

DOI: 10.12731/2218-7405-2014-5-18

УДК 352.075

**ПРАКТИКА ФОРМИРОВАНИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОРГАНОВ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В РЕСПУБЛИКЕ БУРЯТИЯ**

Петрова Е.В.

В статье представлены результаты социологических исследований, проведенных автором в Республике Бурятия в 2008-2010 гг. с целью изучения тенденций, форм и особенностей местного самоуправления. Проблемы, связанные с процессом становления местного самоуправления в России характерны и для республики – недостаточность финансовых ресурсов, несовершенство федерального законодательства, недостаточная квалификация муниципальных кадров, двойственное отношение к институту сити-менеджеров.

Социологическое исследование дало возможность выявить как оцениваются организационные мероприятия, касающиеся муниципальной реформы, как они преломляются в сознании граждан и каким образом влияют на их повседневные социальные практики.

Ключевые слова: местное самоуправление; Республика Бурятия; сити-менеджер; главы муниципальных образований; гражданское участие.

**FORMATION PRACTICE AND LOCAL GOVERNMENT BODY
FUNCTIONING IN REPUBLIC OF BURYATIYA**

Petrova E.V.

The results sociological investigation, of made by the author in Republic of Buryatiya in 2008-2010, are represented in the given article in order to study the tendency, forms and peculiarities of local government. The problems, connected with process of forming the local government in Russia, are typical also for the Republic. The problems are the following: the financial resources insufficiency, the federal legislation incompleteness, insufficient municipal personnel qualification, dual relation concerning the work of the city-managers.

The sociological investigation has given the possibility to show if the organizational measures, concerning the municipal reforms, are appreciated in positive or negative ways, how they are interpreted by the citizen consciousness and in which way they influence their daily social practice.

Keywords: local government; Republic of Buryatiya; city-manager; municipal formation heads; citizen's participation.

Социально-экономические и политические преобразования в стране повлияли на систему социальных институтов, их структуру и функции. Местное самоуправление, которое представляет собой один из важнейших институтов современного общества, в то же время можно рассматривать как индикатор развития гражданского общества и механизм функционирования демократического государства. В современной России продолжается процесс становления местного самоуправления.

Проблема исследования местного самоуправления стала наиболее востребована социальной практикой в современных условиях в связи с принятием и реализацией ФЗ-131, который предусматривает наряду с общими задачами и процедурами многообразие выбора органами местного самоуправления специфических моделей функционирования.

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.

В 2008 г. был проведен опрос экспертов в форме заочного анкетирования (почтовый опрос). В качестве экспертов выступали главы муниципальных образований Бурятии. N= 273 чел. В исследовании приняли участие 160 респондентов (глав городских и сельских поселений).

В 2010 гг. в исследовании приняли участие 300 респондентов, опрос проходил в форме анкетирования экспертов. Были опрошены: представители исполнительных органов муниципальных районов, городских округов, занимающие высшие, главные и ведущие должности муниципальной службы; главы поселений; депутаты районных советов – 160 чел.; руководители администраций пяти районов РБ (Курумканского, Муйского, Прибайкальского, Тарбагатайского, Селенгинского), назначенные по контракту; главы муниципальных районов, председатели и заместители председателей районных Советов депутатов -16 чел.; эксперты Правительства республики, занимающие высшие и главные должности государственной гражданской службы (Министерства образования, социальной защиты, финансов, экономики, строительства, Администрации Президента и Правительства РБ) – 59 чел.; руководители предприятий, учреждений, организаций 5 районов -60 чел.

Актуальность и практическая значимость исследования обусловлены продолжающейся дискуссией о целесообразности введения института сити-менеджера в России с точки зрения выбора наиболее оптимального способа управления муниципальными образованиями. В пяти сельских районах республики с 2008-2009 гг. работает наемный менеджер – Селенгинский, Прибайкальский, Курумканский, Тарбагатайский, Муйский. С декабря 2012 г. в г. Улан-Удэ руководителем Администрации города также является сити-менеджер.

