



УДК 911.3+323.2

DOI <https://doi.org/10.26516/2073-3380.2018.26.70>

## Труднодоступные районы Восточной Сибири: власть глазами населения<sup>\*</sup>

В. Н. Веселова, А. А. Чернев

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

**Аннотация.** На основе социологических опросов и данных центральных избирательных комиссий дана оценка политической активности населения, выявлены отношение местных жителей к современной системе местного самоуправления и степень их удовлетворенности работой органов муниципальной власти в северных труднодоступных районах Красноярского края, Иркутской области, Республики Бурятия. Проведен анализ требований к органам местного самоуправления. Полученные результаты свидетельствуют о кризисе в системе отношений «местная власть – население» и о необходимости повышения эффективности управления на муниципальном уровне.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, политическая активность населения, Сибирь, труднодоступные районы.

**Для цитирования:** Веселова В. Н., Чернев А. А. Труднодоступные районы Восточной Сибири: власть глазами населения // Известия Иркутского государственного университета. Серия Политология. Религиоведение. 2018. Т. 26. С. 70–79. <https://doi.org/10.26516/2073-3380.2018.26.70>

В течение последних десятилетий актуальной потребностью населения остается эффективность процесса управления на всех трех уровнях – федеральном, региональном, местном. Особое место в процессе управления отведено муниципальной власти, так как именно она непосредственно связана с местным населением, отражает его интересы и опирается на него в своей деятельности [2].

На сегодняшний день существует множество работ, направленных на поиск оптимальных комбинаций социально-экономических, политических, юридических, исторических и этнокультурных факторов развития системы «власть – население – законодательство», определение методов и подходов систематизации и расчета причинно-следственных взаимосвязей. К числу таких исследований в области политической и электоральной географии относятся работы J. O’Loughlin [10] и R. Johnston [11].

Однако на практике любая «идеальная» модель на разных территориях может давать различные результаты, иногда далекие от искомого. Исследование функционирования и развития системы местного самоуправления с

---

<sup>\*</sup> Работа выполнена при финансовой поддержке РФФИ и РГО в рамках проекта 17-05-41057 РГО\_а «Транспортно-коммуникационный фактор развития Сибири: возможности, ограничения, перспективы».

точки зрения экономических подходов широко представлено в статьях М. В. Глазырина [3; 4]. В социально-экономическом разрезе развитие муниципальных систем рассматривали В. В. Глущенко, И. И. Глущенко [5] и А. Г. Гранберг [6]. С исторических позиций модели местного самоуправления были проанализированы А. Н. Бутовым [1]. Феномен «рыночного» облика представителей органов местной власти раскрыт в работе С. Н. Юрковой и А. Н. Широкова [9]. Как показали результаты проведенных нами социологических исследований, вопрос о «рыночном» облике местных властей является одним из наиболее значимых для местного населения.

В нашем исследовании мы попытались подойти к этой проблеме с позиций социально-экономической и политической географии. За местным самоуправлением закреплены полномочия, основными из которых являются обеспечение комплексного социально-экономического развития муниципального образования и удовлетворение основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципальных образований (рис.). От качества выполнения возложенных полномочий зависит политическая активность населения (выраженная через формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления), его отношение к системе местного самоуправления и степень удовлетворенности работой органов муниципальной власти.

С целью изучения взаимодействия органов муниципальной власти и местного населения в 2012–2014 гг. был проведен социологический опрос<sup>1</sup> в городских округах и муниципальных районах, приравненных к районам Крайнего Севера<sup>2</sup> (далее – северные), Красноярского края, Иркутской области, Республики Бурятия. Северные районы трех субъектов Восточной Сибири являются ресурсно-сырьевой базой с разной степенью транспортной доступности и социально-экономического развития.

**Политическая активность населения.** Под политической активностью понимается электоральное поведение людей, которые испытывают определенные политические пристрастия, являются сторонниками конкретных партий или общественно-политических движений, участвуют в выборах в государственные органы власти, выражая свое отношение к существующей политической системе, поддерживая или выступая против нее. Для населения северных районов трех субъектов характерна высокая степень политической активности – более 70 % респондентов принимают участие в выборах (табл. 1). Однако из 100 % респондентов во всех выборах участвуют только 31 %.

