



СОЦИОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ

SOCIOLOGY OF MANAGEMENT

DOI: 10.22363/2313-2272-2024-24-3-684-698

EDN: DWONKG

Проблема поиска оптимальной модели организации местного самоуправления в Российской Федерации (опыт социологического анализа)

В.И. Злотковский

Красноярский филиал Академии труда и социальных отношений,
ул. Марковского, 81, Красноярск, 660017, Россия*

(e-mail: nn101@yandex.ru)

Аннотация. Поиск оптимальной модели организации местного самоуправления, которая наилучшим образом отражает интересы местных сообществ, был и остается для Российской Федерации актуальной задачей, обусловленной тем, что местная власть наиболее приближена к населению и призвана решать большинство проблем, связанных с жизнеобеспечением граждан. Данная задача рассматривается по материалам мониторинговых социологических исследований в Красноярском крае, который по многим статистическим показателям и данным социологических исследований считается микромоделью Российской Федерации. Результаты проведенных опросов позволили сделать ряд важных выводов. Во-первых, переход с 2010 года на не прямые выборы глав местного самоуправления по модели «сити-менеджер» и «совет-комиссия» не привел к притоку во власть эффективных управленцев, ориентированных, прежде всего, на отстаивание интересов муниципальных образований и населения. Главы местного самоуправления, будучи недостаточно эффективными и непопулярными среди местных жителей, тем не менее, успешно проходят процедуру не прямых выборов в случае предварительного согласования их кандидатур с краевой властью. Во-вторых, существенно возросла текучесть среди руководителей местных органов власти. На половине территорий Красноярского края главы, избранные в 2015 году, не доработали до конца отчетного периода от полугода до трех лет; на посту главы администрации на этих территориях побывали 2, 3 и даже 4 управленца. Инициаторами досрочных отставок выступают главным образом правоохранительные органы (каждый пятый руководитель местных органов власти осужден по уголовной статье) и краевые органы власти. В-третьих, муниципальные руководители теряют популярность у населения, поэтому значительно снизилась явка избирателей

* © Злотковский В.И., 2024

Статья поступила в редакцию 15.01.2024. Статья принята к публикации 20.05.2024.

на муниципальных выборах. В-четвертых, за десятилетний период не удалось разрешить или хотя бы снизить остроту социальных проблем, беспокоящих граждан в наибольшей степени. В-пятых, ухудшаются самооценки населением своего материального положения и социального самочувствия. Все это говорит о рисках утраты легитимности местными органами власти в крупном сибирском регионе.

Ключевые слова: модель организации местного самоуправления; единая система публичной власти; выборы главы муниципального образования; легитимность местных органов власти; социальное самочувствие населения

Местную власть по праву называют основой любого государства и наиболее приближенной к населению — на местном уровне решается большинство проблем, связанных с жизнеобеспечением граждан, вследствие чего их социальное благополучие во многом зависит от эффективной работы всех структур местного самоуправления и их конструктивного взаимодействия с государственной властью. Неслучайно Президент Российской Федерации В.В. Путин видит в сильном и эффективном местном самоуправлении «залог успешного развития России, ключ к раскрытию громадного потенциала всех ее территорий» [21]. Поэтому так важен поиск оптимальной модели организации местного самоуправления, которая, с одной стороны, будет способствовать приходу в местные органы власти наиболее эффективных и достойных руководителей, с другой — повысит активность участия граждан в решении проблем местного значения.

Эмпирическая база исследования — результаты мониторинговых социологических опросов жителей Красноярского края с 2000 по 2020 годы, дополненные анализом документов. Опросы проводились по комбинированной выборке, репрезентативной по полу, возрасту и уровню образования и включающей процедуры квотирования и районирования, методом формализованного интервью. В опросах приняли участие в разные периоды времени от 572 до 1120 респондентов.

В постперестроечный период вплоть до конца нулевых годов в России на местном уровне использовалась главным образом модель «сильный мэр — совет» — право выбора руководителя муниципалитета имело население. Однако с течением времени все отчетливее стали проявляться недостатки прямых выборов, в частности, риск прихода во власть как недостаточно эффективных руководителей, так и преследующих узкокорыстные цели (личные или групповые) при отсутствии реальной возможности отзыва главы муниципалитета. Так, в Красноярском крае в 2005 году в ходе выборов глав администраций на 29 территориях сменяемость корпуса глав составила 79 %).

В нулевые годы появляется значительное количество научных работ, посвященных электоральному поведению, включая подходы к типологизации участников избирательного процесса, в том числе избирателей и кандидатов на выборные должности. Так, одна классификация глав администраций опиралась на количество избирателей, проголосовавших за них на выборах: аб-

солютные лидеры, относительно популярные, относительно непопулярные и непопулярные. Уровень поддержки в двух последних группах составлял от 20 % до 40 % и менее 20 % соответственно [16. С. 206–207]. Если руководствоваться таким подходом, то абсолютное большинство глав администраций Красноярского края (76 %) в середине нулевых годов следует отнести либо к числу непопулярных (6 территорий, в среднем поддержка 13 % избирателей), либо относительно непопулярных (16 территорий; 28 %). В то же время не было зафиксировано ни одного случая досрочной отставки главы администрации и даже таких попыток.

