

УДК 352.075

**ПЕТРОВА Елена Викторовна** –*д.соц.н., доцент; ведущий научный сотрудник Института монголоведения, буддологии и тибетологии СО РАН.**670047, Россия, Республика Бурятия, г. Улан-Удэ, ул. Сахьяновой, 6  
elenapet\_05@mail.ru*

## МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РЕСПУБЛИКЕ БУРЯТИЯ

### LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE REPUBLIC OF BURYATIA

Статья основана на эмпирическом материале, полученном автором в ходе проведения социологических исследований в Республике Бурятия в 2008 и 2010 гг. с целью изучения проблем функционирования и развития органов местного самоуправления в рамках реализации федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Исследования выявили мнения экспертов разного уровня о социально-экономической ситуации на территории поселений и возможностях ее улучшения, последствиях муниципальной реформы в республике, степени участия граждан в деятельности органов местного самоуправления, степени эффективности работы сити-менеджеров (руководителей администраций по контракту), а также их отношение к альтернативным вариантам избрания глав муниципального образования и предпочтительность при выборе вариантов избрания представительного органа муниципального района.

Проблемы, связанные с процессом становления местного самоуправления в России, характерны и для республики. Это нехватка финансовых ресурсов, несовершенство федерального законодательства, недостаточная квалификация муниципальных кадров, двойственное отношение к институту сити-менеджеров.

Проведенные исследования позволили выяснить, как организационные мероприятия, касающиеся муниципальной реформы, преломляются в сознании граждан и каким образом это влияет на их повседневные социальные практики.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, Республика Бурятия, сити-менеджер, глава муниципального образования, гражданское участие

*The article is based on the empirical materials acquired by the author in the course of sociological studies in the Republic of Buryatia in 2008 and 2010 aimed at the research of functioning and development problems of the local self-government bodies within the frameworks of the currently implemented federal law № 131-ФЗ «On the General Principles of Organization of the Local Self-government in the Russian Federation». The research singled out experts' opinions on the socio-economic situation in settlements and opportunities for its improvement, as well as on consequences of a municipal reform in the republic, degree of citizens' involvement into the activity of the local self-government, efficiency of city managers (hired as heads of administration) and so on. Also the study exposed their attitudes towards alternative variants of mayor elections and preferences in a choice of election type variants.*

*Problems associated with development of the local self-government in Russia are also typical of Buryatia. That is insufficient financial resources, imperfection of federal legislation, and insufficient qualification levels of municipal cadres and a dubious attitude to the city manager institution.*

*The conducted studies allowed finding out how the organizational measures associated with the municipal reform are evaluated and how they are interpreted by the citizens and effect on their everyday social practices.*

**Keywords:** local government, Republic of Buryatia, city manager, municipal entity head, citizen's participation

**М**естное самоуправление, которое представляет собой один из важнейших институтов современного общества, можно рассматривать и как индикатор развития гражданского общества и механизм функционирования демократического государства.

Изначально идея о местном самоуправлении подразумевала для граждан демо-

кратическую возможность более эффективного и конструктивного решения задач улучшения жизни в местном сообществе.

Исследовательский интерес к институту местного самоуправления обусловлен процессами, связанными с трансформацией российского общества в конце XX в. и принятием законов, характеризующих его институционализацию. Федеральный

закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает, наряду с общими задачами и процедурами, многообразие выбора органами местного самоуправления специфических моделей функционирования [Петрова 2010: 129-139]. В зависимости от условий и предпочтений муниципальные образования сегодня могут выбирать различные модели построения системы органов местного самоуправления.

Статья основана на эмпирическом материале, полученном автором в ходе проведения социологических исследований по проблемам местного самоуправления в Бурятии по заказу Народного хурала в 2008 и 2010 гг.

Исследование 2008 г. предусматривало изучение мнения глав городских и сельских поселений Республики Бурятия о проблемах развития местного самоуправления в Бурятии в ходе реализации федерального закона № 131-ФЗ, анализ практики его реализации, выявление наметившихся тенденций в области функционирования местного самоуправления.

Актуальность и практическая значимость исследования, проведенного в 2010 г., были обусловлены продолжающейся дискуссией о целесообразности введения института сити-менеджера в России. В 5 сельских районах республики с 2008/2009 г. работает наемный менеджер. С декабря 2012 г. в г. Улан-Удэ руководителем администрации города также является сити-менеджер.

В исследовании проанализирован накопленный опыт института сити-менеджера и его эффективность в республике, выявлено мнение экспертов об альтернативных вариантах избрания главы муниципального образования (прямые всеобщие выборы или выборы из состава представительного органа власти); изучены тенденции, формы и особенности местного самоуправления в республике на основе оценок экспертов по таким параметрам, как функционирующие модели местного самоуправления, предпочтительность при выборе вариантов избрания представительного органа муниципального района (мажоритарная, пропорциональная, смешанная системы), проблемы, препятствующие эффективной деятельности органов местного самоуправления.