В исследовании проанализирован наработанный опыт института сити-менеджеров и его эффективность в республике, выявлено мнение экспертов в отношении к альтернативным вариантам избрания глав 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 заслушаны на межрегиональной научно-практической конференции «Об опыте реализации ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в Сибирской Федеральном округе» (19.08. 2010 г., г. Улан-Удэ) и заседании Координационного совета по местному самоуправлению Межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение» (21.08.2010 г., Горячинск), в итоговых решениях которых было запланировано проведение мониторинговых социологических исследований [1].

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

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

В исследовании 2008 г. общая оценка изменений, которые произошли в муниципальных образованиях республики в предыдущем 2007 г. в связи с реформой местного самоуправления, выглядела вполне оптимистичной, так как большая часть экспертов (58, 4%) охарактеризовала их как позитивные. Произошли изменения к худшему, по мнению 4,4 % респондентов; пятая часть

опрошенных посчитала, что ничего не изменилось; затруднился с ответом каждый шестой.

В то время как оценка экспертами социально-экономической ситуации на территории поселений выглядела тревожной и свидетельствовала о существовании серьезных проблем. Основная часть опрошенных (63,7 % + 13,2%) посчитала, что обстановка характеризуется социальной напряженностью, неопределенной ее назвали 6,19 %, благоприятной охарактеризовали только 15%.

Экспертам было предложено указать наиболее существенные проблемы, которые вызывают серьезное беспокойство у населения муниципальных образований. Приоритетными назвали проблемы социально-экономического характера. Доминировали среди них – 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, которые, по мнению экспертов, являлись наиболее значимыми и требующими первоочередного решения в деятельности органов местного самоуправления, 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 (92,8 %) экспертов были уверены, что доходы местного бюджета не позволяют реализовать полномочия и решить вопросы местного значения, только 7 % удается их решать за счет местного бюджета. Кроме финансовой проблемы респондентами были названы и другие:

□ слабая поддержка местного самоуправления республиканскими органами власти – 56,6%

- недостаточно активное участие населения в решении вопросов местного значения – 48,7%
- незаинтересованность региональных органов власти в усилении местного самоуправления – 48,7 %
- недостаточная квалификация муниципальных кадров – 38,0 %
- нечеткое разграничение полномочий между уровнями власти – 37,3 %
- %
- нерешенность вопросов разграничения имущества – 36,3 %
- противоречия в законодательном регулировании местного самоуправления – 31,9 %
- слабость представительных органов местного самоуправления – 26,6 %
- недостаточная самостоятельность глав местного самоуправления – 24,8 %
- политизация местного самоуправления – 7,1 %
- недоверие населения органам местного самоуправления – 6,2 %
- отчужденность органов местного самоуправления от населения – 1%

В исследовании 2010 г. рейтинг основных проблем не поменялся. Отвечая на вопрос о том, в каком направлении происходит развитие органов МСУ за последние годы, максимально положительная оценка была дана главами муниципальных районов, председателями и заместителями председателей районных Советов депутатов. 50 % из них посчитали, что роль органов местного самоуправления возросла, они стали работать лучше; 46,3 % экспертов – представителей исполнительных органов муниципальных районов, городских округов, занимающих высшие, главные и ведущие должности муниципальной службы, а также главы поселений и депутаты районных советов также высоко оценили роль органов местного самоуправления; по мнению 33,3 % руководителей администраций роль органов МСУ возросла.

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 МСУ в большинстве содержалась в ответах руководителей предприятий и организаций – по мнению 17,9 % из них роль органов МСУ снижается, они стали работать хуже. Далее идут эксперты – представители исполнительных органов муниципальных районов, городских округов, занимающие высшие, главные и ведущие должности муниципальной службы, а также главы поселений и депутаты районных советов (11,3 %), эксперты Правительства (9,43 %), главы районов, председатели и заместители районов (6,25 %).