---

<sup>1</sup> В опросе приняли участие 1214 человек, из них 409 проживали в Иркутской области (Нижнеилимский район, Усть-Кутское МО), 278 – в Республике Бурятия (Муйский и Северобайкальский районы, г. Северобайкальск), 527 – в Красноярском крае (Богучанский, Мотыгинский, Енисейский районы, г. Енисейск, г. Лесосибирск). Распределение респондентов по полу и возрасту (от 18 лет) репрезентирует население северных территорий рассматриваемых субъектов, ошибка выборки – 5 %. В качестве метода исследования было выбрано анкетирование (в анкете были вопросы как открытого, так и закрытого типа).

<sup>2</sup> Понятие введено правительственными решениями в 1945 г. при определении льгот.



Рис. Формирование оценки эффективности работы органов местного самоуправления населением

Таблица 1

Степень политической активности респондентов, %

Муниципальный район	во всех выборах	Принимают участие			Сам баллотировался в мэры и (или) депутаты	Не принимают участия
		только в выборах				
		муниципального уровня	регионального уровня	федерального уровня		
<b>Красноярский край</b>						
Енисейский*	18,4	5,1	4,6	46,1	0,9	24,9
Мотыгинский	28,1	10,9	0,5	31,9	-	28,6
Богучанский	30,6	7,4	3,3	26,5	0,8	31,4
<b>Иркутская область</b>						
Нижнеилимский	40,4	8,3	7,3	29,4	2,7	11,9
Усть-Кутский	53,1	6,2	1,5	23,8	-	15,4
<b>Республика Бурятия</b>						
Северобайкальский*	27,5	10,4	2,8	32,4	1,1	25,8
Муйский	36,3	9,7	0,9	27,4	0,9	24,8

\*Примечание. Енисейский район рассматривается вместе с г. о. Енисейск и Лесосибирск; Северобайкальский – вместе с г. о. Северобайкальск (расположены на территории р-на, проблемы жителей идентичны).

Как следует из табл. 1, участие населения в муниципальных выборах ниже, чем в выборах федерального значения. Тем не менее значимость участия в формировании органов местной власти важна для населения (табл. 2).

Согласно ответам респондентов, интерес к формированию органов местного самоуправления проявляет практически каждый второй житель, обладающий избирательным правом. Исключением является Енисейский район, в котором официальные данные сильно различаются с результатами опроса местных жителей (табл. 2).

Таблица 2

Показатели политической активности населения, %

Муниципальный район	Данные социологического опроса		Официальные данные по явке избирателей на муниципальные выборы*
	значимость принятия участия в формировании органов местной власти	по явке избирателей на муниципальные выборы	
<b>Красноярский край</b>			
Енисейский**	60,5	27,0	53,2
Мотыгинский	56,1	39,0	39,0
Богучанский	60,7	38,0	44,6
<b>Иркутская область</b>			
Нижеилимский	62,0	48,7	43,2
Усть-Кутский	66,6	59,3	45,6
<b>Республика Бурятия</b>			
Северобайкальский	64,5	37,9	54,8
Муйский	67,9	46,0	41,6

Примечание: \* по данным ЦИК<sup>1</sup> [9–11]; \*\*данные по Енисейскому району приведены без учета г. о. Лесосибирск.

Так, согласно данным ЦИК Красноярского края, за последние 8 лет явка избирателей на муниципальных выборах в районе составила в среднем 53,2 %. Результаты социологического опроса населения показали, что участвуют в выборах органов местного самоуправления каждый четвертый респондент (27 %). В Усть-Кутском районе, наоборот, данные социологического исследования по электоральной активности населения превышают в 1,3 раза официально зарегистрированные показатели явки избирателей по данным ЦИК.

В ходе социологического опроса местного населения также выявлено расхождение между значимостью принятия ими участия в формировании органов местной власти и их явкой на выборы, что в некоторой степени можно объяснить разочарованием и отсутствием доверия к работе органов муниципальной власти.