Результаты исследования были заслу-

шаны на межрегиональной научно-практической конференции «Об опыте реализации ФЗ-131 “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ” в Сибирском федеральном округе» (19.08.2010 г., г. Улан-Удэ) и на заседании координационного совета по местному самоуправлению межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение» (21.08.2010 г., г. Горячинск). В их итоговых решениях было запланировано провести мониторинговые социологические исследования, что также изложено в работах автора [Петрова 2010; Петрова 2011].

Анализ эмпирического материала позволил сделать выводы и разработать рекомендации, обращение к которым в практической деятельности органов государственной власти способствовало совершенствованию работы органов местного самоуправления республики. Рассмотрим некоторые итоги проведенных исследований.

Эксперты всех категорий, участвовавшие в 2 исследованиях, в целом положительно оценили деятельность органов местного самоуправления республики; в ответах существенно преобладала сумма оценок «положительно» и «скорее положительно».

Среди наиболее существенных проблем, которые вызывали серьезное беспокойство у населения муниципальных образований, были названы проблемы социально-экономического характера. В исследовании 2008 г. доминировали рост цен на продукты питания (84,0%); безработица и нехватка рабочих мест (81,4%); пьянство и алкоголизм (76,1%); низкий уровень доходов работающего населения (67,3%); низкий уровень доходов пенсионеров (64,6%).

Среди перечня проблем органов муниципальной власти, которые, по мнению экспертов, являлись наиболее значимыми и требующими первоочередного решения, была выделена основная, можно сказать, главная проблема – недостаточность финансовых ресурсов, закрепляемых за муниципальным уровнем власти (90,3%). Это подтвердили и ответы респондентов на другой вопрос – о том, в какой мере доходы местного бюджета позволяют решать вопросы местного значения в муниципальных образованиях. Подавляющее большинство экспертов (92,8%) заявили, что доходы местного

бюджета не позволяют реализовать полномочия и решать вопросы местного значения (за счет местного бюджета удается решить только 7% задач).

В исследовании 2010 г. рейтинг основных проблем не изменился. При ответе на вопрос о динамике изменения роли органов местного самоуправления за последние годы, максимально высокую оценку ее роста дали главы муниципальных районов, председатели и заместители председателей районных Советов депутатов.

Взгляды экспертов правительства и руководителей предприятий и учреждений практически совпали — только по 26% из них ответили, что роль органов местного самоуправления возрастает. Максимально негативная оценка деятельности органов местного самоуправления содержалась в большинстве ответов руководителей предприятий и организаций: по мнению 17,9% из них, роль органов местного самоуправления снизилась. Также невысоко оценили деятельность органов местного самоуправления представители исполнительных органов муниципальных районов, городских округов, занимающие высшие, главные и ведущие должности в муниципальной службе, главы поселений и депутаты районных Советов (11,3%), эксперты правительства (9,43%), главы районов, председатели и заместители председателей районных Советов (6,25%).

Почти все эксперты главной проблемой в деятельности органов местного самоуправления и в качестве их неэффективности назвали ограниченное бюджетное финансирование (от 44,6% до 66,7%), в то время как эксперты правительства, которые как раз финансируют местное самоуправление, на 1-е место поставили низкую профессиональную подготовку персонала органов местного самоуправления. В анкеты для экспертов был включен также блок вопросов о системе выборов в стране. Наиболее предпочтительной избирательной системой для выборов депутатов районного Совета эксперты назвали мажоритарную, меньшее число высказалось за смешанную, и незначительное число экспертов поддержало пропорциональную избирательную систему.

По мнению подавляющего большинства опрошенных, представительный орган муниципального района и глава муниципального района должны избираться на муниципальных выборах на основе всеоб-

щего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Федеральный закон № 131-ФЗ предполагает, что глава муниципального района одновременно может быть либо председателем районного Совета депутатов, либо руководителем администрации. В ходе исследования была поставлена задача проанализировать степень эффективности работы главы муниципального района, когда он одновременно возглавляет местную администрацию или исполняет полномочия председателя представительного органа местного самоуправления.

Мнения экспертов по вопросу о наиболее эффективной системе работы главы муниципального района (либо он же руководит районной администрацией, либо одновременно является председателем районного Совета депутатов) разделились и представлены в табл. 1.

Оценивая возможность эффективности работы наемного менеджера в должности руководителя администрации, большинство экспертов независимо от категории и района проживания пришли к выводу, что все зависит от человека и его профессионализма. Но, как видно из табл. 2, дифференциация в ответах экспертов все же наблюдалась: по мнению 73,1% руководителей предприятий, именно наемный менеджер может наиболее эффективно работать в должности руководителя администрации. Другие группы экспертов не были столь категоричны в своих суждениях (см. табл. 2).

Главные качества, которые важны для главы администрации, это компетентность и честность. Ответы экспертов связаны скорее не с оценкой института сити-менеджера применительно к местной районной администрации, а с оценкой конкретного человека, работающего в должности наемного менеджера.