Почти все эксперты главной проблемой в деятельности органов МСУ и их неэффективности назвали ограниченное бюджетное финансирование (от 44,6% до 66,7 %), в то время как эксперты Правительства, которые как раз финансируют МСУ, на первое место поставили низкую профессиональную подготовку персонала органов МСУ. Для изменения ситуации в сторону повышения эффективности работы муниципальных служащих эксперты предлагали постоянно повышать уровень квалификации сотрудников, осуществлять более тщательный отбор с учетом образования и квалификации, ввести запрет на занятие должностей теми, кто уличен в коррупции.

В анкеты был включен также блок вопросов о системе выборов в стране.

Наиболее предпочтительной избирательной системой выборов депутатов районного Совета, по мнению экспертов, является мажоритарная, меньшее число высказались за смешанную и небольшое количество экспертов поддержали пропорциональную избирательную систему (табл. 1).

Таблица 1

**Распределение ответов на вопрос: «Предпочтение какой избирательной системе при выборах депутатов районного совета вы отдаете?»,
в % от числа опрошенных**

Варианты ответов	Муниц.служ, главы поселений, депутаты	Руководи тели Адми нистраций	Главы МР, председатели, заместители Райсоветов	Эксперты Правитель ства РБ	Руководители предприятий, учреждений
Пропорциональной	5,6	16,7	6,3	8,8	10,7
Мажоритарной	34,4	33,3	37,5	36,8	42,9
Смешанной	30	33,3	50	28	16
Затрудняюсь ответить	13	-	-	12,4	12,5
Мне все равно	16,3	-	-	14	16
Нет ответа	0,7	16,7	6,2	-	1,9
Всего	100	100	100	100	100

По республиканскому законодательству (ст. 4.2. Закона Республики Бурятия о выборах депутатов представительного органа муниципального образования) выборы депутатов представительных органов муниципальных районов, городских округов, а также городских, сельских поселений с **численностью 10000 и более избирателей** проводятся с применением одной из следующих избирательных систем:

1) **пропорциональная избирательная система.** При этом депутаты представительного органа муниципального образования избираются по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями, с **применением закрытых списков кандидатов;**

2) **смешанная (мажоритарно-пропорциональная)** избирательная система. При этом не менее 50 процентов депутатов представительного органа муниципального образования должны избираться по единому избирательному

округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями, иные депутаты представительного органа муниципального образования избираются по одномандатным избирательным округам.

Выборы депутатов представительных органов городских и сельских поселений с **численностью менее 10000 избирателей** проводятся с применением одной из следующих избирательных систем:

1) **пропорциональная избирательная система**. При этом депутаты представительного органа муниципального образования избираются по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями, с применением закрытых списков кандидатов;

2) **мажоритарная избирательная система**. При этом депутаты представительного органа муниципального образования избираются по одномандатным или многомандатным избирательным округам с равным числом замещаемых мандатов [2].

По мнению подавляющего большинства опрошенных, представительный орган муниципального района должен избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (табл. 2).

Таблица 2

Распределение ответов на вопрос: «Предпочтение какой системе формирования представительного органа муниципального района вы отдаете?», в % от числа опрошенных

Варианты ответов	Муниц-ные служащие, главы поселений, депутаты	Руков-тели администраций (сити-менеджеры)	Главы Муниц районов, председатели, заместители Райсоветов	Эксперты Правительства РБ	Руководители предприятий, учреждений
Представительный орган МР состоит из глав поселений и депутатов поселений	29,4	-	12,5	28	25
Представительный орган МР избирается на муниципальных выборах	57,5	83,3	75	43,9	57,1
Затрудняюсь ответить	8,1		6,3	10,5	7,1
Мне все равно	4,4		6,3	17,6	9
Нет ответа		16,7			1,8
Всего	100	100	100	100	100

Также большая часть респондентов отдала предпочтение выбору Главы муниципального района на муниципальных выборах, а не из состава представительного органа муниципального района (табл. 3).

