



УДК 911.3:32+327.1

Местное самоуправление в северных районах Восточной Сибири: жители и власть

А. А. Черенев

Институт географии им. В. Б. Сочавы СО РАН, г. Иркутск

Аннотация. Рассмотрены основные характеристики системы отношений «население – местное самоуправление» в северных районах Восточной Сибири. Определены качественные и количественные показатели уровня интереса населения к процессам формирования власти на местах, уровня знаний полномочий и возможностей органов местного самоуправления и политических предпочтений местных жителей.

Ключевые слова: местное население, местное самоуправление, политические предпочтения, северные районы Восточной Сибири.

В настоящее время крайне актуальна проблематика организации демократических выборов и контроля за проведением избирательного процесса без нарушения свободного политического волеизъявления граждан Российской Федерации. Данной тематикой занимались такие признанные ученые, как В. А. Колосов, Н. С. Мироненко, Р. Ф. Туровский, А. Г. Манакон, И. В. Капкина и др. Однако изучение электорального ландшафта охватывает только европейскую часть России. Нам представляется важным учесть политические интересы населения азиатской части РФ, так как эти территории, главным образом, являются ресурсно-сырьевой базой страны и слабо развиты экономически, имеют обширные малоосвоенные и труднодоступные районы. В данной ситуации население северных труднодоступных территорий выполняет одну из важнейших геополитических функций – закрепление территории за РФ. Многие известные зарубежные геополитики (З. Бжезинский [1] и др.) претендуют на рассмотрение восточной части России в качестве территории своих интересов. При этом следует учесть, что после распада СССР стали более интенсивно протекать процессы самоопределения и роста национального самосознания коренных народов Сибири. Вопросами использования националистических идей в целях дестабилизации политической и экономической ситуации и формирования подконтрольных органов власти в настоящее время занимается создатель теории ненасильственной борьбы против государственной власти, известный американский ученый Джим Шарп [8]. В этой связи нам представляется крайне важным изучение этнополитических и геополитических процессов, происходящих на севере Восточной Сибири. В Сибири вопросами электорального поведения и разработкой политических технологий занимались известные региональные специалисты А. Д. Карнышев, К. С. Жуков, В. Ф. Шестаков.

На данном этапе развития Восточной Сибири социально-экономическая ситуация в регионе проявляется в концентрации финансовых, культурных и демографических ресурсов вокруг главных административных центров. Вся остальная территория имеет значительно меньший демографический потенциал и уровень доступа к материальным (доступность рекреационных услуг, возможность приобретения жизненно необходимых продуктов питания, средств личной гигиены и т. д.) и культурным (среднее и высшее образование, наличие дошкольных и школьных учреждений, медицинских услуг и пр.) благам. Данная ситуация усугубляется суровыми природно-климатическими условиями, обязывающими к потреблению калорийной пищи и высоким финансовым расходам на приобретение зимней одежды. Существующие сегодня северные и районные коэффициенты не отвечают реалиям жизни местного населения. Приоритетным направлением, на наш взгляд, является выработка концепции социально-экономического развития муниципальных образований исходя из экономико-географического положения, наличия демографического и кадрового потенциала, природных ресурсов и социально-экономических потребностей местного населения и создание модели равнозначного доступа к материальным и социальным благам и ценностям на исследуемой территории.

В поле нашего внимания попала система отношений «местные жители – местное самоуправление». В качестве модельных объектов были выбраны территории, приравненные к районам Крайнего Севера в Республике Бурятия (Муйский и Северо-Байкальский муниципальные районы), Красноярском крае (Богучанский, Енисейский и Мотыгинский муниципальные районы) и Иркутской области (Нижнеилимский, Усть-Илимский и Усть-Кутский муниципальные районы).

Местные жители – местное самоуправление

В настоящий момент нет однозначного понимания сущности и роли местного самоуправления. Наиболее полное и широкое толкование этому понятию дали английские ученые в XVII в., согласно которым местное самоуправление – это административный порядок, при котором местные выборные органы осуществляли управление под наблюдением центрального правительства [2]. В XIX в. термин *local self-government* (англ.) был принят в России и Германии. В другой европейской державе, Франции, вместо термина «местное самоуправление» существовали другие три термина: а) «децентрализация» (*decentralization*); б) «деконцентрация» (*deconcentration*); в) «муниципальная власть» (*pouvoir municipal*). После подписания Европейской хартии о местном самоуправлении начал распространяться термин *L'autonomie local* [3, ст. 3, п. 1].