Анализ результатов предвыборных исследований и электоральной статистики позволил сделать два вывода по итогам избирательной кампании 2005 года. Во-первых, итоговый результат главы администрации на выборах детерминируется оценками его деятельности населением: когда эти оценки составляли 45 % и более, руководитель одерживал уверенную победу, если опускались ниже 30 %, то глава в большинстве случаев терпел поражение. Во-вторых, отношение населения к деятельности главы администрации напрямую не связано ни с уровнем материального благосостояния, ни с развитостью социальной инфраструктуры, ни с состоянием экономики. Так, главы повторно избирались в ряде депрессивных территорий и могли безнадежно проиграть в экономически развитых городах/районах. Отсюда вывод: популярность муниципального руководителя и оценка его деятельности населением зависит, прежде всего, от его работы в интересах муниципального образования и его жителей.

Вполне логичным стало дальнейшее реформирование системы муниципальных выборов в направлении непрямого избрания глав: предполагалось, что муниципальные депутаты как более образованные и хорошо информированные о положении дел на местах способны сделать более осознанный и рациональный выбор по сравнению с населением, значительная часть которого не проявляет интереса к политике и делам на местном уровне. К середине 2010-х годов большинство муниципальных образований страны (порядка 90 %) перешли к непрямым выборам руководителей муниципалитетов. Наибольшее распространение получила модель «сити — менеджер», согласно которой местные депутаты выбирали главу из своего состава. По всей вероятности, предполагалось за счет двухступенчатой системы отбора (избиратели и депутатский корпус) обеспечить приход во власть наиболее эффективных и достойных руководителей. Однако новая система выборов практически сразу вызвала возражения у населения и подверглась критике со стороны ряда ученых. Например, отмечалось, что использование в России модели «сити-менеджер», которая зародилась и получила наибольшее распространение в США [1. С. 82], — следствие некритического заимствования западного опыта без должного осмысления и учета национальных тра-

диций, поэтому внедрение данной модели не пойдет на пользу местному самоуправлению [3. С. 91–92].

К началу 2021 года доля муниципальных образований, где использовались модели не прямых выборов глав, сохранилась на уровне 90 % [10], но лидером стала модель «совет — комиссия», которая предусматривает избрание главы депутатами из числа, как правило, двух кандидатур, предварительно отобранных конкурсной комиссией по заранее определенной процедуре. В модели «сити — менеджер» влияние региональных властей на формирование местных органов власти было опосредованным, поэтому наблюдались, хотя и крайне редкие, случаи избрания руководителей, предварительно не согласованных с региональной партией власти. При использовании модели «совет — комиссия» ситуация кардинальным образом менялась, так как в работе конкурсной комиссии региональная власть обладает правом решающего голоса. В результате в Красноярском крае с 2015 года не было зафиксировано ни одного случая, когда конкурсная комиссия рекомендовала бы для избрания кандидатуру, предварительно не согласованную с региональной властью. В то же время в научном сообществе все чаще стали говорить об отчетливо наметившемся тренде на усиление влияния государственных органов на местное самоуправление [15. С. 296] и о риске его превращения в низовое звено государственной власти.

Изменения, происходящие в последние годы в системе местного самоуправления, включая выборы их руководителей, получили закрепление в нормативных документах: в федеральном законе «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», принятом в 2021 году, и законопроекте № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», принятом в первом чтении в конце 2021 года.

Каким образом реагировало научное сообщество на эти законодательные инициативы и, прежде всего, на роль и место местного самоуправления в единой системе публичной власти? Анализ публикаций позволяет выделить три неравных по численности группы ученых с различающимися позициями. Наиболее многочисленную группу составляют исследователи, в целом позитивно оценивающие изменения [7; 13; 17; 25 и др.]: они полагают, что создание единой системы публичной власти «определенно повышает престиж муниципального уровня и актуализирует вопрос финансового обеспечения и хозяйственной самостоятельности органов местного самоуправления, учитывая потенциальное расширение их полномочий и спектра возложенных на них задач» [17. С. 91]; «с принятием закона по новой системе местного самоуправления эффективность управления территориями поднимется на более высокий уровень, конкретизируется и усилится ответственность муниципальных властей» [13. С. 20]. Вторую группу составляют те, кто выражает скепсис по поводу перспектив развития местного самоуправления, отмечая

низкую эффективность муниципальных реформ в предыдущие годы [2; 11], противоречия между законопроектом № 40361–8 и Основным законом [27], угрозу утраты стабильности системой местных органов власти [14]. Третью группу составляют ученые, не разделяющие оптимизма относительно перспектив развития местного самоуправления, полагая, что «реализация законодательных инноваций, наряду с усилением вертикали власти, может привести к ослаблению института местного самоуправления» [18. С. 24], что изменения не приведут к улучшению жизни населения, а лишь усилят централизацию власти, при которой муниципалитеты потеряют независимость [19. С. 52], что высоки риски для местного самоуправления, связанные с фактическим отчуждением граждан от формирования местных органов власти, что нарушает конституционный принцип народовластия и снижает зависимость этих органов от населения [26]. Вероятно, в каждом подходе есть рациональное зерно. К этой мысли подводит анализ муниципальных выборов в Красноярском крае, начиная с 2010 года, когда произошел массовый отказ от прямых выборов глав администраций.