*Выбираем, выбираем власть, а толку никакого. Работать надо для народа!* (жен., 61 год, Нижнеилимский р-н); *Ничего не делается и делаться не будет* (муж., 60 лет, Муйский р-н); *Поменять местную власть, но ничего не изменится* (жен., 47 лет, Мотыгинский р-н); *Встретаться с народом ча-*

<sup>1</sup> Избирательная комиссия Иркутской области [Электронный ресурс]: офиц. сайт. URL: <http://www.irkutsk.izbirkom.ru> (дата обращения: 20.04.2016); Избирательная комиссия Красноярского края, [Электронный ресурс]: офиц. сайт. URL: <http://iksrf24.ru>. (дата обращения: 20.04.2016); Избирательная комиссия Республики Бурятия [Электронный ресурс]: офиц. сайт. URL: <http://www.buriat.izbirkom.ru>. (дата обращения: 20.04.2016).

*ще, не только перед выборами. Слышать народ. Выполнять обещания на деле, не на словах* (муж., 67 лет, Богучанский р-н).

**Отношение населения к системе местного самоуправления.** В целом респонденты рассматриваемых северных районов приблизительно одинаково относятся к системе местного самоуправления. Более 90 % респондентов считают, что система несовершенна: многочисленный аппарат чиновников, нехватка специалистов и т. д.

*Принимать в органы местного самоуправления специалистов, действительно знающих свое дело, а не людей с улицы ... Если оформить документы, то «в одно окно» и чтобы это было действительно так* (жен., 46 лет, Муйский р-н); *Повернуться лицом к людям, прежде всего вникать в их проблемы, а не посылать из кабинета в кабинет. Чтобы каждый специалист на своем месте нес ответственность за свою работу* (жен., 38 лет, Северобайкальский р-н); *Привлечь к работе в органы местного самоуправления достойных, способных, компетентных людей – профессионалов* (жен., 47 лет, Муйский р-н); *Уменьшить количество чиновников; повысить показатели по всем социальным факторам* (жен., 51 год, Муйский р-н); *Ликвидировать в райцентре поселковую администрацию как лишнее звено (достаточно районной в небольшом поселке Таксимо)* (жен., 54 года, Муйский р-н); *Нужны компетентные специалисты в сфере управления* (жен., 58 лет, Муйский р-н); *Сократить управленческий аппарат и сократить им заработную плату, сделать как у рабочих* (жен., 48 лет, Усть-Кутский р-н); *Убрать одну администрацию в городе, так как населению в 52 тыс. человек слишком накладно содержать двойное количество чиновников* (жен., 71 год, Усть-Кутский р-н); *Уменьшение чиновничьего аппарата. Выполнение всех обещаний перед избирателями. Уменьшение заработных плат чиновникам* (жен., 36 лет, Енисейский р-н); *«Сократить аппарат управления»* (жен., 36 лет, Енисейский р-н); *Сменить полностью местную власть. Оставить только одного человека. Уменьшить количество чиновников* (жен., 53 года, Мотыгинский район); *Уменьшить армию чиновников* (жен., 72 года, Мотыгинский район); *Сократить чиновников* (жен., 51 год, Богучанский район).

Анализ и сортировка массива претензий и пожеланий респондентов, собранных при проведении социологического исследования, позволили выделить семь основных требований к органам местного самоуправления:

- 1) сократить аппарат чиновников и уменьшить у них заработную плату;
- 2) больше общаться с населением, вникать в проблемы жителей, просьбы. Согласовывать решения по насущным проблемам с населением (проводить публичные слушания, сходы, опросы и т. д.);
- 3) еженедельный учет обращений граждан в динамике и положительные решения по ним. Сокращение сроков рассмотрения вопросов. Вести отчет перед населением;
- 4) быть более открытыми, информировать население об изменении указов, распоряжений и т. д.;
- 5) всем уровням власти перечитать свои обещания и претворить их в жизнь;

б) работать сообща представительным и исполнительно-распорядительным органам местного самоуправления;

7) администрация должна контролировать все сферы жизнедеятельности в муниципальном образовании, держать ситуацию под контролем. Решать вопросы, связанные с благоустройством населенных пунктов (дороги, освещенность улиц, работа ЖКХ, ремонт домов, вывоз мусора и бытовых отходов, несанкционированные свалки и т. п.), общественным транспортом и т. д.

