УДК 316.334

ВЫБОРЫ: СМЕНА ПЕРСОН И МЕХАНИЗМОВ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ В 2014 ГОДУ*

С.Г. Зырянов,
Российская академия
народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте РФ,
Челябинский филиал,
директор,
доктор политических наук,
профессор,
г. Челябинск, Россия.
E-mail: director@chel.ranepa.ru

Аннотация
В статье рассматриваются политические процессы, происходившие в региональной политической системе Челябинской области в 2014 г. Анализируются выборы губернатора Челябинской области, а также муниципальные выборы нового формата в г. Челябинске. Анализируются причины и возможные последствия смены механизмов управления на региональном и муниципальном уровне. Рассматривается динамика доверия – недоверия к региональным институтам власти.

Ключевые понятия:
выборы, электоральная статистика, доверие, региональная система исполнительной власти, муниципальная система управления.

Случилось так, что 2014 год стал этапным в развитии политической системы региона. Этому способствовали два обстоятельства. В начале 2014 года произошла смена губернатора области. Президент России принял прошение М. Юревича о досрочной отставке и назначил врио губернатора – председателя правления ОАО «Магнитогорский металлургический комбинат» (ММК) Б. Дубровского. Плановые выборы губернатора с сентября 2015 года были перенесены на сентябрь 2014 года. В силу этих обстоятельств население области знакомилось с новым руководителем региональной исполнительной ветви власти практически в формате избирательной кампании.

Вторым обстоятельством, вызвавшим изменения уже в системе местного самоуправления, явилось принятие Государственной Думой РФ 136-ФЗ, нормы которого больше известны как муниципальная реформа, проводимая по поручению В. Путина. В соответствии с нормами этого закона Челябинск стал первой региональной столицей в Российской Федерации, в которой создана двухуровневая система управления городом.

В июне 2014 года Законодательное Собрание Челябинской области приняло закон «О статусе и границах Челябинского городского округа и внутригородских районов в его составе». Согласно региональному закону город был разделен на семь внутригородских районов, наделенных статусом муниципального образования. В каждом из них по итогам выборов 14 сентября 2014 года предполагалось сформировать районные советы в зависимости от численности населения. В Центральном районе – из 20 депутатов, в остальных шести районах – из 25 депутатов. Всего закон предусматривал избрание 170 депутатов районного уровня. Число депутатов городской думы увеличено с 36 до 49. Каждый район делегирует в думу 7 депутатов. Депутаты городского уровня изберут из своего состава спикера – главу города. В муниципальных районах будет формироваться представительный орган власти – совет. Из числа депутатов совета избирается председатель, он же глава района, и по конкурсу избирается глава районной администрации, который руководит хозяйственной деятельностью муни-

*Статья подготовлена при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта № 14-03-00486 «Социокультурный портрет Челябинской области: региональное сообщество во времени и пространстве».

ципалитета. У главы районного муниципалитета могут быть заместители.

Это вторая реинкарнация идеи разделения Челябинска на несколько муниципалитетов. Первый раз в 1997 году серьезно обсуждалось предложение разделить его на 12 муниципалитетов – 7 районных и 5 поселковых. Для подготовки обоснованности этого решения был проведен социологический опрос 4807 респондентов, которые на вопрос: «Какое из следующих мнений Вы разделяете?» выбрали следующие позиции [6]:

– я за сохранение Челябинска как единого города – 83,6%;

– я за разделение Челябинска на 12 самостоятельных муниципальных образований – 5,9%;

– затрудняюсь ответить – 10,5%.

По итогам опроса челябинцев городская дума приняла решение сохранить Челябинск как единое муниципальное образование. Ещё одним законом, прошедшим в октябре 2014 года процедуру первых слушаний, Законодательное Собрание Челябинской области в соответствии со 131-ФЗ предложило установить новый порядок формирования исполнительных органов власти в городских муниципальных округах. С момента вступления в силу этого регионального закона после очередных выборов главы городских муниципальных округов будут избираться из числа депутатов представительного органа власти. При этом руководить администрациями муниципалитетов будут наемные управляющие, с которыми контракт заключается сроком не менее чем на 2 года или до окончания срока легислатуры представительного органа муниципальной власти. Позиция губернатора в вопросе о выборах сити-менеджера озвучена им самим: «Почему во всех, за исключением одного, городских округах Челябинской области нужно отказываться от прямых выборов мэров и вводить институт сити-менеджеров? Такая модель управления мне понятнее. Я несу ответственность за муниципалитеты и людей, которых я буду предлагать на посты глав администраций. Речь не о том, что мне будет проще давить на таких управленцев и убирать их, а о том, что при такой схеме сити-менеджер – член нашей команды. Он будет администрировать хозяйственную деятельность, управлять бюджетом, но на своём уровне» [5]. За рамками данной схемы управления остается только Троицкий городской муниципальный округ, в котором 14 сентября 2014 года прошли прямые выборы населением главы города с традиционными широкими полномочиями. Итак, в Челябинске и других городских муниципальных округах будет усложняться система управления и надо понимать, что подобный шаг не всегда работает в плюс. С другой стороны, в муниципалитетах возникает возможность использовать практику разделения ответственности представительной и исполнительной ветвей власти. Избрание главы муниципалитета из числа депутатов представительного органа позволит закрепить за ним политические и представительные полномочия, а избрание на два года или до пяти лет по конкурсу руководителя администрации – наемного управляющего, хозяйственника – освободит главу от ответственности за непосредственное решение повседневных вопросов функционирования муниципального образования, зато усилит его возможности осуществлять функцию контроля за исполнением муниципального бюджета, в том числе и за поддержанием должного порядка на территории.

В 2014 году был сделан ещё один потенциально перспективный шаг в организации межмуниципального сотрудничества – создание Челябинской территориальной агломерации. В неё вошли: Челябинск – ядро агломерации; Копейск – город-спутник; Коркинский, Еманжелинский, Сосновский муниципальные районы (полностью); Красноармейский, Еткульский, Аргаяшский муниципальные районы (частично). Численность населения агломерации – 1535 тысяч человек, а площадь – 3489 км^2.