В 2017 году состоялись непрямые выборы главы Красноярска по модели «совет — комиссия». Согласно заявлениям краевых политиков и экспертов, широко представленным в СМИ, действующий губернатор Красноярского края В.А. Толоконский дал добро на повторное избрание главой Красноярска Э.Ш. Акбулатова, поэтому президиум регионального политсовета партии «Единая Россия» поддержал действующего мэра. В постановлении политсовета он был назван опытным управленцем, хозяйственником и грамотным руководителем, способным решать серьезные задачи, стоящие перед городом. Однако анализ официальных документов и результатов социологических исследований дает серьезные основания для сомнений в объективности этого решения.

Рассмотрим сначала результаты конкурса эффективности органов местного самоуправления, который ежегодно проводит правительство Красноярского края (с 2009 года). Муниципальная власть Красноярска стабильно занимала первое или второе места в 2009–2011 годы в категории «городские округа». После прихода к власти Акбулатова в декабре 2011 года городские власти начали быстро утрачивать лидирующие позиции, и в 2016 году заняли предпоследнее место среди городов края [24]. Неудачно складывалась для Акбулатова и ситуация в политической сфере, в частности, на муниципальных выборах 2013 года, когда вместо традиционной «тройки» политиков он единолично возглавил партийный список «Единой России». В итоге единороссы получили всего 12 депутатских мандатов из 36, потерпев чувствительное поражение в одномандатных округах (4 мандата из 18), — это самый низкий результат «Единой России» в политической истории Красноярска.

Причины разочарования красноярцами деятельностью главы города после его успешного избрания на прямых выборах в 2012 году становятся понят-

ны из результатов социологических опросов об изменениях в жизни города. Анализ первичных данных проводился с помощью частных индексов и сводного индекса изменений, который определялся как среднее арифметическое по 14 частным индексам (разность суммы положительных и нейтральных ответов и суммы отрицательных ответов). Аналогичным образом определялись частные и сводные индексы по другим индикаторам.

Красноярцев по данной тематике опрашивали трижды — в 2011, 2013 и 2016 году. Сводный индекс изменений в 2013 году оказался почти в два раза ниже по сравнению с 2011 годом — +24 % против +43 %. Наиболее заметные ухудшения наблюдались в отношении сферы здравоохранения и занятости населения, состояния автомобильных дорог и мест в детских садах. Доля тех, кто отметил позицию «изменилась к худшему», по перечисленным позициям колебалась в диапазоне от 42 % до 59 %. Если же брать шестилетний интервал, то значение сводного индекса изменений снизилось в пять раз и составило в 2016 году +4,5 %. Иными словами, за то время, когда должность главы города занимал Акбулатов, жизнь в Красноярске, по мнению горожан, ухудшилась.

В этих условиях закономерно снижение материального достатка и социального самочувствия горожан, которые измерялись с помощью четырехчастных и сводного индекса [6]. Так, за время работы Акбулатова на посту главы администрации индекс материального положения снизился в полтора раза — с +52 % в 2012 году до +33 % в 2016 году, а сводный индекс социального самочувствия — на четверть (с 63 % до 47 %). Отсюда вполне логичное ухудшение отношения горожан к деятельности главы города. В преддверии последних прямых выборов главы города (2012) за счет административного ресурса и, прежде всего, полугодовой раскрутки в СМИ удалось «накачать» рейтинг Акбулатова: индекс оценки его деятельности (разность сумм в целом положительных и в целом отрицательных ответов) составил +42 %. Последующие замеры фиксировали устойчивую тенденцию к снижению индекса: через полгода — +30 %, еще через семь месяцев — +16,4 %, +12 % — в середине 2016 года. В печатных и электронных СМИ стали появляться публикации, ставящие под сомнение управленческие способности главы города: например, отмечалось, что большая часть предвыборных обещаний Акбулатова не была выполнена [22], а ситуация, складывающаяся в администрации Красноярска, оказалась близка к потере управляемости [5].

Для избрания главы города необходимо простое большинство депутатов — 19 из 36, и едибороссам не хватало 7 депутатских голосов. Поэтому городская администрация, обладая значительным административным ресурсом, проводила «работу» с депутатами от других партийных фракций, в том числе предлагая им руководящие должности в организациях краевого центра. Местные эксперты назвали данные действия мэрии прямым подкупом депутатов, а одна партийная фракция в городском совете вывела из состава

трех депутатов, принявших предложения городской администрации, «за предательство интересов красноярцев, политическую продажность и человеческую непорядочность» [8].

Таким образом, избрание Акбулатова на второй срок превращалось в техническую процедуру с заранее предрешенным результатом, однако в нее неожиданно вмешалась отставка губернатора края Толоконского и назначение исполняющим обязанности руководителя региона председателя краевого парламента А.В. Усса. Данная кадровая рокировка привела к смене приоритетов в отношении кандидатуры на пост главы города: новый руководитель региона поддержал С.В. Еремина, и по итогам первого этапа работы конкурсной комиссии он занял первое место, а Акбулатов — третье. Во второй тур были допущены четыре кандидата, получившие наибольшие баллы: два отказались от дальнейшего участия в конкурсе и вскоре получили назначения на высокие должности, третий кандидат, выступая перед депутатами, призвал голосовать за Еремина, который и был в итоге избран главой города [9].