Согласно закону № 131-ФЗ местное самоуправление в РФ – это форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов РФ, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных (в том числе местных) традиций [4].

Развитие системы государственного управления территориями предопределило и трансформацию института народного управления на местах. В основном это проявилось в самостоятельном экономическом выживании муниципальных образований и увеличении штата должностных лиц местного самоуправления. Так, в Красноярском крае с 2000 по 2013 г. количество работников органов местного самоуправления увеличилось с 27 453 до 39 443, в Иркутской области – с 21 338 до 32 955, в Республике Бурятия – с 10 146 до 11 813. И это несмотря на сокращение числа муниципальных образований: только в Иркутской области за период 2003–2008 гг. были упразднены 30 сельских администраций. Более значительное увеличение административного аппарата по отношению к Республике Бурятия объясняется вхождением с 1 января 2007 г. в состав Красноярского края Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Эвенкийского автономных округов и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа в состав Иркутской области (1 января 2008 г.). В данном случае следует отметить, что против объединения высказались 9,47 % жителей Иркутской области и 6,63 % Красноярского края – цифры, с которыми необходимо считаться как на региональном, так и на федеральном уровнях. Невосприятие административной целостности территории может спровоцировать хозяйственно-бытовые и этнические конфликты, а также конфликтные ситуации, связанные с территориальной реорганизацией местного самоуправления, способные вызвать большую политическую активность местного населения, направленную на отстаивание своих интересов [5; 6].

Проведенное в городских и сельских поселениях модельных территорий социологическое исследование позволило выявить следующие основные характеристики системы отношений «население – местное самоуправление»:

- 1) интерес населения к процессам формирования власти на местах;
- 2) уровень знаний полномочий и возможностей органов местного самоуправления;
- 3) политические предпочтения местных жителей.

Интерес населения к процессам формирования власти на местах

В программу социологического исследования мы включили такой аспект жизнедеятельности населения, как формирование органов власти на местах. Полученные результаты в целом оказались близкими к официальным данным территориальных избирательных комиссий (рис. 1). Согласно ответам респондентов исследованных населенных пунктов, интерес к формированию органов местного самоуправления проявляет практически каждый второй житель, обладающий избирательным правом.

Исключением из ряда примерно схожих показателей является Енисейский район, самый благополучный в социально-экономическом плане. Как видно из рис. 1, официальные данные сильно различаются с результатами опроса местных жителей. Так, согласно данным красноярской центральной избирательной комиссии, за последние 8 лет явка избирателей на муниципальных выборах составляет в среднем 53,2 %, а по результатам социологического опроса населения интерес к формированию органов власти на местах проявляет лишь каждый четвертый респондент (27 %).

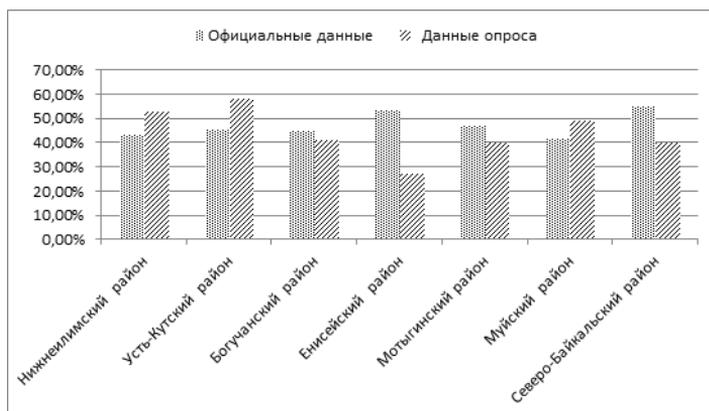


Рис. 1. Соотношение официальных данных и данных социологического опроса по явке избирателей на муниципальных выборах

Неожиданные результаты были получены в Мотыгинском районе Красноярского края. В данном случае следует отметить, что электоральная активность местного населения в наиболее депрессивных в социально-экономическом отношении муниципальных образованиях, как правило, крайне не высока и достигает 75–90 % (например, на выборах депутатов Хурала представителей сельского поселения в «сумон Ырбан» Тоджинского кожууна Республики Тыва 14 октября 2012 г. явка избирателей составила 75,4 %). В Мотыгинском же районе, несмотря на высокий интерес со стороны местных жителей к вопросам формирования территориального общественного самоуправления (главным образом в пос. Раздолинске), показатели как официально зарегистрированной явки избирателей (47,1 %), так и по результатам исследования (40 %) представляются нам крайне незначительными.