В результате может сложиться новый координируемый потребительский рынок и рынок муниципальных услуг, весьма перспективный для развития промышленности, строительства, социальных и финансовых услуг. Проект агломерации попал в программу Минрегионразвития, однако в связи с прекращением в конце 2014 года его деятельности сопровождение агломерационных процессов осталось без федеральной помощи.

Выборы губернатора Челябинской области в 2014 году прошли после 14-летней паузы. Последние прошедшие до этого выборы губернатора уже в далеком в 2000 году были ярким и знаковым политическим событием, которое привлекало внимание избирателей, поскольку они проходили под знаком острого соперничества. В них

участвовали два ресурсных оппозиционных кандидата, оба депутаты Государственной Думы. Прежде всего, это Валерий Гартунг, оппонировавший с 1997 года Петру Сумину как действующему губернатору, и начинающий политик федерального уровня Михаил Гришанков, избравшийся депутатом в 1999 году, который тоже вел очень интересную избирательную кампанию. Оба они весьма энергично боролись за победу на выборах губернатора и рассчитывали на успех.

Выборы же образца 2014 года проходили в принципиально иных условиях. Во-первых, прошло 14 лет, в течение которых население губернатора не выбирало. Можно предположить, что какая-то часть избирателей забыла, как и зачем это делается, поскольку в 2004 году федеральный законодатель дал ясный сигнал – ваше мнение граждане в решении этого вопроса нам не необходимо. Во-вторых, за это время изменилась сама политическая система региона, причём не в лучшую сторону. Она частично усложнилась, частично деградировала. В Челябинской области до 62 выросло число региональных отделений политических партий. Однако в выборах губернатора решают участвовать только четыре партии: «Единая Россия», КПРФ, ЛДПР и «Города России». Конечно, это крайне мало и это плохой факт. Оказалось, что 93% региональных отделений партий просто не готовились к выборам губернатора, хотя время для этого было у всех. В-третьих, какая-то часть населения заняла пассивную политическую позицию: «раз раньше, на протяжении 14 лет, власть сама определяла, кто будет руководителем региона, то чего ради мы сейчас пойдем на выборы? Вы – власть и сами решайте, какой губернатор вам нужен». И, в-четвертых, политическая жизнь региона оказалась устроена так, что не давала возможности выявления и политической презентации новых региональных лидеров, способных реально конкурировать на выборах за ключевые политические должности.

В июле 2014 года, до начала активной фазы избирательной кампании, социологические замеры показали следующие электоральные рейтинги кандидатов [2]: Дубровский Борис Александрович – 56,2%, Пашин Виталий Львович – 8,9%, Нациевский Константин Олегович – 7,9%, Брижанин Владимир Владимирович – 1,2%. Затруднились ответить 25,8% опрошенных.

Как всегда, накануне значимых выборов перед днем голосования прогнозировались явка и ожидаемый результат кандидатов. Прогнозы нашей аналитической группы по явке 45±3%, а по голосам, отданным за прогнозируемого победителя Б. Дубровского, – 79% ±3%.

Для кандидата второго плана значимым результатом было бы получение 10% или чуть больше голосов избирателей. Напомним, на выборах 2000 года два кандидата – В. Гартунг и М. Гришанков смогли набрать больше 30% голосов. При этом те, безусловно, конкурентные выборы прошли в один тур, но победа П. Сумина – 58,7% голосов была не столь впечатляющей, как победа Бориса Дубровского на выборах 14 сентября 2014 года, получившего 86,37 % голосов.

Различия в базовых электоральных группах кандидатов в губернаторы социологический опрос смог выявить только у трех акторов (В. Брижанин имел рейтинг 1,2 %, что ниже статистической погрешности в выборке).

Как видно из данных таблицы, при 22 заложенных в анкету социально-профессиональных группах, у Б. Дубровского имеют заметное превышение над средним только 7 (31,2% от общего числа групп), а у В. Пашина – 8 (36,4%), а вот у К. Нациевского – 3 (18,2%). При этом пересекающиеся базовые группы у Б. Дубровского с В. Пашиным – 2 (избиратели среднего возраста и рабочие), а с К. Нациевским – 3 (женщины, избиратели старше 50 лет, пенсионеры). В. Пашин и К. Нациевский имели только одну общую базовую электоральную группу.

В разговоре о базовых электоральных характеристиках стоит отметить тот факт, что чем выше уровень образования избирателя, тем критичнее отношение к кандидатам, особенно к тем, кто представляет власть. Избиратели с высшим образованием не стали базовой группой ни одного из кандидатов. Образовательный потенциал населения Челябинской области был подробно изучен С.В. Нечаевой, в рамках реализации гранта «Социокультурный портрет населения Челябинской области» [См. 4].

Причин такой убедительной победы Бориса Дубровского, получившего 86,37% голосов, было несколько [См. 3]. Первая – обострившаяся для российского государства внешнеполитическая ситуация, которая консолидировала российское общество, готовое поддерживать политику В. Путина по защите государственных интересов в связи с политическим кризисом в Украине. Электоральный рейтинг Бориса Дубровского во многом обеспечивался тем, что его, в качестве будущего главы региона, в январе

Таблица 1

Базовые электоральные группы кандидатов в губернаторы

Базовые электоральные группы	Б. Дубровский	В. Пашин	К. Нациевский
ПОЛ			
мужской		+	
женский	+		+
ВОЗРАСТ			
18–30 лет		+	
31–50 лет	+	+	+
старше 50-ти			
ОБРАЗОВАНИЕ			
среднее общее, специальное (техникум), н/высшее		+	
высшее			
СОЦИАЛЬНОЕ ПОЛОЖЕНИЕ			
рабочий (в том числе с/х предприятия)	+	+	
служащий (со специальным и общим средним образованием)		+	
студент вуза, техникума		+	
пенсионер	+		+
безработный, временно не работающий			
МАТЕРИАЛЬНОЕ ПОЛОЖЕНИЕ			
живём нормально, но приходится экономить	+		
денег хватает только на питание	+		
живём за гранью бедности, не хватает даже на питание		+	

