

## СОЦИАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

НАУЧНАЯ СТАТЬЯ

DOI: 10.21684/2587-8484-2021-5-2-78-91

УДК 324

### Муниципальные выборы в крупном сибирском регионе в зеркале социолого-политологического анализа (2005-2020 гг.)

Владимир Ильич Злотковский

кандидат социологических наук, научный сотрудник  
Красноярского филиала Академии труда и социальных отношений (г. Красноярск, РФ)  
nn101@yandex.ru

**Аннотация.** Актуальность темы исследования обусловлена той важной ролью, которую органы местного самоуправления играют в жизни людей: по мнению экспертов, именно на местном уровне решается 70-80% вопросов повседневной жизни, которые ежедневно волнуют каждого человека. Поэтому поиск оптимальной модели организации местного самоуправления, характера взаимоотношений местных и региональных органов власти были и остаются актуальными задачами для нашей страны. Цель статьи — проанализировать влияние внедряемых моделей организации местного самоуправления, предусматривающих не прямые выборы глав местного самоуправления, на формирование этих органов и электоральную активность населения. Данная цель реализуется посредством анализа результатов четырех муниципальных выборов в Красноярском крае, состоявшихся в 2005, 2010, 2015 и 2020 гг. За указанное время применяется уже третья модель организации местного самоуправления. Используемые методы — социологический опрос населения, анализ электоральной статистики и СМИ. По результатам проведенных исследований сделаны следующие основные выводы. Во-первых, на муниципальном уровне создана система власти, характеризующаяся устойчивостью, преемственностью и управляемостью, в которой доминирующая роль принадлежит партии «Единая Россия». В то же время результаты последних выборов высветили и недостатки данной системы. Во-вторых, переход на не прямые выборы глав муниципальных образований не привел к созданию эффективного механизма по отбору наиболее достойных местных руководителей. В-третьих, устойчиво понижающаяся избирательная активность граждан на муниципальных выборах (62,4% в 2005 г., 39,6% в 2010 г., 29,6% в 2015 г., 24,6% в 2020 г.) и число сторонников «партии власти» снижают легитимность органов местного самоуправления. В-четвертых, граждане начинают возлагать ответственность за ситуацию на местах на региональные органы власти.

**Ключевые слова:** социология управления, местное самоуправление, модели организации местного самоуправления, выборы муниципальных депутатов, выборы главы муниципального образования, политические партии.

**Цитирование:** Злотковский В. И. Муниципальные выборы в крупном сибирском регионе в зеркале социолого-политологического анализа (2005-2020 гг.) / В. И. Злотковский // Siberian Socium. 2021. Том 5. № 2 (16). С. 78-91.

DOI: 10.21684/2587-8484-2021-5-2-78-91

## ВВЕДЕНИЕ

В нашей стране осуществляется настойчивый поиск оптимальной модели организации местного самоуправления, активизировавшийся в последние годы после того, как в середине 2010-х гг. на законодательном уровне право выбора модели местного самоуправления было передано региональным органам власти. С этого момента в субъектах РФ активно внедряются модели, предусматривающие не прямые выборы глав муниципальных образований. По официальным данным Минюста РФ, по состоянию на 31 декабря 2016 г., доля городских округов и муниципальных районов составляла уже 90% от их общего числа [3]. В 2010-х гг. большинство муниципальных образований перешли на смешанную мажоритарно-пропорциональную систему выборов представительной власти, в которой решающая роль отведена политическим партиям.

Проблеме внедрения различных моделей организации местного самоуправления посвящено довольно значительное число научных публикаций. Единства среди ученых по поднятой проблеме и роли политических партий на муниципальных выборах нет. Одни видят в проводимых преобразованиях позитивные моменты для развития системы местного самоуправления. Чаще всего главным плюсом не прямых выборов принято считать более качественный отбор претендентов на пост главы муниципального образования по сравнению с прямыми выборами, так как избиратели не владеют достоверными сведениями о кандидатах [13, с. 121]. Э. Ю. Майкова, Е. В. Симонова считают, что внедрение конкурсных процедур при замещении должностей глав муниципалитетов «обеспечивает глубину обратной связи с населением, точность управления и устойчивость самоуправляемой системы» [12, с. 83]. В свою очередь, Т. И. Нигметзянов полагает: в сегодняшних условиях выборы представительной власти с участием политических партий обеспечивают представительство интересов населения, приближают депутатов к своим избирателям и не допускает популизма, именно благодаря принадлежности депутатов к политическим партиям [14, с. 238].

Вместе с тем большая часть ученых более сдержаны в своих оценках, отмечая наличие ри-

сков для дальнейшего развития системы местного самоуправления. В числе главных называются изменения в характере взаимоотношений между местными и региональными органами власти, местными органами власти и гражданами. Ученые справедливо полагают, что в ходе внедрения новых моделей региональные власти фактически поставили под свой контроль муниципальные выборы [17, с. 112]. Более того, В. И. Васильев считает, что в современных условиях избрание на должность главы муниципального образования практически невозможно без предварительного согласования с главой региона [2, с. 155]. Последнее обстоятельство, кстати, противоречит самой сути местного самоуправления. В итоге происходит фактическое отстранение граждан от процедуры выборов главы муниципального образования [19, с. 91], что, по мнению А. Н. Ижюкина, «в какой-то мере усиливает отчуждение населения от участия в местных делах, содержит в себе потенциальную опасность: исказить волю населения» [7, с. 65]. Кроме того, по оценкам Т. Ю. Ключко, изменения в процедуре выборов привели к снижению эффективности взаимодействия глав муниципальных образований с гражданами по причине отсутствия открытости и диалога между ними [9, с. 147].

