

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ /
POLITICAL ISSUES OF LOCAL GOVERNMENT



Серия «Политология. Религиоведение»
2017. Т. 20. С. 51–58
Онлайн-доступ к журналу:
http://izvestia_polit.isu.ru/ru/index.html

ИЗВЕСТИЯ
Иркутского
государственного
университета

УДК 911.3:32(571.53)

Бизнес и власть: реалии современного местного самоуправления (на примере Ангарского района Иркутской области)

В. Г. Сараев, А. А. Черенев, Е. Ю. Александров

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

Аннотация. Рассмотрены проблемы взаимодействия органов местного самоуправления и представителей бизнес-структур в сибирском промышленном городе Ангарске. Выявлены основные причины появления такого феномена современной управленческой системы, как «двоевластие».

Ключевые слова: Ангарск, Ангарский городской округ, местное самоуправление, политические предпочтения, бизнес-структуры, «двоевластие», муниципальная реформа.

Современное развитие общества предполагает формирование на поселенческом уровне институтов народовластия, допускающий свободное волеизъявление граждан в ходе электоральных процессов. Недостаточная методологическая разработка способов и приемов привлечения населения муниципальных образований (МО) низового уровня к решению вопросов местного значения определяет необходимость изучения проблем, вызванных разнообразием социальных, экономических, этнических и политических факторов развития общества. Данная проблема была определена еще в 1988 г., а ее обсуждение продолжено в 2001 г. В. А. Колосовым и Н. С. Мироненко в своих научных публикациях.

В поле нашего внимания попала система взаимоотношений «бизнес – местное самоуправление». Данная система предполагает наличие инструментов легального перераспределения финансовых средств местных бюджетов и формирование долгосрочных ресурсозатратных программ, учет качества жизни и социальной защиты населения [2]. В качестве модельных объектов были выбраны населенные пункты Ангарского городского муниципального образования, наделенного статусом городского округа. Данная административно-территориальная единица представляется нам интересной для проведения исследования по причине перманентного изменения своего муниципального статуса и территориальной целостности.

По состоянию на апрель 2016 г. Ангарск – административный центр Ангарского городского округа (АГО). На 01.01.2015 г. в АГО проживало 239,6 тыс. чел., в том числе городское население – 227,5 тыс. чел., сельское – 12,1 тыс. чел., или 9,9 % от общей численности населения Иркутской области. Численность населения АГО на 01.01.2016 г. – 238,9 тыс. чел., в том числе городское – 226,8 тыс. чел., сельское – 12,1 тыс. чел. Географическое положение АГО характеризуется отдаленностью от побережья основного туристского ресурса Байкальского региона, и в частности Иркутской области – оз. Байкал. В то же время соседство с областным центром, налаженные инфраструктурные и транспортные связи с территориями, прилегающими к оз. Байкал, а также большое разнообразие рекреационных ресурсов, наличие объектов размещения туристической индустрии, таких как гостиницы различной ценовой категории, базы отдыха и т. д., создают все условия для развития въездного туризма различного характера.

