидетельствуют об однозначности позиции всех экспертов в отношении этой новации: двухуровневая модель, т.е. предоставленная законодательством возможность появления новых видов муниципальных образований (городского округа с внутригородским делением и внутригородского района), совершенно не подходит для Иркутска, Читы и Улан-Удэ. По мнению экспертов (Петрова, 2015), формировать городскую Думу или Горсовет из депутатов внутригородских районов, с одной стороны, неплохая, интересная и позитивная идея, которая даже может быть эффективной, но, с другой стороны, это лишние деньги на содержание, отсутствие единоначалия, сложность принятия конструктивных решений. На сегодня ни в одной из столиц не реализована двухуровневая модель управления городом и, по мнению экспертов, вряд ли будет принята в ближайшее время.

Выбор той или иной модели в субъектах Байкальского региона связан не только с объективными условиями реализации муниципальной реформы в РФ (прежде всего законодательными, что обеспечивает определенное единообразие вариативности), но и с определенными потребностями и уже имеющимся опытом осуществления той или иной модели местного самоуправления (положительным или отрицательным), которые обусловили современную ситуацию в муниципальной власти регионов. Немаловажную роль здесь играют такие факторы, как вес и возможности региональных политических элит согласовывать свои действия с федеральным центром, использовать административный ресурс с целью преодоления конфликтности

во властных структурах и сохранения стабильности региона, а также ради увеличения существующего влияния в органах власти и т.д. Нередко внутри одного региона идет нешуточная борьба за власть политических элит, принадлежащих разным группам, объединенным по территориальному, этническому, корпоративному, экономическому, партийному признакам.

Выборы депутатов – мажоритарная или пропорциональная система?

В настоящее время в трех регионах представительный орган столиц избирается на прямых выборах, но законодательно регионы могут сами принимать решение, по какой системе избирать депутатов – мажоритарной или пропорциональной, поэтому экспертам было предложено оценить, какая избирательная система более предпочтительна. Большинство опрошенных экспертов трех регионов (60,7%) поддержали мажоритарную избирательную систему, за пропорциональную высказались всего 22,6% респондентов.

Выборы мэра – прямые или косвенные?

В соответствии с федеральным законодательством региональная власть также вправе самостоятельно решать, как избирать глав муниципальных образований в городах – через прямые выборы, из состава представительного органа или по представлению конкурсной комиссии (см. 136-ФЗ, 8-ФЗ). Поэтому в исследовании ставилась цель выяснить отношение экспертов к процедуре избрания глав муниципальных образований, а также оценить преимущества прямых и косвенных выборов.

В целом эксперты с пониманием отнеслись к нововведениям, закрепленным в 136-ФЗ, но усмотрели в них еще одну возможность по отмене прямых выборов мэров городов. Распределение ответов респондентов представлено в Таблице 1.

Таблица 1

Распределение ответов на вопрос: «Как Вы относитесь к ФЗ-136, принятому в мае 2014 г. и дающему регионам право выбора механизма формирования органов власти в городах – прямые выборы мэра или из состава депутатов?», в % от числа опрошенных

№	Вариант ответа	%
1	Поддерживаю, потому что закон предотвратит конфликты элит – губернатора и законодательного собрания, которые теперь смогут договариваться в вопросе о назначении глав городов	16,3
2	Поддерживаю, потому что поправки повышают вариативность и самостоятельность регионов в выборе системы самоуправления	28,3
3	Поддерживаю, потому что реформа увеличит количество муниципальных вакансий и, соответственно, независимых муниципальных групп, работающих на благо граждан	8,3
4	Поддерживаю, так как у руководителей регионов расширятся возможности улучшать социально-экономическую ситуацию в городских округах и муниципальных районах	15,5

№	Вариант ответа	%
5	Поддерживаю, так как появляется возможность привлечения на должность сити-менеджера квалифицированного специалиста, профессионального управленца	14,3
6	Не поддерживаю, потому что через отмену выборов мэров в городах у государственной власти появится дополнительный инструмент давления на оппозицию и местные элиты	13,5
7	Не поддерживаю, так как глава города, избираемый от представительного органа, и сити-менеджер, назначаемый по контракту, будут напрямую зависеть от руководителя региона, который будет участвовать в процессе принятия решения по их кандидатурам	23,8
8	Не поддерживаю, так как органы муниципальной власти все равно останутся без особых ресурсов и бюджета с минимальными полномочиями и зависимыми от региональной власти	20,2
9	Не поддерживаю, так как подмена прямых выборов делегированием подрывает доверие к власти и может привести к нарастанию социальной напряженности	25,0

Примечание: Можно было выбрать любое число ответов, поэтому сумма не равна 100%.