Много критических высказываний звучит в адрес партийной системы, созданной на муниципальном уровне, возможно по причине завышенных ожиданий. В частности, были надежды на то, что политические партии, возглавляемые политиками федерального уровня, будут помогать местным органам власти в отстаивании их интересов. Особенно часто критикуется пропорциональная избирательная система на выборах муниципальных депутатов. Д. Ю. Стрельцов прямо отмечает: в современных условиях эта система не оправдывает себя [5, с. 148]. Е. А. Шапошникова аргументирует свою позицию низкой поддержкой со стороны населения избирательной системы и предвзятого отношения граждан к политическим партиям [18]. Политолог А. В. Кынева приводит другой аргумент: состав депутатского корпуса определяется не столько голосованием избирателей на выборах, сколько решениями руководства партий, формирующих изби-

рательные списки [11, с. 112]. Получается, что и на выборах представительной власти с использованием пропорциональной избирательной системы решающий «голос» принадлежит не гражданам. Здесь важно отметить: И. Дроботенко, анализируя зарубежные модели местного самоуправления, выделил общую черту для всех моделей: «непосредственное участие населения в процессе формирования органов местного самоуправления» [4, с. 122]. Не случайно большая часть исследователей считают именно мажоритарную избирательную систему наиболее приемлемой для муниципальных выборов, когда депутаты зависимы от своих избирателей, а не от партийных функционеров. Критикуются политические партии, не представляющие ни до, ни после выборов программ развития территории, и за их слабое участие в социально-экономическом развитии муниципальных образований [20, с. 49]. Возникает закономерный вопрос: с какой целью партии проводят своих сторонников в представительные органы власти? И в чем тогда, в глазах избирателей, различие между партиями? Неслучайно граждане не доверяют политическим партиям, о чем свидетельствуют результаты многочисленных исследований российских социологов. Единственным исключением является «Единая Россия», воспринимаемая в общественном сознании не столько как партийная структура, сколько как важный элемент «вертикали власти».

Оценивая в целом ситуацию, складывающуюся на муниципальном уровне, можно согласиться с мнением Е. Г. Конышевой о том, что «в поисках наиболее эффективного управления важно не допустить фактического огосударствления местного самоуправления, что грозит монополизацией и бесконтрольностью власти» [10, с. 117].

Следует отметить важную общую черту для всех перечисленных выше публикаций. Они, как правило, носят теоретический характер, в них мало внимания уделяется реальным последствиям внедрения различных моделей организации местного самоуправления. Настоящая статья призвана частично компенсировать этот недостаток. Цель статьи — проследить, каким образом внедряемые модели организации местного самоуправления, предусматривающие не прямые

выборы глав местного самоуправления, влияют на формирование местных органов власти и удалось ли повысить интерес населения к участию в местных выборах.

В ходе исследования планируется получить ответы на следующие основные вопросы. Получилось ли за счет внедрения новых моделей организации местного самоуправления создать эффективный механизм отбора наиболее подготовленных и достойных глав муниципальных образований? Какова роль политических партий на муниципальных выборах? В какой мере граждане имеют возможность влиять на результаты этих выборов и тем самым — на политику местных властей?

### МЕТОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

При проведении исследования использовались социологический опрос населения, анализ электоральной статистики и СМИ. В процессе «краевого социологического исследования в 2020 г. применялась стратифицированная многоступенчатая выборка. На последнем этапе ее построения и реализации использовалась маршрутная выборка, при которой интервьюерам на конкретных улицах с указанием номеров домов задавался шаг отбора квартир и квоты по полу и возрасту опрошиваемых» [6, с. 18].

Опрошено 1 230 респондентов в 7 городах: Красноярске, Ачинске, Бородино, Зеленогорске, Канске, Минусинске и Лесосибирске и в 8 сельских районах: Балахтинском, Березовском, Емельяновском, Дзержинском, Канском, Козульском, Партизанском и Рыбинском.

Эмпирической основой для анализа результатов муниципальных выборов служит информация, размещенная на официальном сайте избирательной комиссии Красноярского края [16]. При анализе СМИ в качестве источника информации выступают публикации и информационные сообщения местных интернет-агентств и изданий.

### РЕЗУЛЬТАТЫ

В Красноярском крае за последние 15 лет выборы органов местного самоуправления проводились четыре раза: в 2005, 2010, 2015 и 2020 гг. За указанное время трижды менялась схема избра-

ния глав муниципальных образований. В 2005 г. их выбирали граждане (назовем модель I); в 2010 г. — депутаты из своего состава (модель II); с 2015 г. — депутаты из числа кандидатур, отобранных конкурсной комиссией (модель III).

Что касается выборов представительной власти, то в 2005 г. в абсолютном большинстве городов и районов края применялась мажоритарная избирательная система с выборами в одномандатных округах. С 2010 г. используется смешанная мажоритарно-пропорциональная избирательная система.

Анализ предлагается начать с выборов представительной власти, которые, так же как и выборы глав городов и районов, начиная с 2010 г. проводятся под контролем региональной «партии власти» в лице краевого правительства и партии «Единая Россия».

### Выборы депутатов городских районных советов депутатов

К сожалению, объем публикации не позволяет представить основные результаты исследований о социальном самочувствии граждан. Отметим главное: материальное положение и социальное самочувствие граждан за период с 2010 по 2020 г. заметно ухудшились. Весьма показательными в

этом отношении являются следующие результаты опроса в 2020 г.: 29,3% респондентов заявили, что за последний год стали жить хуже и что все социальные проблемы, которые волнуют их в наибольшей степени, сохранили свою актуальность. Более того, обострилось восприятие таких проблем, как безработица, низкий уровень заработной платы, пенсий и пособий, состояние окружающей среды и автомобильных дорог. Тем не менее партия «Единая Россия», ответственная за социально-экономическую политику на местах, уверенно получает квалифицированное большинство на выборах депутатов городских и районных советов: две трети от общего числа депутатских мандатов в 2010, 2015 и 2020 гг. (таблица 1).