Данные требования характерны для всех рассматриваемых районов и показывают о существовании своего рода «разрыва» в системе «население – власть» и о «замкнутости» процессов местного самоуправления. Причинами в сложившейся ситуации является как укрепление вертикали власти, так и изменения в выборном законодательстве на протяжении последних лет. Здесь уместно согласиться с В. И. Злотковским и др. [7, с. 25], что произошедшие изменения фактически вывели местных чиновников и депутатов из-под контроля населения. Их административно-политическое будущее стало главным образом зависеть не столько от голосования населения, сколько от позиции партии власти.

**Оценка работы органов местного самоуправления.** Одним из критериев эффективности работы органов местного самоуправления является оценка населением их деятельности (табл. 3).

Во всех районах отмечается низкий уровень доверия респондентов к качеству выполнения возложенных полномочий и профессиональному составу органов местного самоуправления: ответ «предпринимают все возможные усилия» встречается в 1,0–10,6 % случаев; ответ «предпринимают усилия, но недостаточно эффективно» оказался менее частотным в районах Красноярского края.

Таблица 3  
Ответы респондентов на вопрос «Как Вы оцениваете работу органов местного самоуправления?», %

Муниципальный район	Предпринимают все возможные усилия	Предпринимают усилия, но недостаточно эффективно	Не предпринимают никаких усилий	Затруднились дать свою оценку
<b>Красноярский край</b>				
Енисейский	3,3	32,4	35,2	29,1
Богучанский	8,9	39,3	22,3	29,5
Мотыгинский	4,9	22,0	54,1	19,0
<b>Иркутская область</b>				
Нижнеилимский	1,0	63,0	21,0	15,0
Усть-Кутский	10,6	40,1	30,3	19,0
<b>Республика Бурятия</b>				
Северобайкальский	4,1	43,9	35,1	16,9
Муйский	6,2	55,7	28,3	9,8

Низкий уровень удовлетворенности населения работой органов местного самоуправления можно объяснить, с одной стороны, существующим «дисбалансом между объемом полномочий, закрепленных за органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, и уровнем их финансового обеспечения» [8, с. 30].

*Местные власти поставлены в жесткие финансовые рамки, которые для улучшения жизни населения района сужены финансово-экономической политикой федеральных и региональных властей, законов и подзаконных актов до предела. Весь вопрос в финансовом покрытии нужд, основанных на расчетах с применением тех же самых федеральных и региональных стандартов-затрат на исполнение полномочий местных властей. Элементарно не хватает денег на это у бедненького местного бюджета (муж., 55 лет, Усть-Кутский р-н); Чтобы решить вопросы и улучшить жизнь населения, нужны деньги, которых в бюджете не хватает (жен., 57 лет, Северобайкальский р-н); Необходимо реформировать систему местного самоуправления. Изменить принципы формирования бюджетов (муж., 31 год, Нижнеилимский р-н).*

С другой стороны, отсутствие информации о том, «сколько в действительности денег из всей совокупности общественных финансов «спускается» на каждую территорию» [8, с. 37], и «барское» поведение некоторых чиновников, забывающих, что они по сути слуги народа, усиливает убежденность респондентов в коррумпированности представителей органов местного самоуправления (к примеру, экс-глава г. Лесосибирска осужден за взяточничество; глава Богучанского района находится под следствием за вымогательство взяток и т. д.). Средства массовой информации также укрепляют в сознании населения правомерность подобных суждений (экс-глава г. Усть-Кута получил антипремию в городском конкурсе «Тонкая грань коррупции 2016»). В результате в 6 из 10 рассматриваемых муниципальных районов и городов в 2015–2017 гг. были назначены новые главы администраций. В связи с чем проведенное социологическое исследование можно расценивать как отправную точку для дальнейшего изучения политико-географической ситуации на северных территориях.

**Выводы.** Таким образом, политическая активность населения напрямую зависит от уровня доверия к работе органов местного самоуправления. На данный момент структура системы власти на местах вызывает негативную реакцию населения северных районов. Диспропорция количественных и качественных показателей в профессиональной структуре («чиновников много, а реальных специалистов мало»), бюрократические проволочки, невыполнение предвыборных обещаний, проблемы местного значения (благоустройство населенных пунктов, работа общественного транспорта, качество дорог и т. д.) формируют нестабильную и конфронтационную систему взаимоотношений между властью и населением.