Из анализа выборов главы Красноярска в 2017 году можно сделать несколько важных выводов. Во-первых, выбор главы города определялся позицией губернатора края, хотя формально зависел от решения конкурсной комиссии и местной представительной власти (их роль оказалась номинальной, как и регионального отделения партии «Единая Россия»). Во-вторых, региональная партия власти воспринимала процедуру не прямых выборов главным образом через призму укрепления своей властной вертикали, подбирая исключительно лояльных муниципальных руководителей. В-третьих, избиратели от участия в выборах были отстранены, их мнение не учитывалось, а процедура избрания носила закрытый характер. Для общественности оказались недоступны документы, предоставляемые кандидатами в конкурсную комиссию, в том числе проекты социально-экономического развития муниципального образования, а также протоколы конкурсной комиссии, способные пролить свет на причины занятия Акбулатовым лишь третьего места.

Следует подчеркнуть, что ситуация с выборами главы Красноярска в 2017 году не уникальна, а типична: «если отсутствие прямых всеобщих выборов защищает от электоральных ошибок в подборе кадров, то от непрофессиональных руководителей, попадающих на руководящие должности, и что особенно опасно, от их гипертрофированной лояльности начальству защитить не может» [4. С. 156]. Таким образом, изучение механизма выборов главы города по новой схеме в краевом центре в 2017 году выявил в этой процедуре потенциальные риски для муниципальных образований. В то же время анализ выборов глав городов и районов в 2010, 2015 и 2020 годы позволил понять, в какой мере внедрение новых моделей («сити — менеджер» и «совет — комиссия») повлияло на жизнь муниципальных образований и благосостояние граждан.

В 2010 году абсолютное большинство муниципальных образований по инициативе региональных властей внесли изменения в уставы — отказались от прямых выборов руководителя и перешли на модель «сити — менеджер» или двуглавую модель (руководство муниципалитета — глава местного самоуправления и глава администрации). Из 54 избранных депутатами глав городов и районов 53 выдвигались партией «Единая Россия», все они, а также избранные на конкурсной основе главы администраций, предварительно согласовывались с краевой властью под руководством губернатора Л.В. Кузнецова. Тем не менее, к концу отчетного периода местные эксперты заговорили о серьезных проблемах в муниципальном управлении, в частности, политические конфликты наблюдались в 17 из 61 муниципального образования [12]; внедрение модели «сити — менеджер» привело к потере управляемости на местах. По сути, под сомнение была поставлена эффективность краевой кадровой политики на местном уровне, и с этим трудно не согласиться, принимая во внимание рейтинг эффективности губернатора края Кузнецова — третье место с конца из 77 по экспертным оценкам [23].

В 2015 году произошел массовый переход к модели «совет — комиссия»: все избранные главы муниципалитетов поддерживались партией власти и получали мандат на встречах с губернатором, о чем сообщалось в местных СМИ. Какие выводы можно сделать из анализа результатов выборов глав местного самоуправления и последующих изменений в их составе в избирательном цикле 2015–2020 годов? Во-первых, несмотря на признание новым руководителем края факта потери управляемости на местах, три четверти глав городов и районов (по сути, неэффективных руководителей) не испытали проблем с подтверждением своих властных полномочий в 2015 году. Даже нахождение органа местного самоуправления на последних строчках краевого рейтинга в течение всего отчетного периода не мешало его руководителям успешно проходить процедуру повторного избрания, как и низкая популярность среди населения. На большей части территорий отрицательные оценки преобладали над положительными, в отдельных случаях доля отрицательных оценок могла составлять половину респондентов (Ачинск) и даже три четверти (Канск).

Во-вторых, заметно растянулись сроки проведения выборов глав местного самоуправления — восемь месяцев с весны до конца 2015 года, а сама процедура избрания нередко составляла полгода и более (например, в Козульском районе десять месяцев). В ряде территорий руководители в статусе исполняющих обязанности находились длительное время, например, в Богучанском районе 2,5 года. В-третьих, возросла сменяемость глав городов и районов: если при использовании моделей «сильный мэр — совет» и «сити — менеджер» наблюдались единичные случаи досрочных отставок, то при использовании модели «совет — комиссия» отставки стали повседневной практикой муниципального управления. Так, из числа глав, избранных

в 2015 году, половина не доработали до конца срока полномочий от полугода до трех лет, в половине муниципальных образований пост руководителя занимали 2, 3 и даже 4 управленца (рекордсмен — Ачинск, где за два года пост главы администрации занимали шесть руководителей, трое в статусе исполняющего обязанности). Основными инициаторами досрочных отставок выступали правоохранительные органы (каждый пятый глава осужден по уголовной статье) и региональные власти, в том числе и по политическим мотивам. В общей сложности недостойными или неэффективными оказались почти половина глав (21 из 45 избранных в 2015 году). В-четвертых, участие гражданского общества в непрямых выборах обрело номинальный характер, как и его влияние на политику местных властей в межвыборный период. Показательным примером служит Ачинск, где гражданские активисты, используя все разрешенные законодательством формы участия населения в местном самоуправлении, в течение длительного времени безрезультатно пытались вернуть прямые выборы и отправить в отставку неэффективного и непопулярного муниципального руководителя.

Три цикла выборов глав администраций в 2010-е годы проходили под полным контролем краевых властей, но их курировали разные губернаторы — Л.В. Кузнецов, В.А. Толоконский и А.В. Усс, которые по оценкам экспертов не были эффективными руководителями, не пользовались популярностью у населения и по инициативе федерального центра были отправлены в отставку в преддверии очередных губернаторских выборов. Возникает закономерный вопрос: способна ли региональная власть, будучи недостаточно эффективной, сформировать корпус эффективных глав муниципальных образований? Не должны ли краевые органы власти сначала доказать, что являются эффективной управленческой структурой, и лишь затем получить право участвовать в формировании муниципальных органов власти? Ведь в противном случае происходит перенос неэффективных управленческих практик, методов и стилей с регионального уровня на муниципальный, без возможностей их исправления, хотя бы частичного.