Источник: Здесь и далее – исследование автора.

Что касается преимуществ прямых и косвенных выборов глав муниципальных образований, то большинство экспертов отметили преимущества прямых выборов (табл. 2), а среди наиболее веских причин в пользу косвенных были выделены «существенная экономия финансовых средств бюджета» (50,8%) и «более короткие сроки формирования органов местного самоуправления» (30,16%) (табл. 3).

Таблица 2

Распределение ответов на вопрос: «Как Вы думаете, в чем состоят основные преимущества прямых выборов главы муниципального образования?», в % от числа опрошенных

№	Вариант ответа	%
1	Более высокий уровень ответственности избираемого главы муниципального образования перед населением	58,3
2	Более высокий уровень легитимности (признание большинством населения), обеспечивающий более четкое разделение властей между главой муниципального образования и представительным органом местного самоуправления	45,6
3	Более высокий уровень демократичности	34,13
4	Более высокий уровень участия населения в осуществлении местного самоуправления	25,8
5	Соответствие Европейской хартии местного самоуправления, ратифицированной Российской Федерацией 11 апреля 1998 г., в которой заложен принцип выборности органов местного самоуправления и непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления	11,5
6	Если глава города избирается, то он имеет возможность прямо отстаивать интересы всего населения. Если же он избран из числа депутатов, то оказывается заложником той политической силы, которая доминирует в представительном органе	40,9

Примечание: Можно было выбрать любое число ответов, поэтому сумма не равна 100%.

Таблица 3

Распределение ответов на вопрос: «Как Вы думаете, в чем состоят основные преимущества косвенных выборов Главы муниципального образования (из состава депутатов)?», в % от числа опрошенных

№	Вариант ответа	%
1	Формирование системы местного самоуправления в более короткие сроки, без прямых выборов	30,16
2	Существенная экономия средств бюджета (не надо проводить выборы)	50,8
3	Если глава города избирается напрямую, то он независим от депутатов и его отзыв практически неосуществим, а если из числа депутатов – то он подотчетен им, его легко заменить в случае плохой работы	16,3
4	Укрепление власти руководителя региона, который через институт сити-менеджера получает прямой рычаг воздействия на муниципалитеты	8,7
5	Укрепление вертикали власти в государстве	14,3
6	Логика этой законодательной инициативы подразумевает более качественный отбор, чтобы отфильтровать случайных людей, которые попадают во власть	17,5
7	Преодоление внутриэлитных конфликтов (когда несколько влиятельных групп оспаривают друг у друга право управлять городом, забывая подчас об интересах его жителей)	11,9
8	Решение проблемы превышения полномочий чиновников или «политиков», приходящих к власти на волне предвыборной агитации, а впоследствии нередко оказывающихся за решеткой из-за коррупционных нарушений	12,7
9	Учет многообразия региональной местной специфики, так как дифференцированный подход к устройству местной власти является нормой для федеративных государств	8,7
10	Упрощение избрания в местные органы власти начинающих политиков и общественных активистов, в том числе из непарламентских партий	7,9

Примечание: Можно было выбрать любое число ответов, поэтому сумма не равна 100%.

Мнение респондентов, принявших участие в анкетном опросе, совпало со взглядами экспертов–участников фокус-групповых дискуссий, которые также отдали предпочтение прямым выборам как более легитимному, традиционному, понятному населению способу избрания мэра, в отличие от косвенных выборов (из состава представительного органа). По мнению многих экспертов, при прямых выборах отпадет необходимость вводить должность сити-менеджера (наемный руководитель администрации), потому что глава города будет одновременно и руководителем администрации, а представительный орган возглавит другой человек (первая модель управления городом). И соответственно, удастся избежать пресловутого двоевластия, возникающего с появлением фигуры сити-менеджера, который должен заниматься хозяйственными функциями, исполнять бюджет и управлять муниципальной собственностью, в то время как глава муниципального образования вместе с депутатами

этот бюджет принимают, но напрямую финансами не распоряжаются, что порождает конфликт и двоевластие.

«... Вот если эту систему сравнивать – прямые выборы или из числа депутатов, то, с одной стороны, конечно, тот мэр, который избирается из числа депутатов, он проходит фильтр (двойной фильтр). Ему сначала нужно стать депутатом, заслужить доверие своих избирателей в своем округе, и соответственно, он должен заслужить доверие своих коллег-депутатов, чтобы стать мэром. Но, с другой стороны, этот мэр – депутат лишь одного округа, а мэр, который избирается всенародным голосованием, – он мэр всего города. Я думаю, что любой руководитель города, региона, страны должен избираться всенародным голосованием» (фокус-группа, г. Улан-Удэ, Республика Бурятия).