В целом показатели интереса населения к муниципальным выборам на всех исследованных территориях ниже, чем к выборам федерального значения.

Интерес жителей к выборам федерального уровня показывает отношение населения к проводимой социально-экономической и политической линии государства как внутри страны, так и по отношению к другим государствам. Результаты проведенного социологического исследования в Северо-Байкальском районе (Республика Бурятия), Богучанском и Мотыгинском районах (Красноярский край) продемонстрировали практически идентичные с официальными данными показатели центральных избирательных комиссий субъектов Российской Федерации (рис. 2). В Мотыгинском районе разница субъективных данных с официальной статистикой составила всего 0,5 % (61,5 % и 62 % соответственно), в Богучанском – 2,3 % (59,3 % и 61,6 % соответственно), в Северо-Байкальском – 2,9 % (63 % и 65,9 % соответственно). Данные социологического исследования на территориях Республики Бурятия и Красноярского края говорят скорее об «открытости» местного населения к политическим процессам федерального уровня, чего нельзя сказать про жителей Нижнеилимского и Усть-Кутского районов Иркутской области. Так, ответы респондентов абсолютно не соотносятся с официальными данными элек-

торальной активности в районах. В Нижнеилимском районе всего 13 % респондентов обозначили себя полностью аполитичными при средней явке 49,3 %, в Усть-Кутском районе – 15 % при средней явке 49,1 % соответственно.

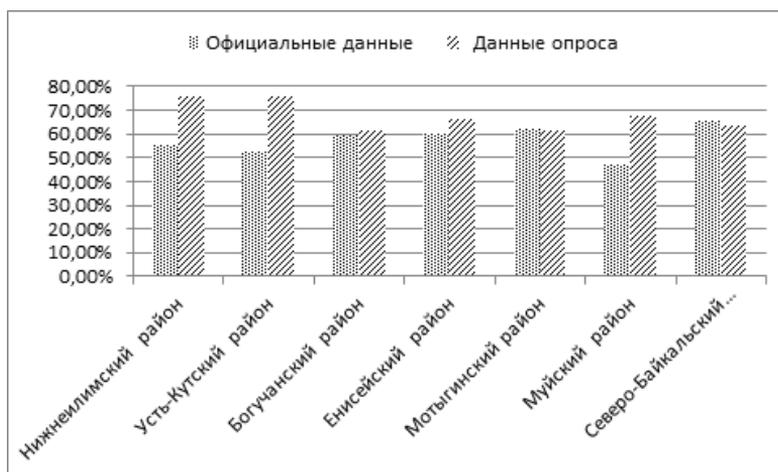


Рис. 2. Соотношение официальных данных и данных социологического опроса по явке избирателей на федеральных выборах

Политические предпочтения местных жителей

Определение политических настроений и предпочтений населения исследуемой территории необходимо для местных политических элит, претендующих на управление муниципальными образованиями. Особенно актуально это для районов, в которых главенствующие должности в органах местного самоуправления назначаются советом депутатов, а не прямыми выборами. В поле нашего внимания попали 4 таких района – Енисейский, Богучанский, Мотыгинский (Красноярский край) и Муйский (Республика Бурятия). На данных территориях (согласно уставам муниципальных образований) глава муниципального района избирается советом депутатов (при этом обычно занимает и пост председателя совета депутатов) на срок действия полномочий народных избранников, а глава администрации принимается на работу по контракту общим решением представительного органа района. Именно «большинство» политических единомышленников и их сторонников в совете депутатов дает контроль над социально-экономическими процессами и финансовыми потоками на территории.

Результаты социологического исследования подтвердили, что на всех рассмотренных территориях лидирует политическая партия «Единая Россия», не с таким большим отрывом, какой мы видим по итогам избирательных кампаний. В первую очередь мы связываем это с тем, что: а) не все избиратели принимают участие в выборах и б) на муниципальных выборах часто выбирают не политическое направление, а определенного человека, обладающего авторитетом. Так, самые распространенные профессии народных избранников – главврачи, директора школ и представители высшего офицерского состава силовых структур Российской Федерации.