Может быть, граждане, в отличие от экспертов, замечают положительные изменения в работе местных органов власти? К сожалению, результаты социологических исследований не дают оснований для оптимизма. Когда респондентам предлагали ответить на вопросы о положительных и отрицательных аспектах в деятельности местных органов власти, то в положительных аспектах явно доминировали культурные мероприятия, включая праздники (государственные, профессиональные и др.), юбилеи и спортивные мероприятия, главным образом для детей, а все остальные альтернативы получали оценки на уровне, не намного превышающем статистическую погрешность: борьба с коррупцией; помощь в получении жилья; встречи с гражданами, чтобы узнать волнующие их проблемы; учет их мнения при принятии управленческих решений. В негативных высказываниях чаще всего упоминались

сферы здравоохранения и ЖКХ, проблемы с безработицей, плохое состояние автомобильных дорог и ухудшение экологии; почти 20 % респондентов в целом негативно оценили работу чиновников местных администраций («не думают о людях»; «непонятно чем вообще занимаются»; «не решают проблемы района»; «заботятся только о своих интересах» и т.д.). Наилучшей иллюстрацией восприятия гражданами деятельности местных органов власти служит почти десятикратное преобладание числа негативных высказываний над числом позитивных. Отсюда устойчивый тренд на снижение оценки деятельности глав местного самоуправления: в 2002 году –2,5 %, в 2011 — –8,5 %, в 2016 — –9,9 %, в 2020 — –15,2 %.

С чем связано столь критическое восприятие гражданами деятельности самого близкого к ним органа власти? Результаты опросов показывают, что за десять лет (с 2011 по 2020 годы) не снизилась актуальность социальных проблем, беспокоящих граждан в наибольшей степени. Более того, острота главных из них (значимых для 30 % и более респондентов) возросла. Так, если проблема безработицы, занятости населения занимала в 2011 году третью позицию в краевом рейтинге, то в 2020 году вышла на первую позицию; проблема высоких тарифов на услуги ЖКХ переместилась с четвертой на третью позицию; усилилось беспокойство населения относительно доступности и качества медицинских услуг (седьмая и четвертая позиции, соответственно); сохранила вторую позицию проблема низкого уровня заработной платы, пенсий и пособий; возросло беспокойство по поводу экологии, состояния автомобильных дорог, недоступности/дороговизны жилья, коррупции чиновников и правоохранителей.

Не добавляют оптимизма и оценки уровня удовлетворенности разными сферами жизни в муниципальных образованиях (в 2014 и 2020 годы). Так, с точки зрения отмеченных респондентами наибольших изменений в худшую сторону негативными лидерами выступили здравоохранение (индекс удовлетворенности вырос с –9,9 % в 2014 году до –31,3 % в 2020) и занятость (–18,2 % и –37,5 %, соответственно). Что касается сфер, вызывающих наибольшее неудовлетворение жителей, то здесь фактически оказался продублированным список социальных проблем, беспокоящих граждан в наибольшей степени: в 8 из 11 сфер доля неудовлетворенных составляет 40 % и более, самый высокий уровень неудовлетворенности зафиксирован в отношении состояния автомобильных дорог (76,1 %). Снизился и сводный индекс удовлетворенности — с –1,8 % до –12,5 %. Эти данные объясняют причины ухудшающегося материального положения и социального самочувствия населения: в первом случае индекс равен –0,8 % (2002), +6,5 % (2005), +13,3 % (2011), +0,6 % (2016) и –1,9 % (2020); во втором случае — +24,9 % (2002), +31 % (2005), +38,8 (2011), +27,4 % (2016) и 25,4 % (2020).

Таким образом, внедрение моделей «сити — менеджер» и «совет—комиссия», предусматривающих непрямые выборы глав местного самоуправления,

не привели к созданию условий, способствующих социально-экономическому развитию муниципальных образований и повышению уровня и качества жизни населения. Кроме того, прослеживаются риски утраты легитимности органами местного самоуправления Красноярского края. Так, устойчиво снижаются оценки деятельности руководителей муниципалитетов (снижение индекса в шесть раз за 18 лет), интерес граждан к муниципальным выборам (в 2005 году явка избирателей составила 62 %, в 2010 — 40 %, в 2015 — 30 %, в 2020 — 25 %, т.е. за 15 лет избирательная активность сибиряков сократилась в 2,5 раза) и электоральная база поддержки партии власти «Единая Россия» на выборах местной представительной власти (в 2010 году — 60,6 тысяч избирателей, в 2020 — 20,4).

В постсоветский период в Российской Федерации сформировалась система местного самоуправления, сумевшая обеспечить социально-политическую стабильность и управляемость на муниципальном уровне как во время пандемии, так и в период масштабного санкционного давления. Вместе с тем система местного самоуправления требует дальнейшей доработки, прежде всего, такой модели организации, которая, с одной стороны, сумеет обеспечить местным органам власти определенную автономность, расширит их полномочия и реальные возможности влияния на жизнь муниципальных образований [20], а, с другой стороны, повысит активность граждан в решении проблем местного значения посредством участия в социально-экономической, политической, культурной и других сферах жизни муниципальных образований. В этом видится основной залог сильного и эффективного местного самоуправления как важнейшего элемента единой системы эффективной публичной власти.