«Минусы у прямых выборов тоже есть, конечно. Поскольку нет порога явки... Вот я хочу быть главой поселковой администрации, например. Я привожу своих десятерых родственников, и они голосуют за меня... И меня избрали, и я буду говорить о том, что всенародно избранный, потому что выборы прошли» (фокус-группа Чита, Забайкальский край).

Некоторые эксперты предлагали глав городских и районных муниципальных образований избирать на выборах, а глав поселений – назначать.

«Сейчас на уровне поселения такие главы, как в нашем районе, просто не выдерживают. Были случаи суицида, поэтому на уровне поселения возможны назначения либо выборы из Совета депутатов, но на уровне района и города, как и по республике, однозначно должны быть прямые выборы» (фокус-группа, пос. Заиграево, Республика Бурятия).

Анализ результатов глубинных интервью показал, что большинство экспертов в Иркутской области и Забайкальском крае поддержали прямые выборы глав муниципальных образований, в то же время вполне понимая и оценивая как преимущества, так и недостатки прямых и косвенных выборов.

«Плюсы прямых выборов – это независимость от депутатов. То есть он совершенно самостоятельное лицо. Плюс, когда он избран народом (если он, конечно, честно выбран народом), у него будет эта уверенность... в том, что есть поддержка населения, тебя люди знают, тебе доверяют. Соответственно, человек должен эту поддержку отработать... Если он человек честный и порядочный, он ее будет отрабатывать. В Ангарске однозначно должен быть мэр, выбранный народом...» (глубинное интервью, г. Ангарск, Иркутская область).

«При прямых выборах население воспринимает мэра как своего представителя. Депутатов люди не знают, видят их раз в четыре года, а мэр – это все-таки лицо местного самоуправления. Люди знают этого человека, ходят на выборы, проявляют активность, какую-то свою позицию. Это явный представитель местного самоуправления. Если людям приходит в голову пожаловаться, все пишут на имя мэра: они имя его знают. Если его не выбирать всенародно, а это будет кто-то, откуда-то упавший, кем-то назначенный, то вообще власть отдалится от народа, а народ отдалят от власти. Никакого не получится самоуправления. И так население пассивно, еще и нет никого, с кем можно было бы связать, в ком-то увидать местную власть» (глубинное интервью, г. Иркутск, Иркутская область).

«Недостатки прямых выборов очевидны. Это беда не только одной России, это беда прямых выборов в любой точке мира – в них побеждают люди, у которых есть деньги и власть, а не те, у кого идеальная программа... А по поводу плюсов, прямые выборы заставляют организаторов все-таки хоть как-то шевелиться, т.е. они вынуждены как-то доказывать свою правоту, свою точку зрения, раз у избирателей есть реально какие-то механизмы по отзыву этого человека (это механизм общественного контроля в том числе, но тоже достаточно условный)...» (глубинное интервью, г. Чита, Забайкальский край).

Позиции экспертов–участников глубинных интервью в Республике Бурятия разделились. Часть экспертов, которая работает в администрации города и администрациях районов города, в администрации Главы и Правительства, поддержали косвенные выборы главы муниципального образования – из состава представительного органа; другие, сославшись на небольшой срок действия модели (с 2012 г.), воздержались от предпочтений. Эксперты из администраций сельских районов, Народного Хурала и представители науки отдали свой голос за прямые выборы мэра.

«Я считаю, что представительный орган состоит из тех, кому люди доверили свои голоса и доверили представлять свои интересы. Соответственно, он выражает интересы людей, проживающих на определенной территории, поэтому если будут косвенные выборы, то это тоже неплохо. Недостатки прямых выборов – это то, что используются не совсем правильные, не совсем качественные, не совсем, скажем так, этичные технологии... Потому что манипулируют во многом сознанием, используются финансовые мощнейшие ресурсы» (глубинное интервью, г. Улан-Удэ, Республика Бурятия).

«Наиболее удачная модель – прямые выборы главы муниципально-го образования, независимо от уровня, по крайней мере для Бурятии в настоящее время... Косвенные выборы, во-первых, лишают население возможности влиять на эти процессы, во-вторых, снижают его роль. Население отодвигается на второй план, поэтому я сторонник прямых выборов» (глубинное интервью, г. Улан-Удэ, Республика Бурятия).