2014 года выбрал Владимир Путин. Голосование отчётливо продемонстрировало, что население этот выбор поддержало. Среди избирателей, готовых голосовать за Б.Дубровского, 68,8% тех, кто доверяет В. Путину [8]. При этом все аналитики оценивали прошедшие выборы губернатора как типичные референдумные. И этот референдум состоялся – избиратель поддержал Б. Дубровского. Явка на выборы 42,5% населения области также способствовала росту голосов, отданных за Б. Дубровского. Анализ социологических данных свидетельствует, что при более высокой явке он мог бы получить меньший процент. Явка более 40%, спустя 14 лет после отмены выборов губернатора и нарастающей социальной апатии населения – это в принципе неплохой результат. Напомню, в выборах 2000 года участвовало 52,25% избирателей. Если рассчитать процент абсолютных величин полученных голосов, взяв за 100% всех избирателей, то в 2000 году результат П. Сумина составил 29,42%, или 788327 голосов, а результат Б. Дубровского 36,62%, или 996347 голосов.

За остальных трех кандидатов 14 сентября 2014 года было отдано в сумме меньше 10% голосов. Испорченных бюллетеней, в том числе, видимо, и по сознательным мотивам, оказалось около 5000. В ходе активной части избирательной кампании кан-

дидаты и их штабы действовали в рамках закона. Грязные технологии практически не использовались. Административный ресурс использовался для прохождения кандидатами муниципального фильтра и, отчасти, формирования списка кандидатов. Необычным фактором прошедших выборов можно рассматривать больший, чем ранее, процент явки избирателей с 18 до 22 часов, хотя отчасти этому способствовало увеличение на два часа самой возможности голосовать. Сравнение социологических данных с результатами, полученными по итогам голосования 14 сентября 2014 года, позволяет сделать вывод о том, что все три соперника Б. Дубровского вели свои избирательные кампании как технические кандидаты, поэтому они не набирали голоса, а теряли их (см. данные опроса). Это предположение подтверждает и тот факт, что В. Пашин и К. Нациевский одновременно участвовали в выборах в районные советы Челябинска и стали победителями в своих округах. В. Пашин набрал 71,39% голосов, К. Нациевский набрал 42,01%. То есть там, где был их реальный интерес, они голоса набирали. Будучи депутатами Законодательного Собрания, они отказались от своих мандатов и стали депутатами районных советов, затем их избрали в Челябинскую городскую думу. Описанный сюжет явно выглядит как политический бонус кандидатам за их участие в выборах губернатора.

В 27 муниципальных территориях показатель поддержки Б. Дубровского был выше среднего по области, в 22 территориях – ниже, а две территории имеют результат, максимально близкий к среднеобластному.

При этом среди крупных городов выше среднего показатель поддержки Б. Дубровского в Магнитогорске. Земляки избранного губернатора отдали ему больше 90% голосов. Ещё два средних по численности избирателей – города Озерск и Копейск – имеют результаты выше среднего – 87,5% и 86,7% соответственно. Самый крупный город Челябинск отдал Б. Дубровскому 82,5%, Златоуст – 86,19%, Миасс – 84,98%, Снежинск – 84,2%, Троицк – 80,98%. Самый высокий показатель поддержки Б. Дубровского имеют: Увельский район – 94,27%; Нагайбакский район – 92,10%; Кизильский район – 91,06%.

Максимально близкий к среднеобластному результату имеют Нязепетровский и Катав-Ивановский муниципальные районы – 86,41% и 86,40%.

По показателям явки 30 территорий характеризуются явкой выше среднеобластного показателя. Лидируют Увельский и Кизильский районы – 84,29 и 79,8% соответственно. Из числа городов попавших в эту группу территорий опять присутствуют Магнитогорск – 46,3%, Копейск – 52,97%. Территории, в которых явка оказалась ниже средней, собрали больше крупных городов – Челябинск – 35,7%, Южноуральск – 39,04%, Озерск – 36,51%, Златоуст – 30,55%, Миасс – 27,6%, и это самый низкий результат явки в области. Близкие к среднеобластному показателю имеют две территории – Нязепетровский район – 41,3% и Кыштым – 42,69%. По итогам выборов самой близкой к среднеобластным электоральным показателям имеет Нязепетровский район. Итак, городское население области более сдержанно голосовало за нового губернатора и продемонстрировало более низкую электоральную активность.

Помимо выборов губернатора, в сентябре 2014 года состоялись: выборы 29 глав сельских поселений; в 36 муниципалитетах прошли выборы депутатов сельских поселений; выборы 2-х глав городов – Трехгорного, Троицка и главы Каслинского района; в 8-ми территориях выбирали депутатов Собраний и Советов депутатов муниципальных районов, в том числе депутатов первого созыва в семи муниципальных районах города Челябинска.

Челябинск в России стал фактически единственным крупным городом миллионником, где в отведенный федеральным законодателем срок для осуществления реформы местного самоуправления был реализован переход на двухуровневую систему местного самоуправления. Напомним, что реформа по замыслу заключалась в приближении акторов муниципальной представительной власти к гражданам, но при этом сопровождалась отменой прямых выборов главы Челябинска и депутатов городской думы. В Челябинске, таким образом, избрали напрямую семь райсоветов, в которые вошли 170 депутатов, и каждый район делегировал по семь человек в городскую думу. В сформированной районными выборщиками городской думе Челябинска депутатов представителей «Единой России» было избрано 45 из 49, по одному мандату получили представители КПРФ, ЛДПР и два депутата из числа беспартийных самовыдвиженцев. Вполне ожидаемо, что главой города стал выдвинутый на региональной конференции «ЕР» Станислав Мошаров, за которого проголосовали 47 из 49 депутатов.

