

# РЕГИОН В СТРАНЕ И В МИРЕ – ТЕНДЕНЦИИ И ДИНАМИКА ПОЛИТИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

*Сопредседатели: Дятлов В. И., д-р ист. наук, профессор (Иркутский государственный университет); Зуляр Ю. А., д-р ист. наук, профессор (Иркутский государственный университет)*

**АЛЕКСАНДРОВ Е. Ю.**

## **«ДВОЕВЛАСТИЕ» В АНГАРСКЕ: АНГАРСКОЕ МУНИЦИПАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ И АНГАРСКОЕ ГОРОДСКОЕ ПОСЕЛЕНИЕ**

Местное самоуправление – децентрализованная форма управления, характеризующаяся самостоятельностью и автономностью местных властей, которые выступают органами самоуправляющихся территориальных местных сообществ, а также являются формой реализации российским многонациональным народом принадлежащей ему власти.

После Октябрьского переворота 1917 г. в основу организации власти был положен принцип единства системы советов. К идее местного самоуправления в СССР вернулись в конце 1980-х гг. XX в. в связи с «перестройкой» и реформой государственной системы власти. Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства» (1990 г.) и закон РСФСР «О местном самоуправлении» (1991 г.) сыграли решающую роль. Были разграничены полномочия между местными советами и администрациями. В 1993 г. в результате конституционной реформы деятельность местных советов была прекращена, распорядительные полномочия переданы местным администрациям, а выборы новых представительных органов местного самоуправления отложены до 1994 г. Конституция РФ, принятая 12 декабря 1993 г., закрепила местное самоуправление и его самостоятельность. В 1995 г. принят Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». В 1997 и 2000 г. к нему принимались существенные поправки, касающиеся городов федерального значения и ответственности органов местного само-

управления. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» положил начало *муниципальной реформе*. Для скорейшего претворения муниципальной реформы как политической реальности в жизнь на уровне субъектов РФ по ускоренной схеме принимались законодательные акты. С юридической точки зрения они были плохо проработаны.

Ангарское муниципальное образование (АМО) как единая целостная административно-территориальная единица существовало на карте Иркутской области с 1 октября 1993 г. Согласно закону Иркутской области № 105-оз от 16 декабря 2004 г. «О статусе и границах муниципальных образований Ангарского района Иркутской области» АМО было разделено на городские и сельские поселения (см. рис.). Данное решение принималось без учета мнения населения.



Рис. Карта Ангарского муниципального образования

Принятие регионального закона негативно отразилось на АМО и выразилось в следующих отрицательных трендах: 1) законодательная спешка; 2) вместо единой администрации – образовалось пять; 3) значительно увеличился штат административно-управленческого аппарата; 4) исполнение переданных полномочий на уровень городских и сельских поселений не было обеспечено налоговыми и финансово-экономическими ресурсами; 5) один из ведущих региональных промышленных городов получил униженный статус «городского поселения»; 6) Ангарск стал дотационной территорией и потерял статус одного из основных «городов-доноров» регионального значения.

С 2005 по 2007 г. с приходом в администрацию АМО и городского поселения команды А. П. Козлова и Е. П. Канухина (представители крупной пищевой бизнес-структуры межрегионального значения ОАО «Каравай») недочеты и законодательные пробелы Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» удавалось сглаживать. В 2005 г. администрация АМО и Ангарска предпринимали попытки проведения сбора подписей с целью организации референдума о преобразовании пяти городских и сельских поселений в Ангарский городской округ. В середине февраля 2006 г. думы всех этих муниципальных образований поддержали идею референдума по вопросу создания городского округа Ангарска и включения в его состав Мегет, Савватеевки и Одинска в качестве микрорайонов. В апреле 2006 г. состоялся референдум. Итоги: проголосовали «за»: в городе – 89 % (явка 67 %); в пос. Мегет – 56 % (явка 55 %); в Савватеевке – 58 % (69 %). Село Одинск отказалось принять участие в референдуме, перенеся его на весну 2007 г. В свою очередь, весной 2007 г. депутаты Думы сельского поселения Одинск опять отказались назначить дату проведения референдума. В результате решение вопроса о статусе АМО как городского округа было отложено на неопределенный срок.

В декабре 2007 г. были проведены очередные муниципальные выборы главы города. Е. П. Канухин не был переизбран, а победил Л. Г. Михайлов. С приходом новой управленческой команды резко обострилась проблематика двоевластия. Двоевластие выразилось в создании дублирующих отделов, департаментов и комитетов в структуре администрации Ангарска, аналогичных администрации АМО. С декабря 2007 по октябрь 2010 г. во взаимоотношениях администраций наблюдалась напряженность. Напряженность и проблематичность непонимания выразились в резком увеличении чиновников и расходов городского бюджета на содержание управленческого аппарата. Основные причины: 1) избрание Л. Г. Михайлова поддерживали крупные городские предприятия с градообразующей ролью, такие как ОАО «Ангарская нефтехимическая компания», ОАО «Ангарский электролизно-химический комбинат» и ОАО «Ангарское управление строительства»; 2) мэром АМО с 2005 г. был А. П. Козлов – представитель крупной пищевой бизнес-структуры межрегионального значения ОАО «Каравай».