«Прямые выборы, грубо говоря, это больше демократии, мнение самого общества. Этим они легитимизируют самого руководителя, первое лицо. Поскольку глава региона и глава города – речь идет о столице этого региона – ключевые политические фигуры, то их легитимация в таком ключе крайне необходима. Это повысит доверие. Избранный всем населением глава (независимо от того – региона, города) – это всегда, в политическом плане, другое, нежели избранный относительно небольшой группой или даже пусть представительным органом. Сама политическая формула меняется. Потому что всегда человек во власти ответственен перед теми, кто его наделил этой властью. В данном случае если властью наделяет, условно говоря, центр, то он ответственен перед центром. Если властью наделяет его представительный орган, то он ответственен перед этим представительным органом. Значит, он будет работать в их интересах. Если его наделило властью население, то он будет учитывать этот момент... И предыдущий опыт функционирования города и республики показывает, что эта модель гораздо лучше. Я считаю, что избранный всем населением мэр города, независимо от персоналистских качеств, все равно работает эффективнее с точки зрения интересов самого города и населения города» (глубинное интервью, г. Улан-Удэ, Республика Бурятия).

Сити-менеджер в регионах

Реформа местного самоуправления, проводимая в стране, законодательно позволила муниципальной власти работать с наемным руководителем администрации, который в идеале должен профессионально заниматься хозяйственными делами и управлять муниципальной ответственностью.

В то же время, по мнению некоторых исследователей (Туровский, 2015), модель с использованием сити-менеджера в региональных столицах стала применяться с целью фактического подчинения этих городов региональной власти и снижения их финансовой автономии. Другие считают, что эта модель, появившаяся в западных странах и вызванная там экономической и социальной необходимостью развития городов в конкурентной среде с целью привлечения бизнеса, не особенно подходит для России, так как условия развития муниципальных образований совсем иные (Старцев, 2006).

Отдельные регионы РФ, в том числе из Центрального, Уральского, Сибирского федеральных округов, включая три субъекта Байкальского региона, реализовали модель управления муниципалитетом с участием должности сити-менеджера. В исследованиях, проведенных А.Е. Чириковой в малых городах Пермского края и Ивановской области (Чирикова и др., 2015), была проанализирована эта модель управления, где авторы справедливо указывают на то, что введение должности сити-менеджера в муниципальных образованиях способствует усилению исполнительной

власти и укреплению ее позиций во взаимодействии с институтами законодательной власти.

В исследованиях, проведенных Е.В. Петровой в 2008 и 2010 гг. в Республике Бурятия (Петрова, 2014), делается вывод о том, что пока еще система найма руководителя администрации находится в процессе адаптации и имеет как преимущества, так и недостатки. Однако очевидно, что основные качества, которыми должен обладать сити-менеджер, – это профессионализм, компетентность и честность. В исследовании 2014 г. в Иркутской области и Забайкальском крае (Петрова, 2015) выявлено, что модель управления с участием сити-менеджера в основном экспертами оценивалась отрицательно.

Оценки экспертов трех регионов, включая Республику Бурятию (исследование 2015 г.), сводились к следующему: примерно равное количество участников анкетного опроса в каждом регионе ответили, что не должность и полномочия определяют эффективность работы сити-менеджера, а личностные, профессиональные и квалификационные качества наемного руководителя администрации. Те респонденты, которые уже работали с таким руководителем администрации в своих муниципальных образованиях, могли дать конкретные оценки – либо положительные, либо отрицательные. Так, в целом положительно охарактеризовали работу сити-менеджера в своих муниципальных образованиях 11,9% экспертов, скорее положительно – 17%, скорее отрицательно – 13,1%, отрицательно – 4,4%, затруднились с ответом 32,5% опрошенных, и 21% ответили, что в их муниципальных образованиях наемный руководитель не работал.

Аналогичные результаты были получены при проведении фокус-групповых дискуссий. В большинстве своем участники фокус-групп не очень позитивно отзывались о работе конкретных сити-менеджеров в их муниципальных образованиях, и связано это было чаще всего с недостаточным законодательным разграничением полномочий мэра и сити-менеджера. В качестве основной проблемы, которая появляется в связи с должностью сити-менеджера и исполнением им своих полномочий, эксперты называли двоевластие, т.е. конфликт интересов, порождающий борьбу за власть между мэром и наемным руководителем администрации.