Оценка работы органов местного самоуправления показала низкий уровень эффективности процесса управления. Выявленные в результате исследования негативные характеристики в системе отношений «власть –

население» свидетельствуют о наличии кризисной ситуации в работе современной модели местного самоуправления. Назрела необходимость пересмотра всей концепции открытости работы органов местной власти в сторону прозрачности освоения ими финансовых ресурсов и большего взаимодействия с населением посредством увеличения уровня социального участия жителей в вопросах местного значения.

#### Список литературы

1. Буров А. Н. Местное самоуправление в России: исторические традиции и современная практика / науч. ред. А. И. Нарезный ; Ростов. гос. ун-т. Ростов н/Д : Изд-во Ростов. ун-та., 2000. 221, [2] с.
2. Велиева Д. С., Капитанец Ю. В., Кулешова М. А. Муниципальное право : учеб. пособие / под ред. С. Е. Чаннова. М. : Омега-Л, 2006. 287 с.
3. Глазырин М. В. Муниципальный производственно-социальный комплекс и механизмы его саморазвития // Экономист. 2002. № 2. С. 68–74.
4. Глазырин М. В. Экономическая модель местного самоуправления // Экономист. 1999. № 11. С. 66–74.
5. Глуценко В. В., Глуценко И. И. Исследование систем управления: социологические, экономические, прогнозные, плановые, экспериментальные исследования. Железнодорожный : Крылья, 2000. 416 с.
6. Гранберг А. Г. Стратегия территориального социально-экономического развития России: от идеи к реализации // Вопр. экономики. 2001. № 9. С. 15–27.
7. Злотковский В. И., Целебровский С. А. Результаты муниципальных выборов 2005–2015 гг. в Красноярском крае – социолого-политологический анализ // Наука Красноярья. 2015. № 6(23). С. 16–28.
8. Лексин В. Н. Результативность и эффективность действий региональной и муниципальной власти: назначение и возможности корректной оценки // Регион: экономика и социология. 2012. № 1(73). С. 3–39.
9. Юркова С. Н., Широков А. Н. Местное самоуправление: рыночный облик местной власти // Экономист. 1996. № 1. С. 85–90.
10. O'Loughlin J. Polical Geography – The professional geographer // Forum and Journal of The Association of American Geographers. 1981. № 33 (2). pp. 270–271.
11. Johnston R. Anglo-American electoral geography: same roots and same goals, but different means and ends? // The professional geographer. Forum and Journal of The Association of American Geographers. 2005. N 57 (4). P. 580–587.

## Remote Areas of Eastern Siberia: Authority in the Eyes of Local Citizens

V. N. Veselova, A. A. Tcherenev

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

**Abstract.** The author has provided the assessment of the political activity of the population based on sociological surveys and data from central election commissions. The analysis of the information obtained revealed the attitude of local residents to the modern system of local self-government and the degree of satisfaction with the work of municipal authorities in the northern remote areas of the Krasnoyarsk Territory, Irkutsk Region, and Republic of Buryatia. The study included the analysis of the requirements to local government bodies. The results obtained have exposed the crisis in the system of “authority – citizens” relations and the need to improve the efficiency of management at the municipal level.

**Keywords:** local self-government, political activity of the local population, Siberia, remote areas.

**For citation:** Veselova V. N., Tcherenev A. A. Remote Areas of Eastern Siberia: Authority in the Eyes of Local Citizens. *The Bulletin of Irkutsk State University. Series Political Science and Religion Studies*, 2018, vol. 26, pp. 70-79. <https://doi.org/10.26516/2073-3380.2018.26.70> (in Russian)