Библиографический список

1. Актуальные проблемы реформы местного самоуправления и развития муниципального права в России / Под ред. С.А. Глотова. М., 2013.
2. *Артюхин О.А., Крицкая А.А., Чеченов Х.Р.* Проблема реформирования местного самоуправления в контексте формирования единой системы публичной власти в Российской Федерации // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право; управление. 2023. № 4.
3. *Благов Ю.В.* Реформирование муниципального права России в новейшее время: Дис. к.ю.н. Омск, 2017.
4. *Васильев В.И.* Местное самоуправление на пути централизации и сокращения выборности // Журнал российского права. 2015. № 9.
5. Главу Красноярска отправляют за спикером // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2806940>.
6. *Гришаев С.В., Злотковский В.И.* Социальное самочувствие населения крупного сибирского региона (из опыта социологического исследования в Красноярском крае) // Труд и социальные отношения. 2023. Т. 34. № 4.
7. *Дадаева М.С.* Место и функции органов местного самоуправления в системе местного самоуправления Российской Федерации // Актуальные вопросы управления региональными социально-экономическими системами. Курск, 2023.

8. Депутатов горсовета, продавшихся Акбулатову, исключили из партии и фракции «Патриоты России» // URL: <https://news.myseldon.com/ru/news/index/174208627>.
9. Депутаты не поддержали возвращение прямых выборов мэра // URL: <https://dela.ru/articles/264445>.
10. Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год // URL: <https://docs.yandex.ru/docs/view?tm=1674368415&tld=ru&lang=ru&name=Доклад20Минюста%20МСУ>.
11. *Егоров Е.К., Свириденко М.В.* Трансформация органов местного самоуправления в единую систему публичной власти // Актуальные вопросы современной экономики. 2022. № 7.
12. *Каримуллин Р.* Мэрм Красноярска станет депутат горсовета? // URL: <http://www.msk.kp.ru/daily/26317/3196355>.
13. *Катов В.В.* Встраивание местного самоуправления в единую систему публичной власти РФ // Ученые записки. 2022. № 3.
14. *Кремлев М.И., Чащина С.И.* Местное самоуправление в единой системе публичной власти // День Конституции РФ: конституционные гарантии: проблемы реализации в современном мире. Комсомольск-на-Амуре, 2022.
15. *Крупнина Е.А.* Местное самоуправление в контексте политического формирования 2000–2008 гг. // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2010. № 1.
16. *Кудинов О.П., Шитлов Г.А.* Диалектика выборов. М., 1997.
17. *Кузнецов И.И., Жаров А.С.* Местное самоуправление в единой системе публичной власти: предпосылки и перспективы // Известия Саратовского университета. Серия: Социология. Политология. 2023. Т. 23. № 1.
18. *Леонов С.Н.* Перспективы формирования местного самоуправления в свете законопроекта «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Проблемы развития территорий. 2022. Т. 26. № 5.
19. *Пименов Н.Н., Суркина Ф.Ж.* Местное самоуправление Республики Коми в контексте формирования единой системы публичной власти // Вестник КРАГСУ. Теория и практика управления. 2023. № 1.
20. Послание Президента Федеральному Собранию // URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/62582>.
21. Путин: нам необходимо сильное, дееспособное самоуправление // URL: <http://club-rf.ru/news/19715>.
22. Пять лет грусти: топ-5 невыполненных обещаний мэра Акбулатова // URL: <https://newslab.ru/article/774551?ysclid=1z9a2tjpsl900797264>.
23. Рейтинг эффективности // URL: http://civilfund.ru/mat/index?filter=3&Mat_page=2.
24. Система оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления // URL: <http://www.krskstate.ru/msu/effekt>.
25. *Ткачева Н.А.* Органы местного самоуправления как структурно функциональный элемент единой системы публичной власти в Российской Федерации // Ученые записки КФУ им. В.И. Вернадского. Юридические науки. 2022. Т. 8. № 3.
26. *Чиконова Л.В.* Проблемы реформирования местного самоуправления в единой системе публичной власти // Конституция России: динамика и перспективы. Горно-Алтайск, 2023.
27. *Шапиро И.В., Нехова А.В.* Проблемы развития местного самоуправления в Российской Федерации в единой системе публичной власти // Очерки новейшей камералистики. 2023. № 4.
28. *Nikulín A., Trotsuk I., Wegren S.* Ideology and philosophy of the successful regional development in contemporary Russia: The Belgorod case // Крестьяноведение. 2018. Т. 3. № 1.

29. Nikulin A.M., Trotsuk I.V., Wegren S.K. The importance of strong regional leadership in Russia: The Belgorod Miracle in agriculture // *Eurasian Geography and Economics*. 2017. Vol. 58. No. 3.
30. Suvakovic U.V., Narbut N.P., Trotsuk I.V. The youth of Russia and Serbia: Social trust and key generational problems // *Вестник РУДН. Серия: Социология*. 2016. Т. 16. № 4.
31. Trotsuk I.V., Ivlev E.A. Few words on the high level of social distrust among the Russian youth: Civil servants' social image // *Вестник РУДН. Серия: Социология*. 2016. Т. 16. № 2.