Прошедшие в Челябинске выборы мы предлагаем терминологически определить

как «незнакомые» в силу ряда обстоятельств. Во-первых, жители Челябинска выбирали депутатов районных советов из числа малознакомых и неизвестных им кандидатов в депутаты. Если раньше, в 2009 году, кандидатов в гордуму было зарегистрировано 215, то в этот раз в семь районных советов кандидатов оказалось 1059, то есть в 5 раз больше. Если раньше победителями становились более или менее известные городские политики, то сейчас на 70% ими стали малоизвестные городскому сообществу граждане. Во-вторых, челябинцы избирали депутатов с неизвестными и пока неопределёнными полномочиями: что они будут решать, какими ресурсами, в том числе финансовыми, они будут располагать, как будет формироваться бюджет муниципального района, –на эти вопросы не было ответов. Формат их полномочий будет понятен только в 2015–2016 году, после принятия соответствующих федеральных и региональных законов. И, наконец, в-третьих, почему эти выборы незнакомые – много неизвестного в том, как будет выстроено управление Челябинском. У города появятся 49 депутатов «двуликих Янусов» – они и районные, и городские депутаты. А где их – акторов представительной власти муниципалитета основная ответственность – в городе или в районе, пока неизвестно. Ещё одна особенность прошедших в Челябинске выборов в том, что челябинцы выбирали людей, предлагающих не программу развития района или города, а предлагающих программы микроуровня – обустройства небольших территорий – избирательных округов с численностью 5000 – 6000 избирателей. Может быть, для муниципальных выборов это и полезный формат, и именно такой масштаб ответственности понятней и избирателям, и тем, кто идет в депутаты, но к этому формату необходимо привыкнуть и определиться, как на базе этих микропрограмм будут формироваться планы развития районов и города в целом. Воспринимая обещания организовать вывоз мусора, покрасить забор, заасфальтировать улицу или тротуар, избиратели, кивая головами в поддержку этих дел, задавали вопрос: «А как быть с пенсиями?». Средняя пенсия в России в 2014 году чуть более 10 000 рублей. Человеку трудно прожить на такие деньги, если у него нет счёта в банке или «загашника» в сундуке, а у многих пенсионеров таких запасов естественно нет. И еще здесь возникает ряд вопросов. Часть избирателей не дифференцирует власть по уровням, для нее власть – это все, кто от имени власти говорит. Хоть на муниципальном уровне, хоть на областном, хоть на федеральном, все они – представители власти, и полный перечень «болячек» человек адресует всем, кто претендует на власть или уже обладает ей. Наконец, надо учитывать и то, что в регионе пока ещё только формируется гражданское сообщество. У большинства жителей Челябинска как граждан пока ещё не сформировалась культура муниципального самоуправления, смысл которой в совместном участии муниципальных властей и граждан в решении своих местных проблем. К избранию в муниципальные органы власти своих представителей жители Челябинска, как и многих городов России, уже готовы, а к гражданскому самоуправлению – значительная часть населения пока не готова. Большая часть людей ждет, что кто-то должен и будет решать их проблемы с накоплением денег на капитальный ремонт многоквартирного дома, с поддержанием порядка в подъезде и во дворе своего дома. Эта патерналистская политическая культура изживается весьма и весьма медленно.

Чем ещё можно охарактеризовать прошедшие выборы первого созыва депутатов районного уровня города Челябинска?

Прежде всего, более активным участием региональных отделений партий в муниципальных выборах, нежели в губернаторских. Из 62 партий 12 приняли участие в избирательной кампании. Особенности формирования пула кандидатов и результатов выборов приведены в таблице 2.

Принявшие участие в выборах 12 региональных отделений политических партий выдвинули 412 кандидатов – 49,2% от их общего числа. Ещё 611 кандидатов (50,8%) были самовыдвиженцами. Избирательные комиссии приняли решение о регистрации 1140 кандидатов, в том числе 573 (50,2%) от региональных отделений политических партий, 567 (49,7%) – от самовыдвиженцев. Однако 81 кандидат сняли свои кандидатуры. И таким образом зарегистрировано было только 1059 кандидатов, в среднем по 6,2 кандидата на один округ, в 2009г. было 6,4 кандидата на избирательный округ.

По итогам голосования от политических партий было избрано 162 депутата (96,2%), а из числа самовыдвиженцев 8 депутатов (4,7%).

По итогам голосования семь партий, имевших 97 кандидатов, что составило

Таблица 2

Данные о процессе выдвижения, регистрации и кандидатах – победителях на муниципальных выборах в Челябинске 14 сентября 2014 года* (расчет данных осуществлялся автором)