В то же время некоторые эксперты поддержали косвенные выборы главы муниципального образования из состава депутатов и должность сити-менеджера. Это были, как правило, те, кто имели позитивный опыт личной работы с сити-менеджером или в его команде либо, не имея субъективного опыта работы, абстрактно рассуждали о модели в целом, опираясь на успешные международные практики.

«В идеальных условиях я согласен, что это очень хорошая модель, и вот в чем: состоится комиссия, которая оценивает нескольких кандидатов по их квалификации: уровню знаний, опыту и т.п. Если бы наши депутаты преследовали интересы только города и его жителей и смотрели бы на этого человека как на профессионала, который будет рулить администрацией, это было бы просто замечательно. Я бы голосо-

вал двумя руками за то, чтобы депутаты выбрали сити-менеджеров» (фокус-группа, г. Ангарск, Иркутская область).

«...Система сити-менеджера, когда администрацией руководит назначенный человек, а мэром становится председатель думы, изначально конфликтна, потому что эти две фигуры все время будут бороться за первенство. То есть, казалось бы, председатель думы – мэром будет считать, что он главнее. Глава администрации считает, что раз он руководит администрацией и распоряжается бюджетом, следовательно, он главнее. При этом еще очень плохо прописаны полномочия, т.е. они их друг на друга перекидывают: один считает, что это его полномочия, другой считает, что его. Данная ситуация очень конфликтна» (фокус-группа, г. Иркутск, Иркутская область).

«Мы первые в республике опробовали эту модель. Глава наш сегодняшний прежде работал сити-менеджером, и когда проблемы возникали, мы вообще не могли на процессы влиять. Сити-менеджер назначен, он управляет всеми нашими делами, а глава, получается, просто законодатель. Эти вопросы не были законодательно отрегулированы. Представьте себе, специалисты подчиняются и главе, и сити-менеджеру. Один говорит одно, а другой – другое. Полная нестыковка и несогласованность. Все, кто работал в том созыве, знают, почувствовали, как это тяжело работать с двумя начальниками» (фокус-группа, г. Гусиноозерск, Республика Бурятия).

Эксперты, с которыми было проведено глубинное интервью, также как и участники фокус-групповых дискуссий, склонны были персонифицировать должности сити-менеджера и мэра. По мнению большинства, главную роль будут играть личностные качества и опыт человека, который будет выполнять обязанности руководителя, и команда, которая его выдвигала и поддерживала.

«...Ведь практика-то показывает, что и при прямом голосовании далеко не всегда приходят профессионалы с чистыми руками и с добрыми помыслами. И выборы через депутатский корпус не являются гарантией. Все зависит от человека, это относится и к сити-менеджеру. Здесь главное, чтобы был профессионал, чтобы он любил свой город или свой район, чтобы он действительно полностью отдавался своему делу» (глубинное интервью, г. Чита, Забайкальский край).

Некоторые эксперты дали отрицательную оценку работы сити-менеджера в своих муниципалитетах. То есть, в общем, говоря о модели сити-менеджера, эксперты видели и позитивные, и негативные характеристики, а когда дело касалось конкретного сити-менеджера в их родном муниципалитете, то часто приходилось слышать про неэффективную работу наемного руководителя администрации и его непрофессионализм, конфликт с главой муниципального образования по вопросу «кто главнее», коррупцию, отстраненность от населения и проблем в местном сообществе.

«Плюс один – экономия бюджетных средств. Больше никаких плюсов я не знаю, поэтому я не являюсь сторонником этой системы. Понимаете, демократия – это дорогое явление, и необходимо быть готовым к этому... Институт выборов – это должно быть незыблемое явление. Всех надо выбирать... Поэтому для меня сити-менеджмент – это убийство демократии... Сити-менеджеры не подчиняются общественному контролю. А депутаты, являясь представителями института власти, де-факто подвергаются общественному контролю. То есть мы можем прийти проверить, сделать запросы, применить другие механизмы. Сити-менеджер – это человек, который может не знать среду, его могут пригласить из другого города» (глубинное интервью, г. Иркутск, Иркутская область).

«В Иркутской области – это четвертая инициатива. У нас был первым город Тулун, где его только назначили и тут же сняли. Затем у нас были Усолье-Сибирское, Братск, Ангарск. Все закончилось уголовными делами, судебными процессами» (глубинное интервью, г. Иркутск, Иркутская область).

В Республике Бурятия эксперты не были столь категоричны, как в Иркутской области. Оценки разделились: одни поддержали модель, другие отрицательно оценили опыт работы сити-менеджера.