### References

1. Burov A.N. *Mestnoe samoupravlenie v Rossii: istoricheskie tradicii i sovremennaya praktika* [Local government in Russia: historical traditions and modern practice]. Nauch. red. A.I. Narezhnij. Rostov-on-Don, Rostov. un-t Publ., 2000, 221 p. (in Russian)
2. Velieva D.S. Kapitanec Yu.V., Kuleshova M.A. *Municipal'noe pravo* [Municipal Law: textbook. allowance]. Red. S.E. Channova. Moscow, Omega-L Publ., 2006, 287 p. (in Russian)
3. Glazyrin M.V. *Municipal'nyj proizvodstvenno-social'nyj kompleks i mekhanizmy ego samorazvitiya* [Municipal production and social complex and the mechanisms of its self-development]. *Economist*, 2002, no 2, pp. 68-74. (in Russian)
4. Glazyrin M.V. *Ehkonomicheskaya model' mestnogo samoupravleniya* [The economic model of local government]. *Economist*, 1999, no 11. pp. 66-74. (in Russian)
5. Glushchenko V.V., Glushchenko I.I. *Issledovanie sistem upravleniya: sociologicheskie, ehkonomicheskie, prognoznye, planovye, ehksperimental'nye issledovaniya* [Research of management systems: sociological, economic, forecast, planned, experimental studies]. *Zheleznodorozhnyj, Kryl'ya Publ.*, 2000, 416 p. (in Russian)
6. Granberg A.G. *Strategiya territorial'nogo social'no-ehkonomicheskogo razvitiya Rossii: ot idei k realizacii* [Strategy of territorial socio-economic development of Russia: from idea to implementation]. *Voprosy ehkonomiki*, 2001, no 9, pp. 15-27. (in Russian)
7. Zlotkovskij V.I., Celebrovskij S.A. *Rezul'taty municipal'nyh vyborov 2005–2015 godov v Krasnoyarskom krae – sociologo-politologicheskij analiz* [Results of the 2005-2015 municipal elections in the Krasnoyarsk Territory - sociological and political analysis]. *Nauka Krasnoyars'ya* [Siberian Journal of Economics and Management], 2015, no 6(23), pp. 16-28. (in Russian)
8. Leksin V.N. *Rezul'tativnost' i ehffektivnost' dejstvij regional'noj i municipal'noj vlasti: naznachenie i vozmozhnosti korrektnoj ocenki* [Effectiveness of the actions of regional and municipal authorities: appointment and opportunities for a correct assessment]. *Region: ehkonomika i sociologiya* [Region: Economics and Sociology], 2012, no 1 (73), pp. 3-39. (in Russian)
10. Yurkova S.N., Shirokov A.N. *Mestnoe samoupravlenie: rynochnyj oblik mestnoj vlasti* [Local Government: Market Image of Local Government]. *Economist*, 1996, no 1, pp. 85-90. (in Russian)
11. O'Loughlin J. *Polical Geography – The professional geographer*. Forum and Journal of The Association of American Geographers, 1981, N 33 (2), pp. 270-271.
11. Johnston R. *Anglo-American electoral geography: same roots and same goals, but different means and ends? The professional geographer*. Forum and Journal of The Association of American Geographers, 2005, N 57 (4), pp. 580-587.

**Веселова Виктория Николаевна**  
кандидат географических наук, старший  
научный сотрудник  
Институт географии им. В. Б. Сочавы  
СО РАН  
Российская Федерация, 664033,  
г. Иркутск, ул. Улан-Баторская, 1  
тел.: 8(3952)422700  
e-mail: veselova@irigs.irk.ru

**Veselova Victoria Nikolaevna**  
Candidate of Sciences (Geography),  
Senior Researcher  
V. B. Sochava Institute of Geography SB RAS  
1, Ulan-Batorskaya st., Irkutsk, 664033,  
Russian Federation  
tel.: 8(3952)422700  
e-mail: veselova@irigs.irk.ru

**Черенев Алексей Анатольевич**  
кандидат географических наук,  
научный сотрудник  
Институт географии им. В. Б. Сочавы  
СО РАН  
Российская Федерация, 664033,  
г. Иркутск, ул. Улан-Баторская, 1  
тел.: 8(3952)422700  
e-mail: tcherenev@irigs.irk.ru

**Tcherenev Aleksei Anatol'evich**  
Candidate of Sciences (Geography),  
Researcher  
V. B. Sochava Institute of Geography SB RAS  
1, Ulan-Batorskaya st., Irkutsk, 664033,  
Russian Federation  
tel.: 8(3952)422700  
e-mail: tcherenev@irigs.irk.ru