Субъект выдвижения	Выдвинуто кандидатов	Сняли кандидатуру до регистрации	Отказано в регистрации	Принято решение о регистрации	Сняли кандидатуру после регистрации	Зарегистрированных кандидатов	Стали депутатами районных советов	Стали депутатами Челябинской городской думы
Город Челябинск	**1203**	**37**	**26**	**1140**	**81**	**1059**	**170**	**49**
Самовыдвижение	611 (50,8%)	28 (75,6%)	16 (61,5)	567 (49,7%)	56 (69,1%)	511 (48,3%)	8 (4,7%)	1 (2,1%)
Политические партии, в том числе:	592 (49,2%)	9 (24,3%)	10 (38,4%)	573 (50,2%)	25 (30,9%)	548 (51,7%)	162 (95,2%)	48 (97,9)
ГОРОДА РОССИИ (1 район)	1 (0,2%)	0	0	1 (0,1%)	0	1 (0,2%)	–	–
ЕДИНАЯ РОССИЯ (7 районов)	170 (28,7%)	0	0	170 (14,9%)	4 (16%)	166 (30,3%)	156 (96,2%)	46 (93,8%)
ЗАЩИТНИКИ ОТЕЧЕСТВА (1 район)	2 (0,3%)	0	0	2 (0,2%)	0	2 (0,4%)	–	–
КПРФ (7 районов)	109 (18,4%)	3 (33,3%)	1 (10%)	105 (18,3%)	9 (36%)	96 (17,5%)	3 (1,9%)	1 (2,1%)
ЛДПР (7 районов)	150 (25,3%)	3 (33,3%)	6 (60%)	141 (24,6%)	7 (28%)	134 (24,5%)	1 (0,6%)	1 (2,1%)
ПАТРИОТЫ РОССИИ (5 районов)	9 (0,7%)	0	0	9 (0,8%)	0	9 (1,7%)	–	–
Республиканская партия России – Партия народной свободы (2 района)	4 (0,3%)	0	0	4 (0,4%)	0	4 (0,7%)	–	–
РОДИНА (7 районов)	28 (2,3%)	0	3 (11,5%)	25 (2,2%)	2 (2,4%)	23 (4,2%)	1 (0,6%)	–
Российская объединенная демократическая партия "ЯБЛОКО" (4 района)	7 (0,6%)	1 (2,7%)	0	6 (0,5%)	0	6 (1,1%)	–	–
Российская партия пенсионеров за справедливость (4 района)	36 (2,9%)	2 (5,4%)	0	34 (3%)	2 (2,4%)	32 (5,8%)	1(0,6%)	–
Российская экологическая партия "ЗЕЛЕНЫЕ" (2 района)	3 (0,2%)	0	0	3 (0,3%)	0	3 (0,5%)	–	–
СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ (7 районов)	73 (6,07)	0	0	73 (6,4%)	1 (1,2%)	72 (13,1%)	–	–

* в скобках указано количество районов, в которых партии выдвигали своих кандидатов.

17,7% от числа всех кандидатов, не получили ни одного мандата. Особенно неудачной эта избирательная кампания оказалась для «Справедливой России», имевшей 72 кандидата и не получившей ни одного мандата. Почти такой же скверный результат

имеет группа самовыдвиженцев – из 511 кандидатов только 8 стали депутатами районных советов. Среди партий 6 из 12 получили мандаты депутатов райсоветов.

Рассмотрим ещё один сюжет, имеющий отношение к итогам выборов депутатов в Челябинскую городскую думу.

Средний процент голосов, отданных за 170 победителей, в районные советы составил 53,4%.

Средний процент голосов, отданных за 49 депутатов, делегированных в Челябинскую городскую думу, составил 60,47%.

По показателю электоральной поддержки депутатов городской думы картина получилась следующая:

Таблица 3

Уровень электоральной поддержки депутатов городской думы

Уровень электоральной поддержки группы депутатов	Кол-во депутатов	% от 49 депутатов
до 40%	4	8,2
40–50%	7	14,3
50–60%	12	24,5
60–70%	14	28,6
70–80%	9	18,4
более 80%	3	6,1

Таким образом, 23 депутата по итогам голосования в районных округах имеют электоральную поддержку ниже среднего, 26 – выше среднего.

Городская дума заметно обновилась: 29 депутатов избраны в её состав впервые – это 59,2%, 7 депутатов – во второй раз – 14,3%, 13 депутатов – в третий (и более) раз – 26,5%.

Относительно невысокая явка горожан на муниципальные выборы в целом по Челябинску – 35,7%, была бы ещё ниже, если бы не выборы губернатора. Именно они сыграли роль паровоза, подтянувшего электоральную активность.

Весьма характерна динамика социального состава думы г. Челябинска.

Увеличение количества депутатов повысило разнообразие их социального статуса, правда, только на одну позицию – появился юрист. Ну а в остальном динамика такова: собственников бизнеса стало на 2 больше, хотя процент их на общем фоне снизился; топ-менеджеров стало заметно больше на 4, и процент их увеличился с 8,1 до 14,24%; также на 5 депутатов выросло представительство менеджеров среднего звена, что увеличило их процент с 2,7 до 12,2 %.

После вступления в должность губернатор Б. Дубровский инициировал изме-

Таблица 4

Социальный статус депутатов Челябинской городской думы первого созыва (2014–2019 гг.) и четвертого созыва (2009–2014 гг.)

№ п/п		2014		2009	
		человек	%	человек	%
1.	Политик, профессиональный общественный деятель	6	12,2	6	16,2
2.	Собственник бизнеса	24	48,9	22	59,5
3.	Топ-менеджер (в бизнесе)	7	14,3	3	8,1
4.	Топ-менеджер (в социальной сфере)	5	10,2	5	13,5
5.	Менеджер среднего звена	6	12,2	1	2,7
	Специалист-юрист	1	2,04	–	–
	Итого:	49	100	37	100

нения в системе управления исполнительной ветви власти Челябинской области. Однако, прежде чем делать обзор этих изменений, обратимся к данным социологических исследований, проведенных в соответствии с типовой программой и методикой ЦИСИ ИФ РАН, поскольку они отчасти объясняют причину этих изменений. Один из блоков анкеты был предназначен для выявления уровня доверия региональным институтам власти и другим системным политическим и неполитическим акторам. Рассмотрим социологические данные о доверии институтам региональной власти.