«Я не знаю, как в районах, а для города существующая система в принципе работает нормально... Есть сити-менеджер, который занимается собственно хозяйством, и есть человек, который занимается политикой или руководит городом. Существуют четкие разграничения. Думаю, что это правильно. Мэр возглавляет депутатский корпус. Депутаты контролируют администрацию города, работников. Они же ответственны перед избирателями, заинтересованы, чтобы эффективно работали... Всё зависит от человека. Система системой, конечно, но все решает личность» (глубинное интервью, г. Улан-Удэ, Республика Бурятия).

«...Пусть опыт Улан-Удэ и недолгий, может, окончательные выводы делать еще рано, тем не менее этот опыт показал, в чем недостатки модели. Вообще, по этой модели первое лицо – это мэр города, избранный из состава депутатов. Что уже само по себе, по сравнению с прямыми выборами, минус. Еще это усложняется тем, что фактически получается, мэр города мало за что отвечает, но он – первое лицо. Хотя считается, что разделение функций происходит: он – политик-стратег, а тот занимается хозяйственными делами. В российской практике вот это – раздвоение; а баланс интересов, сил – это западная модель. У нас при всем положительном или отрицательном отношении моноцентризм всегда был эффективнее, так как один руководитель. В этом случае происходит двоевластие. Один вроде за политику, но в чем выражается эта политика? Они вполне могут в разные стороны идти. Политик ведь какими категориями мыслит:

какую стратегию разработать, как это выполняется? А сити-менеджер стоит на реальной почве – он будет экономить средства, ему надо другие моменты учитывать. То есть они могут различаться по видению одной проблемы. Вообще, двоевластие, где есть деление полномочий, это же всегда соперничество. И это плохо. Может быть, эта модель и хороша для Запада, почему, собственно говоря, там и появилась эта модель, но не для наших условий. У нас так: если человек облечен доверием, властью, то он и должен нести эту ответственность и управлять деньгами...» (глубинное интервью, г. Улан-Удэ, Республика Бурятия).

Анализируя результаты проведенного исследования (высказывания участников фокус-групп, мнения экспертов глубинных интервью, а также респондентов анкетного опроса), касающиеся модели функционирования органов местного самоуправления с введением должности сити-менеджера, становится очевидно, что, несмотря на то что три региона имеют разный опыт работы наемного руководителя администрации, в целом большинство экспертов оценили модель как не очень подходящую для своих регионов. Так, в Иркутской области этот опыт стал наименее удачным, поэтому там вообще отказались от модели с участием сити-менеджера, в Забайкальском крае наемный руководитель администрации города сохранился только в столице, хотя первоначально был во многих сельских районах арая, что свидетельствует также о не совсем успешной практике работы сити-менеджера. В Республике Бурятия должность сити-менеджера в г. Улан-Удэ будет упразднена после окончания срока текущих полномочий, но останется в двух сельских районах республики, хотя первоначально была в пяти муниципальных районах, т.е. определенные проблемы в реализации модели управления муниципалитетом с помощью наемного руководителя администрации также имели место.

* * *

Итак, мы увидели, что оценки экспертов, полученные с помощью разных методов сбора эмпирической информации – анкетирования, глубинных интервью и фокус-групповых дискуссий, – практически не различались.

Результаты исследования в Иркутской области, Республике Бурятия, Забайкальском крае показали:

1. Прямые выборы глав муниципальных образований, в отличие от косвенных выборов (из состава представительного органа), являются более предпочтительными по мнению значительной части экспертов.
2. Модель управления муниципальным образованием с участием сити-менеджера не является эффективной по оценке большинства экспертов, основывающих свое мнение на не особенно успешном опыте работы наемных руководителей администраций в своих регионах.
3. Мажоритарная система выборов депутатов разных уровней, по мнению экспертов, является предпочтительной, в отличие от пропорциональной. Они также не одобряют возможность введения в своих субъектах

двухуровневой модели организации местного самоуправления в крупных городских округах.

Среди самых значимых проблем муниципальной власти были названы: ограниченное финансирование местного самоуправления, в том числе сбор и уход практически всех налогов в федеральный и региональный бюджеты; недостаток квалифицированных кадров; слабое гражданское участие и недоверие населения власти; несовершенство законодательства.

Наиболее опытные представители власти, которые были экспертами и проработали в этих структурах много лет, предлагали основываться на научных данных, в том числе результатах массовых опросов, прежде чем принимать какие-то серьезные решения на федеральном уровне, касающиеся реформирования местного самоуправления.