Среди всех муниципальных образований Иркутской области в 2014 г. АГО занимал 9-е место (из 42) по размеру оплаты труда, здесь наблюдался самый низкий уровень зарегистрированной безработицы, по среднему обороту розничной торговли и общественного питания – 7-е и 9-е место соответственно, по обеспеченности врачами на 10 тыс. жителей – 2-е место. Низкий уровень в рейтинге АГО занимает по уровню рождаемости и естественному приросту (убыли) населения (38-е и 33-е место из 42 соответственно), что характерно для развитых в социально-экономическом плане регионов. По данным министерства экономического развития Иркутской области, МО региона по итогам социально-экономического развития за 2014 г. были разделены на 3 группы: 1) МО с благоприятной ситуацией социально-экономического развития – рост объемов производства, уровня жизни населения, стабильная ситуация на рынке труда (не более 30 % показателей имеют динамику снижения); 2) МО, в экономике которых наметились негативные тенденции – дестабилизация, вызванная либо снижением объемов производства, либо ухудшением ситуации на рынке труда, и показатели уровня жизни населения ниже среднеобластных значений (30–60 % показателей имеют динамику снижения); 3) МО, имеющие неблагоприятную социальную ситуацию при снижении объемов производства по системообразующим отраслям экономики территории – значительное снижение объемов производства, ухудшение финансового состояния предприятий, рост задолженности по заработной плате, напряженная ситуация на рынке труда, показатели уровня жизни населения ниже среднеобластных значений (более 60 % показателей имеют динамику снижения). При анализе всех параметров, таких как выручка от реализации продукции, работ, услуг; прибыльность; удельный вес поступающих налогов и сборов и т. д. интегральный суммарный показатель по Ангарскому МО составил 18, в результате чего оно было отнесено ко второй группе.

Необходимо отметить, что стержень ангарского экономико-индустриального потенциала – крупные и средние предприятия. Их нужно рассматривать по качественным и количественным параметрам. Основные количественные параметры – численность работников, годовой оборот и выручка от реализации продукции. В соответствии с критерием численности ра-

ботников выделяют следующие категории: 1) малые предприятия (малый бизнес) – до 100 чел.; 2) средние предприятия (средний бизнес) – до 500 чел.; 3) крупные предприятия (крупный бизнес) – свыше 500 чел. К основным качественным показателям можно отнести уровень производственных и хозяйствующих организаций по принадлежности: 1) федеральный («Росатом», «Роснефть», «Базовый элемент», «Транснефть», РЖД, «СГ-Транс», «Газпроммежрегионгаз», «Полипластик», «Невская косметика», «Русская цементная компания», Сбербанк, ВТБ, «Газпромбанк», «Россельхозбанк», «Альфа-банк», «МДМ-банк», «Промсвязьбанк», «Росбанк», «Далькомбанк», «Дальневосточный банк», «Восточный экспресс-банк», «Азтитатско-Тихоокеанский банк», «Русский стандарт», Бюро финансовых решений «Пойдем», «Совкомбанк», «Клево», «Спортмастер», Почта России, «Ростелеком», Т2 Мобайл, МТС, «Мегафон», «Вымпелком», «Азия-синема», «Салют-1», аптеки «36,6» и т. д.); 2) межрегиональный (региональный) – «СДС-Азот», ГК «Стройкомплекс», «Иркутскоблгас», «Облкоммунэнерго», «Востсибпромтранс», «Каравай», «СагаанГолл», ГК «Слата», ГП «Янта», «Белоречье», «Макфудс», «Светофор», «Абсолют», «Любава», «Продалит», «Любимые дети», «Алмаз», ЮФ «Изумруд», SHENE «Ювелир», «Фармэконом», фабрика мороженого «Ангария», «Тайга-продукт», ТК «Сарсенбаев», «Гринкомбанк», «ИТбанк» и др.; 3) местный – «Ангарский гипс», «Ангарский мясокомбинат», ТФ «Забота», «Апельсин», «Эконом», «Норма», СМС, аптека «Алекс», фармация «Экспромтэ», «Ангарский водоканал», «Ангарский трамвай», «Ангарскавтоком», ИП «Белозор», АТП, «Автолайф», «Т-Сервис», «Автотранс», «Авто38», «Автосиб», «Автобаза», «Горавто», «Транстур», «Автоколонна 1949».

В 2016 г. Ангарску исполнилось 65 лет. На протяжении советского и постсоветского периодов развития рассматриваемой административно-территориальной единицы крупные предприятия с градообразующей ролью оказывали существенное влияние на деятельность местных властных структур через своих представителей в депутатском корпусе городского совета и думы (дум), а также активно продвигали своих кандидатов на должность председателя горисполкома, мэра, главы территории. В табл. 1 представлены основные руководители Ангарска с 1976 по 2015 г.