Таблица 5

Динамика доверия населения Челябинской области политическим институтам

	Название института региональной власти	Сумма позиций «полностью доверяю», «пожалуй, доверяю»		Позиция «трудно сказать точно»		Сумма позиций «не очень доверяю», «совсем не доверяю»		Сумма позиций «не знаю», «отказ от ответа»	
		2014 г.	2011 г.	2014 г.	2011 г.	2014 г.	2011 г.	2014 г.	2011 г.
1.	Губернатор области	36,6	33,6	26,9	27,1	28,1	22,4	11,4	17,0
2.	Правительство области	27,4	25,4	24,2	26,9	39,0	28,8	9,4	18,9
3.	Законодательное Собрание области	23,1	16,1	27,4	27,6	35,9	32,1	13,6	24,2
4.	Суд	31,8	33,6	23,3	21,8	39,3	30,8	5,6	13,7
5.	Прокуратура	28,9	24,9	25,1	24,9	39,0	32,5	7,0	17,8
6.	Полиция	16,5	19,7	26,3	22,3	51,0	44,1	6,2	13,8
7.	Муниципальные и местные органы управления	17,5	19,1	24,9	25,8	48,7	36,0	8,9	19,0

Если посчитать показатели в разнице доверия – недоверия в 2011 и в 2014 году, то мы увидим, что только институт губернатора, а скорее сам губернатор, персонально имеет положительную динамику, но все же с заметной тенденцией к уменьшению величины этого показателя. В 2011 году у М. Юревича разница в доверии – недоверии составляла 11,2%, у Б. Дубровского в 2014 году – 8,5%. При этом показатель доверия М.Юревичу составлял 33,6%, а Б.Дубровскому – 36,6%, что на 3% больше.

Самые большие потери в доверии у муниципальных органов власти и управления – недоверие увеличилось на 14,3%; у полиции недоверие выросло на 10,1%; к правительству области недоверие увеличилось на 8,2%; у суда недоверие подросло на 4,7%; у прокуратуры – на 2,5%. Отдельно следует отметить ситуацию с Законодательным Собранием Челябинской области, недоверие к этому институту представительной власти было на уровне 16,0%, а стало 12,8%, т.е. степень недоверия уменьшилась на 3,2%. Однако самому институту все-таки больше не доверяют 35,9%, чем доверяют – 23,1%. Видимо, медленно идущее социально-экономическое ухудшение ситуации в регионе формирует у разных слоев населения нарастающее недовольство деятельностью практически всех институтов региональной власти. В ещё большей степени этот тренд проявляется при оценке иных невластных социальных и политических институтов. В заповеднике доверия остаются только персоны – и это губернатор.

В случае с невластными социально-политическими институтами наблюдаются другие тренды, действующие вразнобой: к профсоюзам доверие подросло +0,8%, по отношению к СМИ снижается уровень недоверия с 16,2% до 2,9%. Но баланс доверия-недоверия остаётся отри-

Таблица 6

Динамика доверия населения Челябинской области региональным и муниципальным институтам политической власти

Название регионального социального института	Сумма позиций «полностью доверяю», «пожалуй, доверяю»		Позиция «трудно сказать точно»		Сумма позиций «не очень доверяю», «совсем не доверяю»		Сумма позиций «не знаю», «отказ от ответа»	
	2014 г.	2011 г.	2014 г.	2011 г.	2014 г.	2011 г.	2014 г.	2011 г.
Профсоюзы	20,6	18,2	29,1	27,2	35,9	34,3	14,4	20,3
Региональные отделения политических партий	10,8	9,2	26,7	25,5	49,7	42,4	12,8	23,0
Средства массовой информации	33,4	23,9	22,5	19,3	36,3	40,1	7,8	16,8

цательным – 9,5%. Однако самый близкий к властным структурам политический институт – региональные отделения политических партий, испытывают давление нарастающего недоверия населения, оно выросло с 33,2% до 38,9%, т.е. на 5,7%. Итак, по показателю недоверия в 2014 году три лидера: полиция – 51,0%; региональные отделения политических партий – 49,7%; муниципальные органы власти – 48,7 %.

Объяснять нарастание недоверия к региональным институтам власти, скорее всего, следует суммой неблагоприятных внешних и внутренних экономических и политических обстоятельств как международного, так российского происхождения. Но эти обстоятельства – далеко не единственный фактор, определяющий тенденции социально-экономического и политического развития области. Важным, а в кризисных условиях возможно важнейшим, фактором является качество институтов власти и эффективность работы системы управления регионом и отдельными муниципальными образованиями.

Незадолго до смены губернатора, с 1 мая 2013 года, в Челябинской области начала действовать новая система исполнительной власти управления регионом. По конфигурации её условно можно определить как двуглавую структуру исполнительной власти, в которой на верхнем уровне расположились две статусные должности – губернатор и председатель правительства. Губернатор – высшее должностное лицо, возглавляющее исполнительную власть на территории субъекта Российской Федерации. Однако правительство региона – это высший региональный коллегиальный исполнительный орган государственного управления, а председатель правительства – должностное лицо, возглавляющее высший коллегиальный исполнительный орган государственного управления в регионе. Таким образом, на верхнем уровне органов государственной исполнительной власти региона располагаются два субъекта, одновременно с формальной точки зрения возглавляющие исполнительную власть на территории Челябинской области. С точки зрения формальной логики управления – это очевидный недостаток системы управления, размывающий зоны ответственности этих руководителей и подвергающий эрозии принцип единоначалия. Но это в рамках формальной управленческой логики, а она порой находится вне поля личных человеческих отношений и договорённостей.

Кроме того, этот псевдоказус может найти весьма логичное объяснение. Любая система управления содержит два существенно различающихся по логике подготовки и принятия решений блока. Первый отвечает за решение задач стратегического характера, а второй – за решение вопросов оперативно-тактического характера. Два этих блока в системе управления принципиально неразделимы, но каждый из них требует особого стиля мышления в принятии решений, да и ответственности. В первом случае – стратегическое управление предполагает: глубокий анализ в долгосрочном временном горизонте; выработку прогноза; предложение вариантов действий; выбор приоритетов. Это зона доминирования креативного стратегического

мышления. Во втором случае управление предполагает: разработку и реализацию плана действий; проектов; поиск ресурсов; обеспечение координаций; контроля и коррекции управленческих решений; оценку результатов; обратную связь. Здесь зона господства регламентированного рефлекторного мышления. К тому же если допустить существование двух одновременно доминирующих типов мышления.

Принимая эту гипотезу, следует понимать, что если на губернатора и его команду возлагается ответственность за решение стратегических задач, а на председателя правительства – решение оперативно-тактических задач, то они могут мирно сосуществовать и при этом создавать определенный синергетический эффект. В противном случае – им будет тесно в одной управленческой «упряжке», и в результате их взаимодействия могут возникать конфликты и как следствие отрицательный синергетический эффект в управлении.