Чтобы понять причины данного политического феномена, необходимо выяснить особенности электорального поведения избирателей на выборах депутатов при использовании пропорциональной и мажоритарной избирательных систем.

### Выборы по партийным спискам

Партия «Единая Россия» на выборах с использованием пропорциональной избирательной системы стабильно лидирует, получая половину депутатских мандатов на трех последних выбо-

Таблица 1. Динамика распределения депутатских мандатов в городских и районных советах Красноярского края по итогам выборов в 2010, 2015 и 2020 гг. (% от числа избранных депутатов; 100% по колонке)

Table 1. Dynamics of the distribution of deputy mandates in the city and district councils of the Krasnoyarsk Territory according to the results of the elections in 2010, 2015, and 2020 (% of the number of elected deputies; 100% in a column)

Субъект выдвижения	В одно-многомандатных округах			По партийным спискам			В целом по избранным депутатам		
	2010	2015	2020	2010	2015	2020	2010	2015	2020
«Единая Россия»	77,8	82,4	79,3	58,3	57,5	49,8	68,2	69,6	65,2
КПРФ	6,2	2,8	3,9	17,4	15,6	17,6	11,7	9,3	10,3
ЛДПР	0,4	3,6	5,1	11,2	14,0	20,4	5,8	8,9	12,4
«Справедливая Россия»	3,1	1,5	4,0	12,7	5,5	8,7	7,8	3,6	6,2
Другие партии	0,0	4,5	1,9	0,4	7,4	3,5	0,2	5,9	2,8
Самовыдвижение	12,5	5,2	5,8	—	—	—	6,3	2,7	3,1

Источник: результаты муниципальных выборов 2010-2015 гг. [6, с. 23], 2020 г. — рассчитано на базе данных, размещенных на сайте краевой избирательной комиссии [16].

Source: the results of the municipal elections of 2010-2015 [6, p. 23], 2020 — calculated based on the data posted on the website of the Regional Election Commission [16].

рах. Политических партий, способных составить ей реальную конкуренцию, в регионе нет. Данное явление объясняется глубинными мотивами, связанными с восприятием избирателями деятельности политических партий в современных условиях. В ходе проведенных автором исследований было установлено: «в общественном сознании избирателей доминируют представления о том, что только партия „Единая Россия“ в большей или меньшей степени защищает интересы населения. В то время как все остальные политические партии заняты главным образом борьбой за власть», конкуренцией с «Единой Россией», а их лидеры нацелены на реализацию личных интересов и собственное обогащение [6, с. 23-24]. Отсюда уверенное доминирование на выборах и практическое отсутствие влияния на результаты «Единой России» в муниципальных образованиях «таких факторов, как уровень экономического развития территории, развитость ее социальной инфраструктуры, социальное самочувствие и материальное положение граждан, их оценки деятельности главы муниципального образования, используемая избирательная система» [6, с. 22].

Примерно четвертью мандатов владеют представители КПРФ, ЛДПР и «Справедливой России». При анализе результатов голосования в процентном отношении (см. таблицу 1) складывается впечатление о наличии реальной конкуренции между партиями «второго эшелона» за голоса избирателей. У одних это получается несколько лучше (например, у ЛДПР), у других — с переменным успехом (КПРФ и «Справедливая Россия»).

Вместе с тем анализ результатов голосования в абсолютных значениях (от количества избирателей, проголосовавших за партии) дает иную картину. К сожалению, краевая избирательная комиссия не приводит сводных данных по числу избирателей, проголосовавших за партии. Информация представляется только в разрезе муниципальных образований. Подсчет вручную по 45 городам и районам края, где в 2020 г. проводились выборы представительной власти, — весьма затруднительный процесс. Поэтому про-

изведен подсчет только по городам края, где и в 2010, и в 2020 г. использовалась смешанная избирательная система. Всего таких городов оказалось девять: Боготол, Ачинск, Бородино, Дивногорск, Енисейск, Железногорск, Канск, Шарыпово и Лесосибирск. Расчеты показали: совокупный электорат партии «Единая Россия» за 10 лет сократился в три раза: с 60,6 тыс. чел. в 2010 г. до 20,4 тыс. чел. в 2020 г. Учитывая столь значительное снижение числа сторонников «партии власти», сохранение ею лидирующих позиций выглядит достаточно неожиданно. Численность сторонников КПРФ сократилась в 2,1 раза (25,6 против 12,0 тыс. чел.); «Справедливой России» — в 2,5 раза (15,7 против 6,2 тыс. чел.); ЛДПР — на 7,9% (14,6 против 13,4 тыс. чел.).

Таким образом, совокупный электорат парламентских партий, владеющих абсолютным большинством мандатов (93,5% в 2010 г. и 94,1% в 2020 г.), устойчиво теряет своих сторонников. Различия между партиями заключаются лишь в размерах этих потерь. При этом не наблюдается роста доверия к непарламентским партиям. Скорее следует говорить о противоположной тенденции: 7,4% мандатов в 2015 г. и 3,5% в 2020 г.

### **Выборы с использованием мажоритарной избирательной системы**

Партия «Единая Россия» и здесь уверенно лидирует, получая по итогам трех выборов квалифицированное большинство депутатских мандатов: 77,8% в 2010 г., 82,4% в 2015 г. и 79,3% в 2020 г. (см. таблицу 1). Среди факторов ее успеха следует выделить три основных: партийный (см. выше), социально-профессиональный статус кандидатов и административный ресурс «партии власти». Вкратце рассмотрим влияние двух последних факторов.

Как свидетельствуют результаты различных социологических исследований, в общественном сознании избирателей именно кандидат в статусе руководителя предприятия, организации более других представителей социально-профессиональных групп ассоциируется с понятием «депутат». По этой причине «Единая Россия», как «партия власти», объединившая вокруг себя

местную политическую элиту, имеет неоспоримое и непреодолимое преимущество перед кандидатами от других политических структур.