Многие проблемы, которые были выявлены и освещены в ходе проведения исследования в 2014–2015 гг., уже решаются либо на республиканском, либо на федеральном законодательном уровне (приняты законы, поправки в законы, осуществлены меры), что свидетельствует об актуальности проводимых социологических исследований по проблемам реформирования местного самоуправления и востребованности их результатов.

Реформирование местного самоуправления в стране в конечном счете нацелено на поиск оптимальных и наиболее эффективных моделей муниципальной власти, которые бы учитывали региональные особенности и сложившиеся социально-экономические условия жизнедеятельности населения в субъектах РФ. Поэтому не только регионы периодически меняют модели функционирования органов местного самоуправления, пытаясь найти более подходящие, но и в законодательство время от времени вносятся различные поправки, направленные на совершенствование системы власти на муниципальном уровне. То есть очевидно, что создание 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. Вместе с тем оптимизация структуры органов местного самоуправления не должна вести к политическому противостоянию, конфликтам между районными и городскими представительными органами, между мэром и сити-менеджером, которые очень вероятны при двухуровневой системе и наемном менеджменте.

Отрицательные оценки экспертами Байкальского региона модели сити-менеджмента, косвенных выборов глав муниципальных образований (из состава представительного органа), двухуровневой системы организации местного самоуправления в крупных городах вызваны, на наш взгляд, не традиционным российским консерватизмом и общими рассуждениями о том, что лучше для муниципальной власти в стране, а субъективным, многолетним опытом работы в органах власти (муниципальной, исполнительной, законодательной), практическими соображениями, основанными на желании изменить в лучшую сторону жизнедеятельность своего

местного сообщества, реальными конфликтами, связанными с конкретными сити-менеджерами в регионах и не всегда удачной практикой функционирования двухуровневой системы организации органов местного самоуправления в советское время, а также с объективным желанием экспертов сократить расходы муниципальной власти и не увеличивать аппарат служащих и депутатов в результате реформирования.

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, 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.

В то же время для эффективной работы любой модели местного самоуправления в регионах необходима государственная поддержка, которая может выражаться в финансировании мероприятий и подготовке профессиональных кадров, способных качественно работать в системе местного самоуправления. Большое значение имеет и гражданское участие, основанное на инициативах и активности самого населения, направленных на решение социальных проблем разных групп местного сообщества и расширение потенциала социальных инноваций.

Федеральное законодательство предоставляет населению определенные возможности по реализации различных форм самоуправления, но опыта и положительных практик гражданского участия все еще нарабатано недостаточно, и связано это с тем, что процесс накопления этих практик происходит постепенно. Культивирование положительного опыта, способствующего проявлению интереса к местному самоуправлению, очень важно, так как эффективное государственное управление опирается на инициативы гражданского общества. Для повышения интереса населения к жизни местного сообщества органам местного самоуправления также необходимо: проводить среди граждан работу, направленную на включение их в процессы развития поселений (организовывать в муниципальных образованиях специальные семинары и тренинги, работать с молодежью, разрабатывать молодежные программы); способствовать развитию общественных организаций; привлекать граждан к участию в выработке, принятии и реализации конкретных решений.

ЛИТЕРАТУРА

1. Петрова Е.В. Местное самоуправление в Республике Бурятия // Власть. – 2014. – № 3. – С. 68–73.
2. Петрова Е.В. Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в некоторых сибирских регионах // Власть. – 2015. – № 3. – С. 108–112.
3. Туровский Р.Ф. Российское местное самоуправление: агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассивности // Полис. Политические исследования. – 2015. – № 2. – С. 35–51.
4. Чирикова А.Е., Ледяев В.Г., Ледяева О.М. Муниципальная реформа и распределение власти в руководстве малого российского города // Вестник Тамбовского Университета. Серия Гуманитарные науки. – 2015. – № 4 (144). – С. 7–16.
5. Ярцев Я.Ю. Проблема сити-менеджеров как зеркало русского самоуправления. URL: http://www.academia.edu/4865750/Проблема_ситименеджеров_как_зеркало_русского_самоуправления_2006 (дата обращения: 09.03.2016).