Анализируя небольшой опыт работы нескольких районов республики по новой схеме (руководитель администрации района работает по контракту), можно сделать вывод, что система найма руководителя администрации находится в процессе адаптации и имеет как преимущества, так и недостатки. Результаты нашего исследования коррелируют с данными по другим регионам РФ, где также высказываются полярные точки зрения — и поддерживающие новую форму назначения сити-менеджера, и критикующие ее. В послед-

Таблица 1

Распределение ответов на вопрос: «Как вы считаете, какая система работы главы муниципального района наиболее эффективна?»\* (в % от числа опрошенных)

Варианты ответов	Муниципальные служащие, главы поселений, депутаты	Руководители администраций	Главы МР, председатели, зам. председателей райсоветов	Эксперты правительства РБ	Руководители предприятий, учреждений
Когда глава муниципального района одновременно возглавляет и местную администрацию	36,3	16,7	37,5	28	25
Когда глава муниципального района одновременно исполняет полномочия председателя представительного органа	15	33,3	31,3	7	14,3
Сочетание полномочий не имеет значения	44,4	33,3	18,8	52,6	46,4
Мне все равно	0,6	—	—	3,1	3,6
Затрудняюсь ответить	3,1	—	6,1	8,8	9
Нет ответа	0,6	16,7	6,3	0,5	1,7
Всего	100	100	100	100	100

\* Источник: рассчитано автором на основании социологического исследования 2010 г.

Таблица 2

Распределение ответов на вопрос: «Насколько эффективно может справиться с работой наемный менеджер?»\* (в % от числа опрошенных)

Варианты ответов	Муниципальные служащие, главы поселений, депутаты	Главы МР, председатели, зам. председателей райсоветов	Эксперты правительства РБ	Руководители предприятий, учреждений
Очень эффективно	6,9	—	—	12,5
Довольно эффективно	12,5	18,8	15	60,6
Все зависит от человека и его профессионализма	60,6	62,5	68	3,8
Скорее неэффективно, чем эффективно	3,8	6,3	7,6	2,5
Совершенно неэффективно	2,5	6,3	1,9	11,3
Затрудняюсь ответить	11,3	—	5,7	7,5
Нет ответа	2,4	6,3	1,8	1,8
Всего	100	100	100	100

\* Источник: рассчитано автором на основании социологического исследования 2010 г.

нее время преимущественно преобладают отрицательные оценки института сити-менеджера. Проблемы возникают в связи с тем, что наемный сити-менеджер не несет прямую ответственность перед гражданами и начинает действовать в интересах тех, кому подчинен. Тогда нередко доминируют не хозяйственные, а политические интересы. В некоторых регионах, наоборот, складывались ситуации прямого конфликта глав муниципальных образований и руководителей администраций.

Проблемы, которые были выявлены в исследованиях 2008 и 2010 гг. в Республике Бурятия, актуальны для местного самоуправления России и в настоящее время, о чем говорилось на заседании Совета по развитию местного самоуправления, состоявшемся в начале 2013 г. под руководством Президента РФ<sup>1</sup>.

Для эффективной работы института местного самоуправления в рамках реализации федерального закона № 131-ФЗ необходима государственная поддержка и активизация общества. Государственная поддержка выражается, прежде всего, в финансировании мероприятий и под-

готовке профессиональных кадров, способных качественно работать в системе местного самоуправления. В то же время важно и гражданское участие населения, т.е. активность самого населения в осуществлении местного самоуправления, чего как раз не хватает и что зафиксировали исследования.

Эта проблема – общая для всех регионов РФ, т.к. гражданское общество находится в состоянии становления, и его институты еще не в полной мере активны. Для того чтобы знать проблемы местного самоуправления и отношение к ним населения, необходимо регулярно проводить социологические исследования. Поэтому одной из задач нынешнего этапа муниципальной реформы является сбор и тиражирование лучших практик муниципального управления. Исследование проблем местного самоуправления, анализ положительных моментов его развития, сравнительная характеристика региональных моделей позволит оценить перспективы развития, выработать практические рекомендации, основанные не только на опыте, но и на научном анализе, которые будут способствовать повышению эффективности муниципальной службы и смогут оказать реальную помощь органам местного самоуправления на местах.

<sup>1</sup> Заседание Совета по развитию местного самоуправления. 31 января 2013 г. Москва, Кремль. Доступ: <http://www.kremlin.ru/news/17397> (проверено 25.12.2013).

#### Литература

- Петрова Е.В. 2010. Варианты формирования и функционирования органов местного самоуправления в Республике Бурятия. – *Об опыте реализации ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в СФО*. Улан-Удэ.
- Петрова Е.В. 2011. Специфика и модели формирования органов местного самоуправления в Республике Бурятия. – *Человек, культура, общество в изменяющемся мире: сборник научных трудов*. – Улан-Удэ: Изд-во БГУ. Ч. 1. С. 48-52.