Таблица 3

Распределение ответов на вопрос: «Какой вариант более предпочтителен при избрании Главы муниципального образования?», в % от числа опрошенных

Варианты ответов	Муниц-ные служащие, главы поселений, депутаты, %	Руководители административных, %	Главы Муниципальных районов, председатели, заместители Райсоветов, %	Эксперты Правительства РБ, %	Руководители предприятий, учреждений, %
Всеобщим голосованием на выборах	79,4	66,7	75	71,9	78,6
Из состава районного Совета депутатов	16,3	16,7	18,8	5,3	12,5
Мне все равно	2,5	-	-	5,3	3,6
Затрудняюсь ответить	1,8	-	-	17,5	3,6
Нет ответа	-	16,6	6,2	-	1,7
Всего	100	100	100	100	100

Согласно ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (ст. 36.) и в соответствии с уставом муниципального образования, Глава муниципального образования:

1) избирается на муниципальных выборах, либо представительным органом муниципального образования из своего состава;

2) в случае избрания на муниципальных выборах, либо входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию;

3) в случае избрания представительным органом муниципального образования исполняет полномочия его председателя;

4) не может одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования и полномочия главы местной администрации;

5) в случае формирования представительного органа муниципального района из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов поселений, исполняет полномочия его председателя [3].

Мнения экспертов по вопросу о наиболее эффективной системе работы Главы муниципального района (либо он же руководит районной администрацией, либо он одновременно является Председателем районного Совета депутатов) разделились и представлены в табл. 4.

Таблица 4

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

Варианты ответов	Муниц.служащие, главы поселений, депутаты	Руководители администраций	Главы МР, председатели заместители Райсоветов	Эксперты Правительства РБ	Руководители предприятий, учреждений
Когда Глава муницип-го 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	44,4	33,3	18,8	52,6	46,4

не имеет значения					
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

В соответствии с законодательством, при совмещении должностей Главы муниципального района и Председателя районного Совета депутатов, заместитель Председателя может работать либо на постоянной (освобожденной) либо на непостоянной (не освобожденной) основе. Подавляющее большинство опрошенных высказались за то, чтобы заместитель работал на постоянной основе

Оценивая возможность и эффективность 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 видим из табл. 5, дифференциация в ответах экспертов все же наблюдалась – по мнению 73,1 % руководителей предприятий именно наемный менеджер наиболее эффективно может работать в должности руководителя администрации. Другие группы экспертов не были столь категоричны в своих суждениях – небольшая часть отдала предпочтение сити-менеджеру, примерно такое же число респондентов высказалось против новой формы. А большинство опрошенных выразило мнение, что главную роль будут играть личностные качества и опыт человека, который будет выполнять обязанности руководителя администрации, и совсем неважно как будет называться новая должность (табл.5).

Таблица 5

Распределение ответов на вопрос «Насколько эффективно может справиться с работой наемный менеджер?», в % от числа опрошенных

	Муниц.служ ащие, главы поселений, депутаты	Главы МР, председат. заместители 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 не эффективно, чем эффективно	3,8	6,3	7,6	2,5
Совершенно не эффективно	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

Иными словами эксперты склонны персонифицировать сити-менеджера, то есть идентифицировать с конкретным человеком, а не с должностью вообще. Аналогичная картина прослеживалась в ответах экспертов в зависимости от района проживания.

Персонификация экспертами руководителя администрации произошла и в ответах на еще один вопрос: «Кто способен наиболее эффективно управлять муниципальным районом в должности руководителя администрации?», (табл. б). По мнению экспертов, предшествующий опыт работы будущего руководителя администрации имеет не столь определяющее значение, главные качества, которые важны – 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.

Таблица 6

Распределение ответов *муницип. служащ., депутатов, глав поселений* в зависимости от района проживания на вопрос «Кто способен наиболее эффективно управлять Муниципальным районом в должности руководителя администрации?»