Под административным ресурсом понимается комплекс мер, предпринимаемых местными властями в рамках действующего законодательства для поддержки своих кандидатов. Его использование позволяет позиционировать перед избирателями своих кандидатов в самом выгодном свете, в том числе через организацию встреч с гражданами по месту работы, учебы, жительства, поддержку со стороны статусных и авторитетных политиков, информационные сообщения и публикации в СМИ, лояльность избирательных комиссий. И что очень важно: административный ресурс нередко (зачастую) используется задолго до официального начала рекламной агитационной кампании кандидатов. Отсюда уверенные победы кандидатов от «Единой России» над кандидатами от других политических партий, представленным главным образом индивидуальными предпринимателями из сферы торговли, рабочими, чаще низших квалификаций (вахтер, сторож, техник и др.), безработными и пенсионерами. Анализ электоральной статистики 2020 г. показывает: в 10 из 45 муниципальных образований единороссы на выборах с использованием мажоритарной избирательной системы получили 100% мандатов. В 13 территориях отдали всего 1 или 2 мандата. Таким образом, партия «Единая Россия» одержала абсолютную победу в половине муниципальных образований края.

И еще один важный момент. Как следует из результатов предвыборных исследований, на выборах до 2010 г. в одномандатных округах побеждали главным образом кандидаты, хорошо известные избирателям и обладающие положительным имиджем, т. е. доля респондентов, доверяющих кандидату, превышала долю тех, кто ему не доверяет. В ходе исследований в 2015 г. зафиксирована новая тенденция в электоральном поведении избирателей: уровень узнаваемости и имидж кандидатов перестали играть определяющую роль для победы на выборах. Теперь депутатский мандат может получить кандидат, неизвестный большинству избирателей и даже не обладающий положительным имиджем.

Как отмечалось ранее, эксперты давно отмечали, что на выборах с использованием пропорциональной избирательной системы состав депутатов определяется фактически не избирателями, а руководством партий. Результаты проведенных исследований позволяют сделать вывод: и на выборах с использованием мажоритарной избирательной системы состав депутатов также зависит не столько от избирателей, сколько от руководства партий, и в первую очередь партии «Единая Россия».

Кроме того, полученные результаты не подтверждают широко распространенное мнение о том, что у депутатов, избранных с использованием мажоритарной избирательной системы, более крепкие связи с избирателями по сравнению с депутатами, избранными по партийным спискам. Муниципальные депутаты в Красноярском крае, вне зависимости от механизма избрания, зависимы прежде всего от партийных функционеров, формирующих избирательные списки, и в значительно меньшей степени — от избирателей.

#### Выборы глав местного самоуправления

К числу основных причин перехода на непрямые выборы глав муниципальных образований чаще всего относили стремление избежать электоральных ошибок и обеспечить прохождение во власть наиболее подготовленных и достойных муниципальных руководителей. Удалось ли решить эту задачу в Красноярском крае? Изучение результатов выборов в 2005-2015 гг. выявило явное противоречие. С одной стороны, заметно усилилась преэминентность корпуса глав городов и районов: 20,7% в 2005 г., 53,2% в 2010 г. и 76,9% в 2015 г. С другой стороны, на повторное избрание глав муниципалитетов перестали влиять оценки их деятельности со стороны населения. Индекс оценки деятельности, рассчитываемый как разность суммы положительных и суммы отрицательных оценок, устойчиво снижается: -5,6% в 2005 г., -8,5% в 2010 г. и -9,9% в 2015 г. [6, с. 23]. Не принималась во внимание и эффективность деятельности муниципальных руководителей, оцениваемая краевым правительством в рамках реализации Указа Президента РФ 28.04.2008 № 607. Среди повторно избранных в

2015 г. оказались главы, возглавляющие муниципалитеты, занявшие последние строчки в краевом рейтинге не только в год, предшествующий выборам, но и в течение нескольких лет подряд.

Представление о том, насколько оправданным в контексте необходимости построения сильного местного самоуправления оказался такой подход региональных органов власти к кадровой политике на местах, дает анализ выборов глав городов и районов края после 2015 г. Первое, на что следует обратить внимание, — существенное изменение сроков избрания глав. Например, при использовании модели I в 2005 г. руководители избирались за один день, модели II в 2010 г. — в течение месяца после выборов депутатов. В 2015 г., когда впервые была применена модель III, выборы проводились в течение 7 месяцев — с июля по декабрь 2015 г. На последующих выборах ситуация развивалась следующим образом. Треть руководителей (15 из 45) досрочно покинули свои должности в течение 2017-2019 гг. В 12 территориях выборы проводились в январе-августе 2020 г., т. е. до выборов представительной власти. В 15 территориях избрание проводилось уже новыми составами депутатов в октябре-декабре 2020 г. В трех муниципальных образованиях (г. Ачинске, Тасеевском и Курагинском районах), по состоянию на 1 января 2021 г., главы муниципалитетов так и не были избраны.

Таким образом, если при использовании модели I и II процедура выборов глав муниципалитетов имела строго ограниченные временные рамки, то после перехода к модели III процедура выборов перешла в перманентный режим, начавшийся через 2 года после избрания руководителей и не закончившийся отчетным периодом (2015-2020 гг.). Как это отразилось на качестве муниципального управления? Результаты проведенных исследований не дают оснований для положительного ответа на этот вопрос. Так, 40% глав муниципальных образований края покинули свои должности досрочно, не доработав до окончания отчетного периода от 9 месяцев до 3 лет. Это означает, что у местных властей снижаются возможности для реализации долгосрочных, перспективных планов, они всё больше сосредотачиваются на реше-