В 2005 г. на территории единого АМО стала реализовываться стратегия по размещению структур местного самоуправления в шаговой доступности для населения, заложенная в нормативах федерального законодательства о местном самоуправлении (ФЗ № 131). Данная государственная муниципальная политика для АМО вылилась не только в создание в Ангарске, Мегете, Савватевке, Одинске и отдельно в АМО местных дум и администраций, но и в расчленение единой управленческой структуры, в раздувание штатного расписания муниципальных служащих. Ангарск попал в то число российских городов с численностью населения более 200 тыс. чел., в которых очень ярко проявилось несовершенство федерального законодательства о муниципальной политике. Схожая проблематика, связанная с двоевластием и дублированием властных полномочий на муниципальных уровнях, наблюдалась в таких крупных промышленных центрах, как Балаково, Нефтекамск.

Таблица 1

Основные этапы присутствия представителей крупных городских предприятий и организаций в органах городской и муниципальной власти с 1976 по 2015 г.

Годы	Ф. И. О. руководителей городской власти в Ангарске, АМО, Ангарском городском округе	Представитель предприятия/организации
1976–1984	Л. А. Платонов	АНХК
1984–1989	А. А. Буб	АУС
1990–1991	В. В. Копытько	АУС
1991–1993	А. Т. Шевцов	АЭМЗ
1994–1998	В. А. Непомнящий	АНХК
1998–2002	В. В. Новокшенов	АЭХК, АУС
2002–2005	Е. П. Канухин	Каравай
2005–2007	Е. П. Канухин – глава г. Ангарска	Каравай
	А. П. Козлов – мэр АМО	
2007–2012	Л. Г. Михайлов – глава г. Ангарска	АНХК
2007 – октябрь 2010	А. П. Козлов – мэр АМО	Каравай
октябрь 2010 – октябрь 2012	В. В. Жуков – мэр АМО	малый и средний бизнес, АНХК, АЭХК, АУС
февраль 2011	В. В. Жуков – мэр АМО А. А. Медко – сити-менеджер АМО	малый и средний бизнес, АНХК, АЭХК, АУС
октябрь 2012 – март 2014	В. В. Жуков – глава г. Ангарска (с марта 2014 г. находится под пристальным вниманием Следственного комитета РФ)	малый и средний бизнес, АНХК, АЭХК, АУС
октябрь 2012 – апрель 2014	С. Б. Кажаяева – и. о. мэра АМО (с марта 2014 г. находится под пристальным вниманием Следственного комитета РФ)	малый и средний бизнес, АНХК, АЭХК, АУС
апрель 2014 – сентябрь 2014	Т. А. Иванова – и. о. мэра АМО	н. д.
апрель 2014 – 1 января 2015	Е. Ю. Федорова – и. о. главы г. Ангарска	н. д., была специально приглашена на должность первого заместителя главы г. Ангарска в 2012 г.
сентябрь 2014 – апрель 2015	С. А. Петров – мэр АМО	Стройкомплекс, малый и средний бизнес, Правительство Иркутской области
с 1 января 2015	образование АГО	Законодательное собрание Иркутской области, правительство Иркутской области
май 2015 г. по н. в.	С. А. Петров – мэр АГО	правительство Иркутской области, АНХК, АЭХК, Стройкомплекс

Администрацией Ангарска и АМО неоднократно предпринимались попытки по воссозданию единой управленческой структуры, но наблюдалось значительное сопротивление со стороны региональных и федеральных властей. ФЗ № 131 стал той основой, от которой нельзя было отходить и предпринимать какие-либо самостоятельные действия. Это пагубно сказалось на экономическом развитии АМО, и было потеряно целых 10 лет.