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Мэра Улан-Удэ снова будут выбирать горожане. URL: // <http://www.baikal-daily.ru/news/19/150639/> (дата обращения: 20.01.2016).
- ² Сити-менеджер или всенародно избранный глава? URL: // <http://burunen.ru/22/09/2015> (дата обращения: 21.01.2016).
- ³ В то время занимающий пост Губернатора Иркутской области С. Ерощенко инициировал принятие закона (от 30.05.2014), устанавливающего прямые выборы мэров, глав муниципалитетов и депутатов местной думы и, соответственно, упразднение должности сити-менеджера.
- ⁴ Федеральный закон N 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». URL: <http://www.rg.ru/2003/10/08/zakonsamouprav.html> (дата обращения: 19.02.2015). 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" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"». URL: // <http://www.rg.ru/2014/05/30/samoupravlenie-dok.html> (дата обращения: 15.02.2015). Федеральный закон N 165-ФЗ от 23.06.2014 «О внесении изме-

нений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации». URL: <http://www.rg.ru/2014/06/25/samoupr-dok.html> (дата обращения: 05.02.2015). 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/> (дата обращения: 20.02.2015).

- ⁵ Федеральный закон N 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», гл. 6. URL: http://www.consultant.ru/popular/selfgovernment/57_6.html#p1293 (дата обращения: 19.02.2015).
- ⁶ Там же.

VARIABILITY OF LOCAL SELF-ADMINISTRATION ELECTIONS IN SIBERIAN REGIONS

Petrova Elena V.

Doctor in Social Science, Associate Professor, Senior Leading Researcher of IMBTS SB RAS.

Address: Institute for Mongolian, Buddhist and Tibetan Studies, Siberian Branch
of the Russian Academy of Sciences, 6 Sakhyanova Str. 670047 Ulan-Ude, Russian Federation.

E-mail: elenapet_05@mail.ru

Abstract

The article analyzes problems and prospects of self-administration development in the subjects of the Baikal region (Irkutsk Oblast, Republic of Buryatia, and Transbaikal Region). The article uses the empirical data obtained by the author in the course of sociological research in Irkutsk Oblast, Republic of Buryatia and Transbaikal Region in 2014–2015. The research aimed at the exposure of specifics and peculiarities of the functioning models of local self-administration in the three regions. It was established that thanks to amendments to the Russian legislation, concerning local self-administration, the three subjects of the Russian Federation currently search for the most optimal model of operation of municipal power. This concerns the abolishment of the direct mayor elections and the introduction of a “city manager” institution, not very good performance of a hired administration head and the return of the direct elections. The research results showed that the majority of experts spoke in favor of direct mayor elections, some supported appointment of all heads at all levels, and the minority opted

for a model of local self-administration with the “city manager” institute and elections of the head of a municipal unit from the ranks of a local representative assembly. Practically no experts approved of the introduction of a two-level model of local self-administration organization in large urban districts.

Keywords: local self-government; Irkutsk Oblast; Transbaikal Region; Republic of Buryatia; chief magistrates; direct elections; city manager.

Citation: Petrova, E.V. (2016). Variativnost izbraniya organov mestnogo samoupravleniya v sibirskikh regionakh [Variability of Local Self-Administration Elections in Siberian Regions]. *Public Administration Issues*, n. 2, pp. 30–48 (in Russian).

REFERENCES

1. Petrova, E.V. (2014). Mestnoe samoupravlenie v Respublike Buryatiya [Local Self-Government in the Republic of Buryatia]. *Vlast'*, n. 3, pp. 68–73.
2. Petrova, E.V. (2015). Problemy i perspektivy razvitiya mestnogo samoupravleniya v nekotorykh sibirskikh regionakh. [Problems and Prospects of Local Self-Government in Some Siberian Regions]. *Vlast'*, n. 3, pp. 108–112.
3. Yartsev, Y.U. (2006). *Problema siti-menedzherov kak zerkalo russkogo samoupravleniya* [City Managers Problem as Mirror of the Russian Self-Government]. Available: URL:http://www.academia.edu/4865750/Проблема_сити-менеджеров_как_зеркало_русского_самоуправления_2006 (accessed: 9 March, 2016).
4. Turovsky, R.F. (2015). Rossijskoe mestnoe samoupravlenie: agent gosudarstvennoj vlasti v lovushke nedofinansirovaniya i grazhdanskoj passivnosti [Russian Local Self-Government: the Agent of the Government is in the Trap of Insufficient Funding and Civil Passivity] *Polis, Politicheskie issledovaniya*, n. 2, pp. 35–51.
5. Chirikova, A.E., Ledyayev, V.G. & Ledyayeva, O.M. (2015). Munitsipal'naya reforma i raspredelenie vlasti v rukovodstve malogo rossijskogo goroda [Municipal Reform and the Distribution of Power in Administration of a Small Russian Town]. *Vestnik Tambovskogo Universiteta. Seriya Gumanitarnye nauki*, vol. 4, n. 144, pp. 7–16.