DOI: 10.22363/2313-2272-2024-24-3-684-698

EDN: DWONKG

In search for an optimal model of local self-government in the Russian Federation (sociological analysis)*

V.I. Zlotkovsky

Krasnoyarsk Branch of the Academy of Labor and Social Relations,
Markovskogo St., 81, Krasnoyarsk, 660017, Russia

(e-mail: nn101@yandex.ru)

Abstract. The search for an optimal model of local self-government that best reflects the interests of local communities has always been a pressing issue for the Russian Federation, since local government is closest to the population and is expected to solve most everyday problems. This issue is considered in the article based on the monitoring sociological studies conducted in the Krasnoyarsk Region as a micro-model of the Russian Federation according to many statistical indicators and sociological data. The results of the surveys allowed the author to make the following conclusions. First, the transition since 2010 to the indirect elections of heads of local government (“city–manager” and “council–commission” models) has not led to an influx of effective managers into power — heads of local government remain insufficiently effective and unpopular but win indirect elections provided the preliminary approval of their candidacies by the regional government. Second, the turnover among the heads of local governments has increased significantly: in half of the territories of the Krasnoyarsk Region, the heads elected in 2015 did not work until the end of the period under consideration from six months to three years; therefore, 2, 3 or even 4 managers held the position of the administration head. Such early resignations were initiated mainly by the law enforcement agencies (every fifth head of local authorities was convicted under a criminal article) and regional authorities. Third, municipal leaders have lost popularity, so the municipal elections turnout has significantly dropped. Fourth, over a ten-year period, the acuteness of social problems that worry citizens has not been eliminated or at least reduced. Fifth, the population’s self-assessments of financial situation and social well-being have deteriorated. All this indicates the risks of losing legitimacy by local authorities in the large Siberian region.

Key words: local self-government model; unified system of public authority; election of the head of municipality; legitimacy of local authorities; social well-being of the population

* © V.I. Zlotkovsky, 2024

The article was submitted on 15.01.2024. The article was accepted on 20.05.2024.

References

1. *Aktualnye problemy reformy mestnogo samoupravleniya i razvitiya munitsipalnogo prava v Rossii* [Acute Issues of the Local Self-Government Reform and Municipal Law Development in Russia]. Pod red. S.A. Glotova. Moscow; 2013. (In Russ.).
2. Artyukhin O.A., Kritskaya A.A., Chechenov Kh.R. Problema reformirovaniya mestnogo samoupravleniya v kontekste formirovaniya edinoj sistemy publichnoj vlasti v Rossijskoj Federatsii [Issues of the local self-government reform under the formation of a unified system of public authority in the Russian Federation]. *Nauka i Obrazovanie: Khozyajstvo i Ekonomika; Predprinimatelstvo; Pravo; Upravlenie*. 2023; 4. (In Russ.).
3. Blagov Yu.V. *Reformirovanie munitsipalnogo prava Rossii v novejshee vremya* [The Contemporary Reform of the Russian Municipal Law]: Dis. k.yu.n. Omsk; 2017. (In Russ.).
4. Vasilyev V.I. Mestnoe samoupravlenie na puti tsentralizatsii i sokrashcheniya vybornosti [Local self-government on the path to centralization and electoral reduction]. *Zhurnal Rossijskogo Prava*. 2015; 9. (In Russ.).
5. Glavu Krasnoyarska otpravlyayut za spikerom [Head of Krasnoyarsk is sent for a speaker]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2806940>. (In Russ.).
6. Grishaev S.V., Zlotkovskiy V.I. Sotsialnoe samochuvstvie naseleniya krupnogo sibirskogo regiona (iz opyta sotsiologicheskogo issledovaniya v Krasnoyarskom krae) [Social well-being of the population of the large Siberian region (a sociological study in the Krasnoyarsk Region)]. *Trud i Sotsialnye Otnosheniya*. 2023; 34 (4). (In Russ.).
7. Dadaeva M.S. Mesto i funktsii organov mestnogo samoupravleniya v sisteme mestnogo samoupravleniya Rossijskoj Federatsii [Place and functions of local self-government bodies in the system of local self-government of the Russian Federation]. *Aktualnye voprosy upravleniya regionalnymi sotsialno-ekonomicheskimi sistemami*. Kursk; 2023. (In Russ.).
8. Deputatov gorsoveta, prodavshihsya Akbulatovu, isklyuchili iz partii i fraktsii "Patrioty Rossii" [Deputies of the city council, who sold to Akbulatov, were excluded from the party and faction Patriots of Russia]. URL: <https://news.myseldon.com/ru/news/index/174208627>. (In Russ.).
9. Deputaty ne podderzhali vozvrashchenie pryamykh vyborov mera [Deputies did not support the return of direct elections of the mayor]. URL: <https://dela.ru/articles/264445>. (In Russ.).
10. Doklad o rezultatah ezhegodnogo monitoringa organizatsii i razvitiya mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federatsii za 2020 god [Report on the results of the annual monitoring of the organization and development of local self-government in the Russian Federation for 2020]. URL: <https://docs.yandex.ru/docs/view?tm=1674368415&tld=ru&lang=ru&name=Doklad20Minyusta%20MSU>. (In Russ.).
11. Egorov E.K., Sviridenko M.V. Transformatsiya organov mestnogo samoupravleniya v edinuyu sistemu publichnoj vlasti [Transformation of local self-government into a unified system of public authority]. *Aktualnye Voprosy Sovremennoj Ekonomiki*. 2022; 7. (In Russ.).
12. Karimullin R. Merom Krasnoyarska stanet deputat gorsoveta? [Will the mayor of Krasnoyarsk become a deputy of the city council?]. URL: <http://www.msk.kp.ru/daily/26317/3196355>. (In Russ.).
13. Katov V.V. Vstraivanie mestnogo samoupravleniya v edinuyu sistemu publichnoj vlasti RF [Integration of local self-government into Russia's unified system of public authority]. *Uchenye Zapiski*. 2022; 3. (In Russ.).
14. Kremlev M.I., Chashchina S.I. Mestnoe samoupravlenie v edinoj sisteme publichnoj vlasti [Local self-government in a unified system of public authority]. *Den Konstitutsii RF: konstitutsionnye garantii: problemy realizatsii v sovremennom mire*. Komsomolsk-na-Amure; 2022. (In Russ.).
15. Krupinina E.A. Mestnoe samoupravlenie v kontekste politicheskogo formirovaniya 2000–2008 gg. [Political development of local self-government in 2000–2008]. *Vestnik Tambovskogo Universiteta. Seriya: Gumanitarnye Nauki*. 2010; 1. (In Russ.).