Что было в Челябинской области во времена губернатора М. Юревича? Он был типичным представителем успешной части региональной бизнес-элиты. Понятно, что в его функционал, прежде всего, входили задачи принятия стратегических решений. Для успешного управления регионом ему были нужны сильные и грамотные исполнители. И он попытался окружить ими себя. Введение самостоятельной должности председателя правительства региона по замыслу предполагало, по сути, передачу ему решения оперативно-тактических управленческих задач. К тому же переход к схеме «губернатор – не председатель правительства области» был вызван в большей степени политическими причинами – конфликтом М. Юревича и его клиентелы с группой интересов, сформировавшейся вокруг председателя областного суда Ф. Вяткина. М. Юревич, стремясь минимизировать поле для своей критики, усилил позиции своего первого заместителя С. Комякова и передал ему полномочия управления хозяйственно-экономическим комплексом области как председателю правительства. Ответ на вопрос о жизнеспособности двуглавой схемы управления регионом довольно быстро дала жизнь.

Ситуация после избрания Б. Дубровского губернатором привела к тому, что с октября 2014 года де-юре система управления исполнительной властью стала одноглавой, а с 1 января 2015 года будет таковой де-факто. Должность председателя правительства вновь закреплена за губернатором. Что изменилось? Б. Дубровский – представитель высшего уровня менеджмента крупнейшего предприятия региона – ОАО «ММК». Генеральный директор – высший уровень исполнительной власти в бизнесе с очень широкими полномочиями. Но принципиальные стратегические решения принимает (возможно, по представлению генерального директора), но, все-таки, собственник бизнеса. Рискнём предположить, что в этой позиции и формировался управленческий менталитет Б. Дубровского. Новому губернатору для успешного управления регионом нужно усиление креативно-аналитического блока. И поэтому он стремится усиливать экспертно-аналитический блок, причем в его работе при подготовке стратегических решений регионального уровня в основу, видимо, будет заложен принцип коллегиальности, а в части принятия решений – принцип единоначалия. Очень логичная и принципиально эффективная схема. Все под контролем: и стратегические аспекты, и оперативно тактические. Роль двуглавого руководства правительства в исполнительной власти региона, по сути, будут исполнять два первых заместителя губернатора.

Таким образом, в новой схеме управления регионом на высшем уровне в составе крупных элементов и в принципиальных структурных схемах изменений не произошло. Количество структурных подразделений в системе регионального управления осталось прежним. Их двадцать четыре. Изменились названия статусных должностей, произошло перераспределение функционалов, полномочий и зон ответственности. Число уровней в новой схеме исполнительной власти не изменилось. Новые лица во главе структурных подразделений появились, но эти изменения пока также не имеют революционного характера и были весьма ожидаемы.

В чем же тогда основные плюсы новой схемы и есть ли они? Попробуем их перечислить.

Губернатор «подстроил» схему исполнительной власти в регионе под себя, с учетом реально им понимаемых особенностей его управленческого статуса в сочетании со своим менталитетом.

Для столь большого объекта управления число уровней менеджмента не изменилось – это также плюс, так как их необоснованное сокращение привело бы к пере-

грузке руководителей, а увеличение – к размыву зон ответственности

Губернатор начал формировать команду из людей, которых он считает профессионалами в своей сфере деятельности, а, кроме того, из людей, которым он доверяет и которые его понимают, разделяя его приоритеты в решении всех управленческих задач. Одним словом – это команда нового, избранного жителями региона губернатора.

Сформированная губернатором региональная ветвь исполнительной вертикали власти позволяет четко прописать, а в перспективе и перераспределить функционалы между имеющимися заместителями и министерствами, что придает системе управления необходимую гибкость, мобильность.

Созданная губернатором схема исполнительной власти достаточно четко показывает имеющиеся сегодня в ней «белые пятна» по ряду не в полной мере обеспеченных персоналиями и ресурсами функционалов. Прежде всего, в стратегическом направлении, в аналитико-экспертных ресурсах, а также в создании современного информационного интерфейса, обеспечивающего эффективную обратную связь между стратегическим и оперативно тактическим блоками системы управления регионом.

Представленная губернатором схема управления весьма удобна для масштабного внедрения в практику управления регионом проектных методов и использования современных методов оценки эффективности действий структурных подразделений и отдельных руководителей. Здесь уместно упомянуть и тот факт, что в рамках модернизации системы исполнительной власти необходимо внедрение действенных технологий разработки, принятия и исполнения решений, о чём пишет Ю.Г. Ершов [1].

В целом же по итогам решений, принятых по инициативе губернатора и направленных на совершенствование, наращивание потенциала региональной схемы исполнительной власти, можно надеяться на повышение ее эффективности даже в неблагоприятных внешних экономических и политических условиях. Важнейшими вопросами, которые предстоит решить в ближайшем будущем губернатору и его команде, является, во-первых, вовлечение во все проекты развития региона экономически активной части населения и бизнеса как регионального, так и бизнеса других регионов, иностранного бизнеса, создавая благоприятные условия для их прихода и деятельности, а, во-вторых, активизация деятельности гражданского регионального сообщества.

---

1. Ершов, Ю.Г. Правовой нигилизм: меры противодействия / Ю.Г. Ершов // Социум и власть. 2014. № 4. С. 80–85.

2. Если завтра – выборы…О чём говорят данные социологического опроса жителей Челябинской области? Данные инициативного социологического опроса, проведенного специалистами лаборатории прикладной политологии и социологии на территории Челябинской области в период с 21 по 25 июля. Опрошено 1000 респондентов в 12 муниципальных образованиях (крупные, средние, малые города, муниципальные районы). Статистическая погрешность ±3% [Электронный ресурс] / URL: http://chel.ranepa.ru/science/Sots.%20issledovaniya.php?ELEMENT_ID=10337 (дата обращения: 27.11.2014).