Варианты ответов	Селенгинский	Прибайкальский	Курумканский	Тарбагатайский	Муйский
Хозяйственник с опытом работы в сельской местности	23,9	57,9	25	38,5	20
Профессиональный политик	4,4	2,6	10,7	7,7	-
Бизнесмен, имеющий опыт работы в рыночных условиях	10,9	5,3	7,1	-	-
Неважно кто, главное, чтобы это был честный и компетентный человек	60,8	29	57,2	53,8	75
Нет ответа	-	5,2	-	-	5
Всего	100	100	100	100	100

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 ее отвергающие. В последнее время преимущественно преобладают отрицательные оценки института сити-менеджера, причем высказывают их как руководство регионов и городов, так и представители исполнительной и законодательной власти РФ. По мнению большинства, успешность модели в России, в отличие от западных стран,

определяется деловыми качествами конкретного менеджера. А проблемы возникают в связи с тем, что наемный сити-менеджер не несет прямой ответственности перед гражданами и начинает действовать в интересах тех, кому подчинен, когда нередко доминируют не хозяйственные, а политические интересы. В некоторых регионах наоборот, складывались ситуации прямого конфликта глав муниципальных образований и руководителей администраций.

Для эффективной работы института местного самоуправления в рамках реализации ФЗ-131 необходима государственная поддержка и активизация общества. Государственная поддержка выражается, прежде всего, в финансировании мероприятий и подготовке профессиональных кадров, способных качественно работать в системе местного самоуправления. В то же время важно и гражданское участие населения, то есть активность самого населения в осуществлении местного самоуправления, чего как раз не хватает и что зафиксировали исследования.

Но эта проблема общая для всех регионов РФ, так как 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.

Список литературы

1. Петрова Е.В. 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, 2010 г., С.129-139.

2. Закон Республики Бурятия от 17.09.2003 N 419-III (ред. от 07.03.2013) "О выборах депутатов представительного органа муниципального образования в Республике Бурятия" (принят Народным Хуралом РБ 16.09.2003). URL: <http://egov-buryatia.ru>...419-III...o_выборах...органа_МО_от... (дата обращения 15.09.2013 г.)

3. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". URL:http://base.garant.ru/186367/1/#block_999 (дата обращения 12.09.2013 г.).

References

1. Petrova E.V. *Varianty formirovaniya i funkcionirovaniya organov mestnogo samoupravleniya v Respublike Burjatiya* [About the experience of realization of Fzakon №131 « About the general principles of the organization of local government in the Russian Federation» in Siberian federal district]. Ulan-Ude, 2010. pp 129-139

2. Zakon Respubliki Burjatiya ot 17.09.2003 № 419-III (red. Ot 07.03.2013) «O vyborah deputatov predstavitel'nogo organa municipal'nogo obrazovaniya v Respublike Burjatiya» (prinyat Narodnym Huralom RB 16.09.2003). URL: <http://egov-buryatia.ru>...419-III...o_выборах...органа_МО_от... (accessed September 15, 2013)

3. Federal'nyj Zakon ot 6 oktyabrya 2003 № 131 «Ob obshih principah organisatscii mestnogo samoupravleniya v RF». URL:http://base.garant.ru/186367/1/#block_999 (accessed September 15, 2013).

ДАННЫЕ ОБ АВТОРЕ

Петрова Елена Викторовна, ведущий научный сотрудник, доктор социологических наук, доцент

*Институт монголоведения, буддологии и тибетологии Сибирского Отделения
Российской академии наук*

ул. Сахьяновой, д. 6, г. Улан-Удэ, Республика Бурятия, 670013, Россия

e-mail: elenapet_05@mail.ru

DATA ABOUT THE AUTHOR

Petrova Elena Viktorovna, Doctor in Social Science, Associate Professor, Senior leading Researcher

*Institute for Mongolian, Buddhist and Tibetan Studies, Siberian Branch of the
Russian Academy of Sciences*

6, Sakhjanovoy street, Ulan-Ude, Republica Buryatiya, 670013, Russia

e-mail: elenapet_05@mail.ru

Рецензент:

Татарова С. П., профессор кафедры Социально-культурной деятельности Восточно-Сибирской Академии Культуры и Искусств, доктор социологических наук, доцент