Наиболее показателен политический состав совета депутатов Енисейского района Красноярского края. Представительный орган местного самоуправления состоит из 19 членов «Единой России» и по одному представителю от КПРФ и ЛДПР. На муниципальных выборах 2015 г. ЕР набрала 61,7 % (по нашим опросам 2014 г., 55,7 % респондентов отдавали свое предпочтение ЕР), КПРФ – 22,6 % и 8,1 % соответственно, ЛДПР – 9,8 % и 10,5 %, выбрали бы другую политическую партию 24,1 % респондентов. Приоритетное положение ЕР в Енисейском районе, на наш взгляд, объясняется тем, что местное население удовлетворено работой органов местного самоуправления как в социальной, так и в экономической сферах жизнедеятельности района (создан региональный бренд «Енисейская уха», который несет и социальную, и экономическую функцию) и тем, что в состав совета депутатов входят 2 главврача и 1 врач общей практики, 5 представителей сферы образования, в том числе 2 директора муниципальных среднеобразовательных школ, представители енисейского отряда авиации, флота и бизнеса. Енисейская политическая элита охватывает наиболее важные для населения сферы жизнедеятельности.

Схожая ситуация наблюдается и в Богучанском районе Красноярского края. Однако при полном доминировании представителей ЕР в районном совете депутатов (21 народный избранник из 24 является членом ЕР или представляет ее интересы) результаты опроса местного населения показали, что лишь 37,5 % респондентов готовы поддержать ЕР на муниципальных выборах. В Богучанском районе наблюдается самый низкий уровень доверия из всех выбранных модельных районов исследования. 38,4 % респондентов не доверяют ни ЕР, ни КПРФ, ни СР, ни ЛДПР. Данный показатель является также максимальным по сравнению с другими районами.

Проведенный анализ массива статистических данных позволил выявить, что на всех исследованных территориях, за исключением Богучанского района, местное население отдает свое предпочтение партии власти. Так, минимальные значения доверия к ЕР колеблются в пределах 50 % (Нижнеилимский район Иркутской области) – 56,6 % (Мотыгинский район Красноярского края). Наиболее значимы позиции главных оппонентов ЕР – КПРФ – в северных районах Иркутской области: в Нижнеилимском (19 %) и Усть-Кутском (15 %). Минимальный уровень доверия к КПРФ наблюдается в Мотыгинском районе Красноярского края (6,8 %) и в Северобайкальском районе Республики Бурятия (7 %). Третьей по величине электоральной предпочтения политической силой можно определить ЛДПР и СР. Так, самые высокие показатели народного доверия к «эсерам» наблюдаются в Республике Бурятия: в Северобайкальском районе 10 % и в Муйском – 9,4 % голосов респондентов. Либеральные демократы максимальные для себя результаты получили в Красноярском крае – в Енисейском районе за ЛДПР готовы проголосовать 10,5 % респондентов, а в Богучанском – 8 %. Крайне высоким был бы уровень протестного голосования при возможности данного выбора. Величина показателя недоверия к представленным на выборах политическим партиям уступает лишь показателю количества сторонников ЕР. Максимальные значения были определены в Мотыгинском районе (38,4 %), а минимальные – в Усть-Кутском (13 %). В целом политическая ситуация представляется стабильной, однако уровень протестного голосования может предполагать разные векторы электро-

ральной действительности и социально-экономической парадигмы развития северных территорий Восточной Сибири.

Уровень знаний полномочий и возможностей органов местного самоуправления

При проведении социологических опросов мы предлагали ответить на вопрос «Что нужно сделать местным властям для улучшения условий жизни населения муниципального образования?». Данный вопрос относится к разряду «открытых» или «вольных» вопросов, которые позволяют «втянуть» респондента в процесс интервьюирования и отследить уровень знаний основ функционирования системы местного самоуправления. Социологическое исследование показало, что более или менее осведомлены в данном вопросе жители ангарских деревень (Богучанский район Красноярского края), жители других населенных пунктов в основном отождествляют функции и полномочия органов местного самоуправления и федеральных властей. В данном случае показателен пример с жителями Ырбана (Тоджинский кужуун Республики Тыва), которые хорошо разбираются в системе прав и обязанностей местного самоуправления. Ырбанцы четко знают, что могут сделать местные власти, а что нет. По результатам проведенного анкетирования 95 % респондентов оценили работу администрации на «хорошо» и «отлично». Также наблюдается и высокий интерес у жителей к процессам формирования органов местного самоуправления [7].