нии текущих задач, сиюминутных и «горящих» проблем. Этому же «способствует» и затягивание самой процедуры выборов в муниципальных образованиях. Нормативные документы не устанавливают конкретного срока выборов при использовании модели III. Обычно подразумевается срок до 3 месяцев. Однако в целом ряде территорий эти сроки растягивались на 6-10 месяцев и больше. Например, в Козульском районе на избрание главы района ушло 10 месяцев (здесь и далее ссылки на информационные публикации и сообщения местных СМИ не приводятся во избежание «перегрузки» текста; их общее число превышает три десятка). В декабре 2020 г. глава Козульского района отстраняется от должности по решению суда по факту получения взятки. Чиновник в статусе исполняющего обязанности главы района работает 10 месяцев. В ноябре избирается новый руководитель района. Три руководителя за неполный год. В г. Ачинске с июня 2020 г. по январь 2021 г. пост главы города поочередно занимали 4 руководителя, 2 из них в статусе исполняющих обязанности. В Тасеевском районе с августа 2020 г. исполнял обязанности главы района сначала один, затем второй управленец, и, по состоянию на март 2021 г., руководителя района так и не удалось избрать. В Богучанском районе в мае 2018 г. глава района отстраняется от должности в связи с возбуждением уголовного дела по факту получения взятки. С мая по август 2018 г. обязанности главы района исполняет один руководитель, с августа 2018 г. — другой, проработавший в этом статусе больше 2 лет до декабря 2020 г., когда депутаты наконец избрали его главой района. Хорошо видно: половину выборного срока районом руководят 2 управленца в статусе исполняющего обязанности главы района. Подобные примеры можно продолжать, ограничивает лишь объем публикации.

Осмысление данного феномена позволяет предполагать: затягивание сроков избрания главы муниципального образования негативно сказывается на эффективности муниципального управления по двум основным причинам. Во-первых, на период выборов или после досрочной отставки главы муниципального образования

назначается исполняющий его обязанности, который по понятным причинам (исполняющий обязанности не всегда становится главой) проявляет управленческую осторожность, занимаясь решением главным образом текущих вопросов, откладывая решение остальных на более поздние сроки. Во-вторых, местные чиновники также ведут себя достаточно осторожно, отчетливо осознавая, что их дальнейшая служебная карьера зависит не столько от профессиональных достижений, деловых умений и качеств, сколько от того, кто конкретно возглавит местную администрацию. Как свидетельствует муниципальная практика, приход во власть нового человека зачастую сопровождается кардинальной сменой кадрового состава местной администрации.

Но, может быть, все эти немалые управленческие издержки, в некоторых территориях напоминающие кадровую чехарду, в конечном итоге компенсируются за счет создания эффективного механизма отбора наиболее подготовленных и достойных муниципальных руководителей? Ранее отмечалось: 15 глав городов и районов края досрочно покинули свои должности в 2017-2019 гг. Анализ СМИ позволяет выяснить причины досрочных отставок. Шестеро из них (главы Балахтинского, Бирилюсского, Богучанского, Ирбейского и Минусинского районов и г. Канска) покинули должности по решению судов в связи с возбуждением уголовных дел по фактам коррупции, мошенничества, злоупотребления служебным положением. Четыре руководителя ушли в отставку по собственной инициативе, но под давлением внешних обстоятельств. Главы г. Шарыпово и Кежемского района — из-за претензий со стороны правоохранительных органов, выражающихся, в том числе, в следственных действиях, включающих обыски в служебных кабинетах. Глава г. Енисейска написал заявление после публичной критики со стороны губернатора края, а глава Назаровского района — неоднократной критики со стороны депутатов, заявлявших о готовности запустить процедуру его досрочной отставки. Глава Мотыгинского района оставил должность, объяснив свое решение низким уровнем заработной платы, несоизмеримой с мерой

ответственности на посту руководителя района. Для справки: этот руководитель ранее уже работал на руководящих должностях в муниципальных образованиях края и даже краевом правительстве. Еще четыре руководителя покинули должности, получив приглашение на другую работу или без объяснения причин. Таким образом, из 15 досрочно ушедших в отставку глав муниципальных образований края в 2017-2019 гг. 11 можно смело относить к категории «недостойных» или «недостаточно подготовленных».

В 2020 г. еще трое руководителей (Ачинского, Емельяновского и Новоселовского районов) отправлены в отставку по решению суда в связи с возбуждением против них уголовных дел. В августе 2020 г. произошел довольно редкий случай в политической истории региона: депутаты Тасеевского районного совета отказали в поддержке главе района, предложенному конкурсной комиссией для повторного избрания.

Таким образом, 15 из 45 глав городов и районов Красноярского края, избранных в 2015 г. депутатами из числа кандидатур, отобранных конкурсной комиссией, оказались недостойными или недостаточно подготовленными к своей работе. Следует особо подчеркнуть: каждый пятый муниципальный руководитель (9 чел.) был отстранен от должности по решению суда, в связи с возбуждением против него уголовного дела. Все они впоследствии получили реальные сроки уголовного наказания.

В январе 2020 г. четверо глав района (Боготольского, Енисейского, Идринского и Манского) одновременно ушли в отставку. Местный политолог, тесно связанный с региональной властью, обосновал отставки необходимостью повышения управляемости территорий накануне выборов 2020 г. [15]. Иначе говоря, эти муниципальные руководители, по мнению краевых властей, оказались недостаточно эффективными. К этому же числу следует отнести руководителей Козульского и Шушенского районов, отправленных в отставку после выборов депутатов, по причине невыполнения «планового задания» по результату партии «Единая Россия» (наименьший результат среди других муниципальных образований).



Таким образом, к числу недостойных и недостаточно подготовленных можно отнести 21 (или 46,7%) из 45 глав городов и районов края. И это главным образом по «оценкам» правоохранительных органов и краевого правительства, без учета оценки деятельности глав местного самоуправления со стороны населения, которые устойчиво снижаются (см. выше). В 2015 г. совокупная доля респондентов, оценивших деятельность глав в целом негативно, и тех, кто затруднился оценить их работу, составила 73,2% [6, с. 21]. В ряде муниципальных образований доля респондентов, оценивающих деятельность главы в целом негативно, составляла большую часть респондентов (от половины до трех четвертей — г. Канск). Едва ли таких руководителей следует считать эффективными управленцами.