Приведем примеры несовершенства ФЗ № 131: 1) 2005 г. стал стартовым в конфликтной ситуации, возникшей между администрацией Ангарска и крупными градообразующими предприятиями через призму кризиса в местном отделении ВПП «Единая Россия»; 2) в 2007 г. главой Ангарского городского поселения стал один из топ-менеджеров АНХК, заместитель генерального директора по социальным вопросам Л. Г. Михайлов, а мэром АМО был переизбран А. П. Козлов, и, следовательно конфликт в местном отделении ВПП – «Единая Россия» вышел на новый уровень; 3) в октябре 2010 г. прошли выборы депутатов Думы АМО. Своих кандидатов выдвинули ведущие политические партии «Единая Россия», КПРФ, ЛДПР и «Справедливая Россия». Выборы проводились по трем пятимандатным избирательным округам. Явка избирателей составила 37,7 % (табл. 2).

Таблица 2

Итоги выборов депутатов Думы Ангарского муниципального образования

№ окр.	Общее кол-во зарегистрированных кандидатов	Приняли участие в выборах		Ф. И. О. избранного кандидата	Число и доля избирателей поданных за кандидата		Субъект выдвижения
		абс.	%		абс.	%	
1	43	25 219	39,27	Кажаева С. Б.	12 803	50,78	КПРФ
				Зеленцов В. Е.	7913	31,38	КПРФ
				Бреус Н. П.	7077	28,07	самовыдвижение
				Ермакова И. Н.	6227	24,70	КПРФ
				Нужин А. А.	6117	24,26	КПРФ
2	48	24 549	37,35	Тюменев О. Н.	11 557	47,1	КПРФ
				Надымов Д. В.	7221	29,43	КПРФ
				Городец А. А.	6326	25,78	КПРФ
				Жуков П. В.	6253	25,49	самовыдвижение
				Городской А. А.	4973	20,27	«Единая Россия»
3	37	23 629	36,58	Жуков В. В.	14 272	60,42	самовыдвижение
				Иванец В. С.	11 706	49,56	КПРФ
				Куранов А. Е.	10 666	45,15	КПРФ
				Бренюк С. А.	9735	41,21	КПРФ
				Агафонов И. В.	5053	21,39	КПРФ

Как видно из табл. 2, большинство депутатских мандатов получили представители КПРФ – 11 из 15, или 73,3 %, а ВПП «Единая Россия» всего 1, а следовательно, депутаты от КПРФ получили возможность принимать любые решения без учета мнения ВПП «Единая Россия». Перед сложением своих

полномочий предыдущая Дума АМО во взаимодействии с администрацией АМО внесла поправки в Устав АМО, согласно которым теперь мэр АМО избирался не населением АМО, а из числа депутатов Думы АМО. По итогам тайного голосования мэром АМО был избран В. В. Жуков. Став мэром АМО, он через некоторое время сменил партийную принадлежность – отказался от членства в КПРФ и вступил в ВПП «Единая Россия».

Нестабильность политической системы может привести к «двоевластию». Основная причина возникновения «двоевластия» в АМО – противостояние и пересечение интересов подразделений федерального крупного бизнеса (АНХК, АЭХК) и местного бизнеса (АУС, «Каравай»). С 2005 по 2012 г. с целью устранения недочетов ФЗ № 131 и решения проблемы двоевластия было предпринято несколько попыток с помощью юридического инструментария решить данные проблемы: 1) в 2005 г. администрации АМО и г. Ангарска совместно провели сбор подписей с целью организации местного референдума о преобразовании городских и сельских поселений в АГО, при этом в его состав предполагалось включить п. Мегет, села Савватеевка и Одинск в качестве микрорайонов; 2) в апреле 2006 г. состоялся местный референдум, по итогам которого избиратели проголосовали «за»: в Ангарске – 89 % (явка 67 %); в Мегете – 56 % (55 %); в Савватеевке – 58 % (69 %); 3) в 2011 г. процесс воссоздания объединенного АМО возобновился благодаря активной позиции администрации Ангарска и городской общественности; 4) в январе 2012 г. было принято решение совместить местный референдум об объединении с выборами Президента РФ и назначить на 4 марта 2012 г. и внести в бюллетень один вопрос: «Согласны ли Вы преобразовать муниципальное образование г. Ангарск, наделенное статусом городского поселения, путем изменения статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа?», а референдум проводился только на территории города – положительно ответили 84 % (при явке 58,7 %); 5) с 2012 по 2014 г. в АМО и Ангарском городском поселении происходили политические рокировки С. Б. Кажяевой и В. В. Жукова между должностями глав администраций, что сопровождалось конфликтными ситуациями с депутатами дум АМО и г. Ангарска, а также интересом правоохранительных и судебных инстанций к их деятельности; 6) в конце 2014 г. был принят судьбоносный для раздробленного Ангарского района закон, связанный с воссозданием единого Ангарского муниципального образования с полномочиями городского округа, и с 1 января 2015 г. АМО стало АГО.