Неоднозначные результаты исследования были получены в пос. Раздолинске. С одной стороны, муниципальное образование обладает всеми чертами социально-экономической деградации всех сфер жизнедеятельности (а, как уже писалось выше, именно в депрессивных МО у местного населения наблюдаются максимальные показатели знаний основ организации местного самоуправления в Российской Федерации), а с другой стороны, именно здесь был отмечен самый низкий уровень знаний полномочий и возможностей органов местного самоуправления. Желание создать ТОС носит инстинктивный характер выживания в условиях социально-экономической депрессии. Данный вывод был сделан на основании заявленного жильцами одного из 5-этажных домов желания создать систему жизнеобеспечения своего дома и дворовой территории, но не знающих ни названия данной формы местного самоуправления, ни законодательных и правовых актов, ни принципов функционирования ТОСов. В условиях ограниченной информационной доступности (Интернет, частично телерадиовещание) в пос. Раздолинске нет никакой разъяснительной работы со стороны местных властей.

При камеральной обработке статистического материала выяснено, что самыми распространенными требованиями (не относящимися к компетенции органов местного самоуправления) респондентов были: а) увеличение размеров пенсионных выплат; б) снижение тарифов на электроснабжение и в) улучшение транспортной доступности относительно региональных центров (снижение стоимости билетов на авиационные, железнодорожные и междугородные автобусные перевозки).

Органы местного самоуправления муниципальных образований 1-го и 2-го уровня северных районов Республики Бурятия, Красноярского края (за исключением Енисейского района) и Иркутской области проводят информационную работу недостаточно эффективно, вследствие того что обладают низким бюджетным и инфраструктурным потенциалом.

Существующая на современном этапе развития общества в Восточной Сибири модель взаимоотношений «местные жители – местное население» является многоуровневой системой причинно-следственных связей и взаимных обязательств. Проявление взаимосвязей зависит от социально-экономического развития и демографического потенциала муниципального образования.

Список литературы

1. *Бжезинский З.* Великая шахматная доска: господство Америки и его геостратегические императивы : пер. с англ. / З. Бжезинский. – М. : АСТ, 2013. – 702 с.
2. *Велиева Д. С.* Муниципальное право : учеб. пособие / Д. С. Велиева, Ю. В. Капитанец, М. А. Кулешова ; под ред. С. Е. Чаннова. – М. : Омега-Л, 2006. – 287 с.
3. Европейская хартия местного самоуправления (Страсбург, 15.10.1985 г.) // Гарант [Электронный ресурс] : справочная правовая система.
4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон № 131-ФЗ от 6 окт. 2003 г. // Гарант [Электронный ресурс] : справочная правовая система.
5. *О'Локлин Д.* Политическая география / Джон О'Локлин // Профессиональный географ : форум и журнал Ассоциации американ. географов. –1981. – Т. 33(2). – С. 270–271.
6. *Покровский Е. А.* Проблемы реализации избирательного процесса в регионе Российской Федерации как источник конфликтности / Е. А. Покровский // Изв. вузов. Правоведение. – 1999. – № 1. – С. 244–247.
7. *Черенев А. А.* Социально-экономическое развитие и электоральное пространство муниципальных образований / А. А. Черенев // Изв. Иркут. гос. ун-та. Сер. Политология. Религиоведение. – 2012. – № 2(9), ч. 1. – С. 18–24.
8. *Шарп Д.* От диктатуры к демократии: концептуальные основы освобождения / Джим Шарп. – М. : Ультра. Культура, 2005. – 224 с.

Local Government in the Northern Regions of Eastern Siberia: Authority and the People

A. A. Tcherenev

V. B. Sochava Institute of Geography of SB RAS, Irkutsk

Abstract. The article is concerned with main characteristics of the system of «people and local self-government» relations in the northern regions of Eastern Siberia. Quality and quantity indicators of public interest in the process of formation of local authorities, proficiency and capacity of local governments and the political preferences of local residents are defined.

Keywords: local community, local government, political preferences, the northern regions of Eastern Siberia.

Черенев Алексей Анатольевич

*кандидат географических наук, ведущий инженер, лаборатория георесурсоведения и политической географии
Институт географии им. В. Б. Сочавы
СО РАН
664033, г. Иркутск, ул. Улан-Баторская, 1
тел.: 8(3952)422700
e-mail: tcherenev@irigs.irk.ru*

Tcherenev Alexey Anatolievich

*Candidate of Sciences (Geography),
Leading Engineer, Laboratory of
Georesource and Political geography
V. B. Sochava Institute of Geography SB RAS
1, Ulanbatorskaya st., Irkutsk, 664033
tel.: 8(3952)422700
e-mail: tcherenev@irigs.irk.ru*