В чем причина попадания во власть столь значительного числа неэффективных управленцев? Ответ на этот вопрос дают доктор юридических наук В. И. Васильев и политолог К. Калачев. В. И. Васильев уверен: «избрание на должность главы муниципального образования сегодня невозможно без предварительного согласования с губернатором, а не прямые выборы, защищая от электоральных ошибок в подборе кадров, не защищают от непрофессионализма муниципальных руководителей, от их гипертрофированной лояльности начальству» [2, с. 155-156]. К. Калачев считает, что губернатор стремится повысить управляемость территорий за счет высокой лояльности глав муниципалитетов, при этом фактически закрывает глаза на низкий профессионализм управленцев [8].

Некоторое представление о настроениях граждан в 2020 г. дают их ответы на вопрос: «Какие из нижеперечисленных суждений наиболее точно характеризуют работу руководства Вашего муниципального образования?» На первом месте оказалась позиция: «от местных властей мало что зависит, основные решения принимаются на более высоком уровне» (29,7%), на втором — «местные власти работают главным образом в собственных интересах» (25,8%). Еще 13,6% полагали, что местные власти совершенно не справляются со своими задачами. Совокупная

доля подобных высказываний составляет 69,1% от общего числа ответов и существенно превышает долю позитивных высказываний («работают эффективно, грамотно», «стремятся решать проблемы жителей» — 32,1%), что подтверждает тренд на ухудшение отношения граждан к деятельности местных органов власти. Отсюда два важных последствия. Во-первых, граждане стали утрачивать интерес к муниципальным выборам. Явка избирателей устойчиво снижается: 62,4% в 2005 г., 39,6% в 2010 г., 29,6% в 2015 г. и 24,6% в 2020 г. Хорошо видно: за 15 лет активность граждан снизилась в 2,5 раза. В городах края падение явки еще выше. Во-вторых, заметно ухудшились оценки деятельности региональных органов власти. Индекс оценки деятельности краевого правительства снизился с +8,2% в 2015 г. до -19,1% в 2020 г., губернатора края — с +26,1 до -17,2% (доля негативных оценок составила 55,3%) соответственно; Законодательного Собрания края — с +0,9 до -16,7%, его председателя — с +5,6 до -2,9%.

Осмысление результатов муниципальных выборов, состоявшихся в Красноярском крае в 2005-2020 гг., позволяет в целом согласиться с мнением С. И. Барзилова о том, что конкуренция на выборах в регионах фактически отсутствует, победители известны задолго до дня голосования, а избиратели в электоральном процессе играют незначительную роль [1, с. 28-29].

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итоги, следует выделить несколько важных моментов, имеющих принципиальное значение.

1. На муниципальном уровне партия «Единая Россия» с 2010 г. обладает монополией на политическую власть. Ее представители на трех последних муниципальных выборах в регионе (2010, 2015 и 2020 гг.) получали большинство в представительных органах, а с 2015 г. только ее представители имеют возможность занять пост главы муниципального образования. Созданная на местном уровне система власти характеризуется устойчивостью, преемственностью и обе-

- спечивает управляемость. Вместе с тем, эта система имеет ряд недостатков, отчетливо проявившихся в ходе последней избирательной кампании.
2. Начиная с 2010 г. выборы муниципальной представительной власти во многом стали формальными. Состав депутатов в значительной мере предопределялся не столько действиями избирателей, сколько зависел от партийных функционеров, формирующих партийные списки. Гражданское общество в целом обладает небольшими возможностями влияния на формирование депутатского корпуса.
  3. Политические партии не воспринимаются избирателями в качестве выразителей и защитников своих интересов. Представительство оппозиционных парламентских партий (КПРФ, ЛДПР и «Справедливой России») в местных советах поддерживается в основном путем голосования по партийным спискам. Вся партийная конструкция на муниципальном уровне поддерживается за счет партии «Единая Россия», доверие к которой снижается, что создает риски не только для «партии власти», но и для партийной системы в целом.
  4. Непрямые выборы глав муниципальных образований (депутатами из своего состава в 2010 г. и депутатами из числа кандидатов, отобранных конкурсной комиссией, в 2015 и 2020 гг.) проводятся в закрытом, недоступном для общественности формате, включая информацию о кандидатах на выборный пост, процедуре их отбора, предлагаемых ими программах социально-экономического развития территории. Предварительное решение по главе муниципального образования принимается региональной «партией власти», а затем формализуется в решения фракции партии «Единая Россия», конкурсной комиссии и депутатского корпуса. Кандидатура, не прошедшая предварительное согласование, не имеет практических шансов на избрание.
  5. Непрямые выборы глав муниципальных образований не сумели стать действенным механизмом по отбору наиболее подготовленных и достойных муниципальных руководителей. За отчетный период 2015-2020 гг. каждый пятый глава муниципалитета досрочно отстранен от должности по решению суда в связи с возбуждением против них уголовных дел. Всего по инициативе правоохранительных органов и краевого правительства покинули свои должности, в большинстве случаев досрочно, половина глав городов и районов, избранных в 2015 г. В ряде территорий за отчетный период на посту руководителя муниципалитета побывали три и даже четыре управленца. Возможности влияния гражданского общества на выборы главы муниципалитета незначительны и во многом имеют символический характер.
  6. Процедура выборов глав муниципальных образований депутатами из числа кандидатов, отобранных конкурсной комиссией, в отличие от прямых выборов или выборов из числа депутатов, существенно удлинилась, превратившись в перманентный избирательный процесс, растянувшийся на 4 года. В ряде территорий избрание главы муниципалитета затягивалось на 6-8 месяцев. Чиновники, назначаемые исполняющими обязанности глав муниципальных образований, главным образом заняты решением текущих проблем. Всё это (в совокупности с п. 5) негативно отражается на качестве муниципального управления.
  7. Устойчивое снижение избирательной активности граждан на муниципальных выборах (62,4% в 2005 г., 39,6% в 2010 г., 29,6% в 2015 г. и 24,6% в 2020 г.) и сторонников партии «Единая Россия» — тревожные симптомы, указывающие на опасность делегитимизации органов местного самоуправления.
  8. Зафиксирована новая тенденция: граждане начали возлагать ответственность за происходящее на местах на региональные