Согласно изменениям, внесенным в Устав АМО, новый мэром района должен избираться не всеобщим общенародным тайным голосованием, а обновленной Думой АМО. Также был введен пост главы администрации АМО – сити-менеджера. Следовательно, в октябре 2010 г. прошли выборы депутатов районной Думы. Было избрано 15 депутатов по трем пятимандатным округам. Большинство в Думе АМО получили представители КПРФ. От партии «Единая Россия» был избран только один депутат. Кандидаты, выдвинутые как от крупных городских предприятий с градообразующей ролью (ОАО «АНХК», ОАО «АЭХК», ОАО «АУС»), так и от крупной пищевой бизнес-структуры межрегионального значения ОАО «Каравай» не были избраны. На данных выборах наблюдался значительный процент испорченных бюллетеней – протестное голосование. В ходе выборов депутатами Думы АМО мэром района был избран В. В. Жуков, а по результатам муниципального конкурса сити-менеджером стал А. А. Медко (топ-менеджер ОАО «АЭХК»). С приходом новой команды активизировался процесс налаживания стабильных рабочих взаимоотношений между городом и районом. Этому способствовало в немалой степени то, что мэра и сити-менеджера поддерживали ОАО «АНХК», ОАО «АЭХК», ОАО «АУС», а, следовательно, ОАО «НК Роснефть» и ОАО «ТВЭЛ» («Росатом»).

Процесс решения проблемы объединения Ангарска и АМО и двоевластия возобновился в 2011 г. В него включились не только властные структуры города, района, почетные граждане и региональное правительство, но и общественность. В целях поиска оптимального пути решения проблемы проводились различные общественные слушания, как со стороны администраций, так и общественных палат.

При проведении анализа объединительных процессов в других регионах и муниципальных образованиях РФ были рассмотрены варианты уже состоявшихся объединений территорий в городские округа, таких как Домодедово, Старый Оскол и Лысьва. Администрации и общественность остановили свой выбор на примере г. Лысьва (Пермский край). В состав Лысьвенского городского округа входят три сельских поселения. В ходе процесса объединения для населения сельских поселений изменилось только административное название района. Статус сельских населенных пунктов остался прежний – сельские поселения. Следовательно, сохранились все льготы для населения как для жителей сельской местности. Также из-за большой географической отда-

ленности от центра городского округа (района) сохранены поселковые администрации со всей штатной численностью. При этом главы сельских администраций не избираются на муниципальных выборах, а назначаются администрацией района. С целью сохранения представителей сельских поселений в районном законодательном органе расширено общее количество депутатов. Но из-за небольшого числа жителей, имеющих право голоса и участия в муниципальных выборах, село заведомо не может быть выделено в отдельный избирательный округ. То есть сельское поселение автоматически «прицепляется» к одному из городских избирательных округов. Получается неоднозначная ситуация. Право выдвигать своего кандидата и голосовать у сельских жителей есть, но подавляющая численность избирателей-горожан может превратить это право в формальность. Поэтому не исключено, что жителям сельских поселений АМО, таких как Савватеевка и Одинск, придется поплатиться представительством в новом составе Ангарской районной думы.

В итоге различных правовых нюансов, прокурорских протестов и судебных разбирательств в январе 2012 г. референдум об объединении и решение проблемы двоевластия в АМО совместили с выборами Президента РФ и назначили на 4 марта 2012 г. В бюллетень был внесен один вопрос: «Согласны ли Вы преобразовать муниципальное образование город Ангарск, наделенное статусом городского поселения, путем изменения статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа?».

При явке на выборах Президента РФ 58,7 % от общей численности, зарегистрированных в списках для голосования, 84 % ответили положительно. Ответ «да» – согласно ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» – позволит в дальнейшем преобразовать Ангарск в городской округ. Проведение голосования и выбранный путь – единственно законный. Приняв участие в голосовании, население города высказалось за то, чтобы вернуть Ангарску статус города и избавиться от унижительного статуса «городского поселения». Следующим шагом должно стать проведение аналогичных референдумов в Мегете, Савватеевке и Одинске. Далее, возможны два сценария развития событий. При одобрении на референдумах жителями Мегета, Савватеевки и Одинска вопроса о присоединении к городскому округу, Законодательным собранием Иркутской области в июле 2012 г. может быть принят но-

вый закон о новом статусе Ангарска, а в октябре 2012 г. – проведены выборы мэра и Думы единого городского округа в границах Ангарского района (АМО). При отрицательном исходе голосования – выборы главы и Думы Ангарского городского поселения должны состояться в октябре 2012 г., а в октябре 2015 г. – выборы мэра и Думы АМО. Следовательно, проблема двоевластия так и не будет решена.

### **Литература**

1. Официальный портал администрации АМО [Электронный ресурс]. – URL: [www.angarsk-adm.ru](http://www.angarsk-adm.ru)

2. Официальный портал администрации г. Ангарска [Электронный ресурс]. – URL: [www.angarsk-goradm.ru](http://www.angarsk-goradm.ru)

**БАРАНОВ А. В.**

## **ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИСТЕМА АБХАЗИИ: ПРОБЛЕМЫ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ В УСЛОВИЯХ ЭТНИЗИРОВАННОГО ГОСУДАРСТВА**

Глобализация коренным образом изменяет условия нациестроительства в современном мире. Казавшиеся аксиомами принципы национального суверенитета и территориальной целостности государств подверглись эрозии. Развитие политических систем, прежде всего стран с ограниченными ресурсами, в нарастающей мере зависит от внешнеполитических, а не внутренних факторов. Политическая наука и международные исследования совершенствуют понятийный аппарат и алгоритмы анализа феномена новых государств. От описаний непризнанных государств [12] эксперты переходят к выявлению операциональных критериев «государственной состоятельности» (stateness), к типологизации новых государств мира [10, с. 9–27]. С. Бартолини определяет «государственную состоятельность» как: создание организации для мобилизации ресурсов (бюрократии и налоговой системы); решение задачи внешней консолидации территории (формирование и укрепление армии); поддержание правопорядка с помощью систем юстиции и полиции; государственное регулирование экономики и социальной сферы [17, р. 234–245]. Добавим способность контролировать государственную территорию, обеспечить выполнение функций государства и его контроль над процессами в обществе.