3. Зырянов, С.Г. Новый способ легитимации власти губернаторов в России: особенности и проблемы / С.Г. Зырянов // Социум и власть. 2014. № 3. С. 35–41.

4. Нечаева, С.В. Образовательный потенциал населения Челябинской области / С.В. Нечаева // Экономические, юридические и социокультурные аспекты развития регионов. Сборник научных трудов. Челябинск: НОУ ВПО «Челябинский институт экономики и права им. М.В. Ладошина». 2012. С. 183–190.

5. О сити-менеджерах. Прямая речь / Б.А. Дубровский // Южноуральская панорама. 8.11.2014 г.

6. Отношение челябинцев к делению города на самостоятельные независимые муниципальные образования. Результаты социологического опроса жителей г.Челябинска, проведённого 30.08–08.09.97 г. [Электронный ресурс] / URL: http://chel.ranepa.ru/downloads/Sots.%20issledovaniya/delenie-chel.pdf (дата обращения: 29.11.2014).

7. Социокультурный портрет Челябинской области. Результаты социологического опроса населения Челябинской области, проведенного в период с 15 по 25 июля 2014 года. Опрошено: 1000 респондентов. Статистическая погрешность данных: ± 3% [Электронный ресурс] / URL: http://chel.ranepa.ru/science/Sots.%20issledovaniya.php?ELEMENT_ID=12791(дата обращения: 29.11.2014).

8. Сто дней Бориса Дубровского в оценках населения Челябинской области. Результаты социологического опроса населения Челябинской области, проведенного в период с 16 по 21 апреля 2014 года. Опрошено: 700 респондентов. Статистическая погрешность данных: ± 5% [Электронный ресурс] / URL: http://chel.ranepa.ru/science/Sots.%20issledovaniya.php?ELEMENT_ID=9502(дата обращения: 26.11.2014).

References

1. Ershov, Ju.G. Pravovoj nigilizm: mery protivodejstvija[Legal Nihilism: measures of counteraction] // Socium i vlast'. 2014. № 4. S. 80–85.

2. Esli zavtra – vybory...O chjom govorjat dannye sociologicheskogo oprosa zhitelej Cheljabinskoj oblasti? Dannye iniciativnogo sociologicheskogo oprosa, provedennogo specialistami laboratorii prikladnoj politologii i sociologii na territorii Cheljabinskoj oblasti v period s 21 po 25 ijulja. Oprosheno 1000 respondentov v 12 municipal'nyh obrazovanijah (krupnye, srednie, malye goroda, municipal'nye rajony). Statisticheskaja pogreshnost' +3% [Electronic resource] / URL: http://chel.ranepa.ru/science/ Sots.%20issledovaniya.php?ELEMENT_ID=10337 (accessed: 27.11.2014).

3. Zyrjanov, S.G. Novyj sposob legitimacii vlasti gubernatorov v Rossii: osobennosti i problemy [New way to legitimation power of governors in Russia: features and problems] // Socium i vlast'. 2014. № 3. S. 35–41.

4. Nechaeva, S.V. Obrazovatel'nyj potencial naselenija Cheljabinskoj oblasti // Jekonomicheskie, juridicheskie i sociokul'turnye aspekty razvitija regionov. Sbornik nauchnyh trudov. Cheljabinsk: NOU VPO «Cheljabinskij institut jekonomik i prava im. M.V. Ladoshina». 2012. S. 183–190.

5. O siti-menedzherah. Prjamaja rech' // Juzhnoural'skaja panorama. 8.11.2014 g.

6. Otnoshenie cheljabincev k deleniju goroda na samostojatel'nye nezavisimye municipal'nye obrazovanija. Rezul'taty sociologicheskogo oprosa zhitelej g.Cheljabinska, provedjonnogo 30.08-08.09.97 g. [Electronic resource] / URL: http://chel.ranepa.ru/downloads/Sots.%20issledovaniya/delenie-chel.pdf (accessed: 29.11.2014).

7. Sociokul'turnyj portret Cheljabinskoj oblasti. Rezul'taty sociologicheskogo oprosa naselenija Cheljabinskoj oblasti, provedennogo v period s 15 po 25 ijulja 2014 goda. Oprosheno: 1000 respondentov. Statisticheskaja pogreshnost' dannyh: + 3% [Electronic resource] / URL: http://chel.ranepa.ru/science/ Sots.%20issledovaniya.php?ELEMENT_ID=12791(accessed: 29.11.2014). 8. Sto dnej Borisa Dubrovskogo v ocenkah naselenija Cheljabinskoj oblasti Rezul'taty sociologicheskogo oprosa naselenija Cheljabinskoj oblasti, provedennogo v period s 16 po 21 aprelja 2014 goda. Oprosheno: 700 respondentov. Statisticheskaja pogreshnost' dannyh: + 5% [Electronic resource] / URL: http://chel.ranepa.ru/science/ Sots.%20issledovaniya.php?ELEMENT_ID=9502(accessed: 26.11.2014).

UDC 316.334

THE SYSTEM OF STATE AND MUNICIPAL ADMINISTRATION IN THE CHELYABINSK REGION IN 2014: CHANGE OF PERSONS AND CONTROL MECHANISMS

Zyrianov Sergey Grigoryevich,
Russian Presidential Academy
of National Economy
and Public Administration,
Chelyabinsk Branch,
the Director,
Doctor of Political Science, Professor
Chelyabinsk, Russia.
E-mail: director@chel.ranepa.ru

Annotation
The article deals with the political processes in Chelyabinsk region in 2014. Governor's elections in Chelyabinsk region is analyzed in the article and municipal elections of new format in Chelyabinsk. Causes and possible effect of changing administrative mechanisms of municipal and regional levels are described by the author. The dynamic of trust and distrust of people to regional authorities is considered in the article.

Key concepts:
elections,
electoral statistics,
trust,
regional system of executive authorities,
municipal management system.