органы власти. За последние 5 лет существенно снизились оценки деятельности краевых органов власти (краевого правительства, Законодательного Собрания края и их первых руководителей). Во всех

случаях отрицательные оценки стали преобладать над положительными. Для губернатора края отрицательный индекс оценки деятельности зафиксирован впервые с 2000 г.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Барзилов С. И. Электоральная мобилизация и региональное партстроительство / С. И. Барзилов // Свободная мысль — XXI. 2003. № 10 (1536). С. 23-32.
2. Васильев В. И. Местное самоуправление на пути централизации и сокращения выборности / В. И. Васильев // Журнал российского права. 2015. № 9. С. 149-161.
3. Доклад о состоянии местного самоуправления и деятельности Минюста России по развитию его правовых и организационных основ в 2016 году // Минюст России: оф. сайт. URL: <https://minjust.gov.ru/uploaded/files/dokladosostoyaniimsuid-stiminyustaporazvitiyuegopravovyhiorganizacionnyhosnovv2016gpredvaritelnyedannye1002170.pdf> (дата обращения: 17.12.2017).
4. Дроботенко И. Зарубежные модели местного самоуправления: опыт для России / И. Дроботенко // Власть. 2010. № 1. С. 119-122.
5. Еминцева Ю. А. Институт муниципальных выборов в трудах российских ученых-правоведов / Ю. А. Еминцева // NovaUm.Ru. 2016. № 4. С. 146-148.
6. Злотковский В. И. Результаты муниципальных выборов 2005-2020 годов в Красноярском крае: социолого-политологический анализ / В. И. Злотковский, С. А. Целебровский // Наука Красноярья. 2015. № 6 (23). С. 16-28.
7. Ижокин А. Н. К проблеме выборов главы муниципального образования / А. Н. Ижокин // Вестник Воронежского института экономики и социального управления. 2016. № 1. С. 62-66.
8. Информационный бюллетень местного самоуправления. 2015. № 2 (302) // Ассоциация Совет муниципальных образований Хабаровского края: оф. сайт. URL: <http://cmokhv.ru/materials/mat20150108/>
9. Ключко Т. Ю. Актуальные проблемы к вопросу о прямых выборах глав муниципальных образований / Т. Ю. Ключко // Приоритетные научные направления: от теории к практике. 2016. № 31. С. 144-148.
10. Коньшева Е. Г. Местное самоуправление и государственная администрация: старые проблемы, новые решения / Е. Г. Коньшева // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 4 (53). С. 114-118.
11. Кынев А. В. Внутрипартийная демократия и вмешательство государства в партийную деятельность российский случай / А. В. Кынев // Политика. 2015. № 2 (77). С. 110-127.
12. Майкова Э. Ю. Конкурсная модель избрания главы местного самоуправления в современной российской муниципальной практике: преимущества и недостатки / Э. Ю. Майкова, Е. В. Симонова // Власть. 2017. № 8. С. 83-89.
13. Неженец О. В. О проблеме избрания главы муниципального образования «конкурсным способом» / О. В. Неженец // Эпомен. 2018. № 21. С. 118-125.
14. Нигметзянов Т. И. Муниципальные выборы в Костроме в единый день голосования 13 сентября 2015 года: избирательная система и избирательный процесс / Т. И. Нигметзянов // Вестник КГУ им. Н. А. Некрасова. 2016. № 2. С. 236-239.
15. Отставку глав районов в Красноярском крае связали с выборами 2020 года // ИА «Красная весна»: оф. сайт. URL: <https://rossaprimavera.ru/news/1cd62067>
16. Официальный сайт избирательной комиссии Красноярского края. URL: <http://www.krasnoyarsk.izbirkom.ru/>
17. Росс К. Муниципальные выборы и электоральный авторитаризм в России / К. Росс // Политическая наука. 2008. № 3. С. 111-125.



18. Шапошникова Е. А. Тенденции развития избирательной системы партийных списков на муниципальном уровне в современной России (на примере муниципальных образований Рязанской области) / Е. А. Шапошникова // Вестник Московского государственного областного университета: электронный журнал. 2013. № 1. URL: <https://vestnik-mgou.ru/ru/Articles/View/288>
19. Щепотьев А. М. Новый этап муниципальных выборов: демократия без местных выборов / А. М. Щепотьев // Вестник СУрГУ. 2016. № 1 (11). С. 89-93.
20. Юсубов Э. С. Избирательные системы на муниципальных выборах: теория и практика применения / Э. С. Юсубов // Российское право. Образование. Наука. Практика. 2015. № 4. С. 44-49.