Таким образом, можно сделать следующие выводы:

- 1) крупные градообразующие предприятия по-прежнему стремятся контролировать политическую жизнь территории;
- 2) политическая нестабильность в органах местного самоуправления г. Ангарска на протяжении первых десятилетий XXI в. связана с перманентным перераспределением зон влияния крупных бизнес-структур;
- 3) федеральные бизнес-группировки стремятся через свой депутатский корпус лоббировать собственные интересы;

4) решение проблемы «двоевластия» перевело борьбу за муниципальное правление в политическое пространство, в котором бизнес-структуры по-прежнему представляют свои интересы;

5) данное объединение привело к консолидации бизнес-элит и возникновению противоречивого политического микроклимата в АГО.

Список литературы

1. Александров Е. Ю. Влияние крупных предприятий на социально-экономическую обстановку в сибирском промышленном городе / Е. Ю. Александров // География и природ. ресурсы. – 2010. – № 2. – С. 115–119.

2. Веселова В. Н. О низком уровне социальной защищенности населения Севера / В. Н. Веселова, Л. Б. Башалханова, Л. М. Корытный // Всерос. экон. журн. ЭКО. – 2013. – № 9. – С. 95–109.

Business and Government: the Realities of Modern Local Governance (the Case of the Angarsk district of the Irkutsk Region)

V. G. Saraev, A. A. Tcherenev, E. Yu. Aleksandrov

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

Abstract. The problems of interaction of local authorities and business representatives in the Siberian industrial city of Angarsk are considered. The main reasons for the phenomenon of modern government system called “dual power” are revealed.

Keywords: Angarsk, Angarsk city district, local authorities, political preferences, businesses, “dual power”, municipal reform.

Сараев Владимир Григорьевич

кандидат географических наук, старший научный сотрудник

*Институт географии им. В. Б. Сочавы
СО РАН*

*664033, г. Иркутск, ул. Улан-Баторская, 1
тел.: 8(3952)422700*

e-mail: soclab@irigs.irk.ru

Saraev Vladimir Grigoryevich

Candidate of Sciences (Geography), Senior Research Fellow

*V. B. Sochava Institute of Geography SB RAS
1, Ulan-Batorskaya st., Irkutsk, 664033*

tel.: 8(3952)422700

e-mail: soclab@irigs.irk.ru

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), Senior Engineer, the Laboratory of Georesource Studies 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

Александров Евгений Юрьевич

*инженер первой категории, лаборатория
экономической и социальной географии
Институт географии им. В. Б. Сочавы
СО РАН*

*664033, г. Иркутск, ул. Улан-Баторская, 1
тел.: 8(3952)422700
e-mail: alv1982@bk.ru*

Aleksandrov Evgeny Yuryevich

*First Rank Engineer, the Laboratory
of Economic and Social Geography
V. B. Sochava Institute of Geography SB RAS
1, Ulan-Batorskaya st., Irkutsk, 664033*

*tel.: 8(3952)422700
e-mail: alv1982@bk.ru*