16. Kudinov O.P., Shipilov G.A. *Dialektika vyborov* [Electoral Dialectics]. Moscow; 1997. (In Russ.).
17. Kuznetsov I.I., Zharov A.S. Mestnoe samoupravlenie v edinoj sisteme publichnoj vlasti: predposylki i perspektivy [Local self-government in a unified system of public authority: Prerequisites and prospects]. *Izvestiya Saratovskogo Universiteta. Seriya: Sotsiologiya. Politologiya*. 2023; 23 (1). (In Russ.).
18. Leonov S.N. Perspektivy formirovaniya mestnogo samoupravleniya v svete zakonoproekta “Ob obshchih principah organizatsii mestnogo samoupravleniya v edinoj sisteme publichnoj vlasti” [Prospects of local self-government according to the draft law “On general principles of organizing local self-government in a unified system of public authority”]. *Problemy Razvitiya Territorij*. 2022; 26 (5). (In Russ.).
19. Pimenov N.N., Surkina F.Zh. Mestnoe samoupravlenie Respubliki Komi v kontekste formirovaniya edinoj sistemy publichnoj vlasti [Local self-government of the Komi Republic in the context of the unified system of public authority]. *Vestnik KRAGSU. Teoriya i Praktika Upravleniya*. 2023; 1. (In Russ.).
20. Poslanie Prezidenta Federalnomu Sobraniyu [President’s Address to the Federal Assembly]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/62582>. (In Russ.).
21. Putin: nam neobkhodimo silnoe, deеспosobnoe samoupravlenie [Putin: We need strong, effective self-government]. URL: <http://club-rf.ru/news/19715>. (In Russ.).
22. Pyat let grusti: top-5 nevypolnennyh obeshchanij mera Akbulatova [Five years of sadness: Top-5 unfulfilled promises of the mayor Akbulatov]. URL: <https://newsrab.ru/article/774551?ysclid=lz9a2tjpsl900797264>. (In Russ.).
23. Rejting effektivnosti [Ranking of efficiency]. URL: http://civilfund.ru/mat/index?filter=3&Mat_page=2. (In Russ.).
24. Sistema otsenki effektivnosti deyatelnosti organov mestnogo samoupravleniya [System for evaluating the efficiency of local self-government]. URL: <http://www.krskstate.ru/msu/effekt>. (In Russ.).
25. Tkacheva N.A. Organy mestnogo samoupravleniya kak strukturno funktsionalny element edinoj sistemy publichnoj vlasti v Rossijskoj Federatsii [Local self-government as a structurally functional element in the unified system of public authority in the Russian Federation]. *Uchenye Zapiski KFU im. V.I. Vernadskogo, Yuridicheskie Nauki*. 2022; 8. (In Russ.).
26. Chikonova L.V. Problemy reformirovaniya mestnogo samoupravleniya v edinoj sisteme publichnoj vlasti [Issues of the local self-government reform in the unified system of public authority]. *Konstitutsiya Rossii: dinamika i perspektivy*. Gorno-Altaysk; 2023. (In Russ.).
27. Shapiro I.V., Nekhova A.V. Problemy razvitiya mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federatsii v edinoj sisteme publichnoj vlasti [Issues of the local self-government development in the Russian Federation in a unified system of public authority]. *Ocherki Novejshej Kameralistiki*. 2023; 4. (In Russ.).
28. Nikulin A., Trotsuk I., Wegren S. Ideology and philosophy of the successful regional development in contemporary Russia: The Belgorod case. *Russian Peasant Studies*. 2018; 3 (1).
29. Nikulin A.M., Trotsuk I.V., Wegren S.K. The importance of strong regional leadership in Russia: The Belgorod Miracle in agriculture. *Eurasian Geography and Economics*. 2017; 58 (3).
30. Suvakovic U.V., Narbut N.P., Trotsuk I.V. The youth of Russia and Serbia: Social trust and key generational problems. *RUDN Journal of Sociology*. 2016; 16 (4).
31. Trotsuk I.V., Ivlev E.A. Few words on the high level of social distrust among the Russian youth: Civil servants’ social image. *RUDN Journal of Sociology*. 2016; 16 (2).