## RESEARCH ARTICLE

DOI: 10.21684/2587-8484-2021-5-2-78-91

UDC 324

## The municipal elections in the Krasnoyarsk Territory in 2005-2020 as reflected in a socio-political analysis

Vladimir I. Zlotkovskij

Cand. Sci. (Soc.), Research Associate,  
Krasnoyarsk branch of the Academy of Labor and Social Relations  
(Krasnoyarsk, Russian Federation)  
nn101@yandex.ru

**Abstract.** The relevance of the research topic is due to the important role that local self-government bodies play in people's lives: according to experts, 70-80% of everyday life issues that concern most people on a daily basis are solved at the local level. Therefore, the search for an optimal model of organizing the local self-government and relationships between local and regional authorities are still urgent tasks for our country. The purpose of this article is to trace how the implemented models of the organization of local self-government, which provide for indirect elections of heads of local self-government, affect the formation of local authorities and whether it was possible to bring the municipal authorities closer to the population. This goal is realized by analyzing the results of four municipal elections in the Krasnoyarsk Territory held in 2005, 2010, 2015, and 2020. The 3<sup>rd</sup> model of the organization of local self-government is already applied for the specified time. The methods used include a sociological survey of the population and the analysis of electoral statistics and mass media. The results allowed making the following conclusions. First off all, a system of government has been created at the municipal level, characterized by stability, continuity, and manageability, in which the United Russia party plays a dominant role. At the same time, the results of the last election highlighted the shortcomings of this system. Secondly, the transition to indirect elections of heads of municipalities did not lead to the creation of an effective mechanism for selecting the most worthy local leaders. Third, the steadily declining electoral activity of citizens in municipal elections: 62.4% (2005); 39.6% (2010); 29.6% (2015); 24.6% (2020), and the number of supporters of the "party of power" reduce the legitimacy of local governments. Fourthly, citizens are beginning to place responsibility for the situation on the ground on regional authorities.

**Keywords:** sociology of management; local self-government; models of organization of local self-government; elections of municipal deputies; elections of the head of the municipality; political parties.

**Citation:** Zlotkovskij V. I. 2021. "The municipal elections in the Krasnoyarsk Territory in 2005-2020 as reflected in a socio-political analysis". *Siberian Socium*, vol. 5, no. 2 (16), pp. 78-91.  
DOI: 10.21684/2587-8484-2021-5-2-78-91

### REFERENCES

1. Barzilov S. 2003. "Electoral mobilization and regional party building". *Svobodnaya mysl* — XXI, no. 10 (1536), pp. 23-32. [In Russian]
2. Vasilyev V. I. 2015. "Local self-governance on the road to centralization and reduction of electability". *Zhurnal rossiyskogo prava*, no. 9, pp. 149-161. [In Russian]
3. RF Ministry of Justice. "Report on the state of local self-government and the activities of the Russian Ministry of Justice on the development of its legal and organizational foundations in 2016". Accessed

- 17 December 2017. <https://minjust.gov.ru/uploaded/files/dokladosostoyaniimsuid-stiminyustaporazvitiyueg-opravovyhiorganizacionnyhosnovv2016gpredvaritelnyedannye1002170.pdf> [In Russian]
4. Drobotenko I. 2010. "Foreign models of local self-government: experience for Russia". *Vlast*, no. 1, pp. 119-122. [In Russian]
  5. Emintseva Yu. A. 2016. "Institute of municipal elections in the works of Russian legal scholars". *NovaUm. Ru*, no. 4, pp. 146-148. [In Russian]
  6. Zlotkovskiy V. I., Tselebrovskiy S. A. 2015. "The results of 2005-2020 municipal elections in the Krasnoyarsk Territory: sociological and political analysis". *Nauka Krasnoyarska*, no. 6 (23), pp. 16-28. [In Russian]
  7. Izhokin A. N. 2016. "To the problem of the election of the head of the municipal entity". *Vestnik voronezhskogo instituta ekonomiki i sotsialnogo upravleniya*, no. 1, pp. 62-66. [In Russian]
  8. Association Council of Municipal Formations of Khabarovsk Territory. 2015. *Informational Bulletin of Local Self-Government*, no. 2 (302). <http://cmokhv.ru/materials/mat20150108/> [In Russian]
  9. Klyuchko T. Yu. 2016. "Topical problems to the issue of direct elections of heads of municipalities". *Prioritetnye nauchnye napravleniya: ot teorii k praktike*, no. 31, pp. 144-148. [In Russian]
  10. Konyshcheva E. G. 2015. "Local self-government and state administration: old problems, new solutions". *Aktualnye problemy rossiyskogo prava*, no. 4 (53), pp. 114-118. [In Russian]
  11. Kynev A. V. 2015. "Intra-party democracy and state interference in party activity: Russian case". *Politiya*, no. 2 (77), pp. 110-127. [In Russian]
  12. Maykova E. Yu., Simonova E. V. 2017. "A competitive model of the election of the head of local government in modern Russian municipal practice: advantages and disadvantages". *Vlast*, no. 8, pp. 83-89. [In Russian]
  13. Nezhenets O. V. 2018. "On the problem of electing the head of the municipal formation by 'competitive method'". *Epomen*, no. 21, pp. 118-125. [In Russian]
  14. Nigmatzyanov T. I. 2016. "Municipal elections in Kostroma on the unified day of voting on September 13, 2015: electoral system and electoral process". *Vestnik KGU im. N. A. Nekrasova*, no. 2, pp. 236-239. [In Russian]
  15. Krasnaya Vesna. "The resignation of heads of districts in Krasnoyarsk Krai was linked to the elections of 2020". <https://rossaprimavera.ru/news/1cd62067/> [In Russian]
  16. Krasnoyarsk Territory Election Commission Official Website. <http://www.krasnoyarsk.izbirkom.ru/>
  17. Ross K. 2008. "Municipal elections and electoral authoritarianism in Russia". *Politicheskaya nauka*, no. 3, pp. 111-125. [In Russian]
  18. Shaposhnikova E. A. 2013. "Trends in the development of the electoral system of party lists at the municipal level in modern Russia (the case of municipalities of the Ryazan region)". *Vestnik MGOU*, no. 1. <https://vestnik-mgou.ru/ru/Articles/View/288> [In Russian]
  19. Shchepotyev A. M. 2016. "New stage of municipal elections: democracy without local elections". *Vestnik SUrGU*, no. 1 (11), pp. 89-93. [In Russian]
  20. Yusubov E. S. 2015. "Electoral systems in municipal elections: theory and practice of application". *Rossiyskoe pravo. Obrazovanie. Nauka. Praktika*, no. 4, pp. 44-49. [In Russian]