УДК [352:353:342.55]:316.422 DOI: 10.12737/11674

СОВРЕМЕННЫЙ ЭТАП РОССИЙСКОЙ МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ: СОДЕРЖАНИЕ И ОЖИДАЕМЫЕ ЭФФЕКТЫ

Слатинов В.Б., Меркулова К.Г.[1]

В настоящий момент доминирующим трендом российской внутренней политики является усиление политического контроля президентской власти над нижестоящими уровнями публичной властной иерархии. Одновременно в отношении регионов со стороны федерального Центра осуществляется стратегия частичной децентрализации полномочий. Данная стратегия включает расширение прав региональных органов власти по формированию институционального дизайна и определению объема полномочий органов местного самоуправления в рамках вариативного выбора, установленного федеральным законодателем. Используя новые возможности, региональные власти вводят в муниципальных образованиях модели управления, в которых руководители исполнительных структур избираются представительными органами по итогам конкурса. Применение указанных моделей усиливает зависимость руководства муниципалитетов от властей субъектов Федерации, создает возможности профессионализации руководства исполнительными структурами муниципальных образований и сокращает непосредственную подотчетность последних перед населением.

Ключевые слова: местное самоуправление, мэр, сити-менеджер, губернатор.

MODERN STAGE OF RUSSIAN MUNICIPAL REFORM: CONTENTS AND EXPECTED EFFECTS

SLATINOV V.B. — Doctor of Political Sciences, Professor of the Department of Public Policv and Territorial Management, Southwest State University (Russian Federation, Kursk)

MERKULOVA K.G. - Applicant at the Department of Sociology and Political Science, Voronezh State University (Russian Federation, Voronezh)

The dominant trend of Russian home policy is currently strengthening the political control of presidential power over lower levels of public authority hierarchy. At the same time in relation to the regions the strategy of partial decentralization of powers and increasing of responsibilities of state bodies of the Federation for the quality of economic policy and the implementation of social obligations to the population by the Federal Centre is implemented. This strategy involves the empowerment of regional authorities on the formation of institutional design and definition of the scope of the powers of local self-government within the selective choice established by the federal legislator. Using new opportunities regional authorities introduce management models in the municipalities, in which the heads of executive bodies are elected by the representative bodies on the contest. Application of these models reinforces the dependence of municipalities on authorities of the bodies of the Federation, creating opportunities for professionalization of management of executive structures of municipalities and reducing the direct accountability to the people of the past.

Keywords: local government, mayor, city manager, Governor.

Слатинов Владимир Борисович – Юго-Западный государственный университет, доктор политических наук, профессор кафедры государственной политики и территориального управления (Российская Федерация, г. Курск), e-mail: slatinov@yandex.ru

Меркулова Ксения Геннадьевна – Воронежский государственный университет, соискатель кафедры социологии и политологии (Российская Федерация, г. Воронеж), e-mail: e-mail: oragsob@mail.ru

С избранием В. Путина на очередной президентский срок политика федерального Центра в отношении регионального и местного уровней публичного управления претерпела серьезные изменения. Федеральная власть сформировала новую стратегию региональной политики, сочетающую усиление политического контроля над губернаторским корпусом и региональными элитами с частичной децентрализацией федеральных полномочий, попыткой укрепления легитимности руководителей субъектов РФ и повышением их ответственности за качество социально-экономической политики как перед Центром, так и перед гражданами.

В рамках указанной стратегии ключевое значение имеет возвращение института прямых выборов руководителей субъектов РФ населением, которые, однако, существенно корректируются в своей организации и проведении системой институциональных «фильтров». Таким образом, с одной стороны, статус главы региона приобретается или подтверждается посредством публичной легитимации, с другой – тщательно сформированная и отработанная система «фильтров» препятствует вхождению в губернаторские избирательные кампании нежелательных для федерального Центра политических фигур. Практики организации губернаторских кампаний 2012 – 2014 года сформировали систему выборов «референдумного типа», когда маркированный федеральным Центром кандидат соревнуется со спойлерами в рамках неформального «договорного матча», превращающего выборы из конкурентного института в фактически безальтернативное «голосование о доверии» заранее определенному фавориту. Тем не менее даже в таком формате организация избирательной кампании формирует ограниченную публичную легитимацию регионального руководителя и способствует активизации механизмов, обеспечивающих ему более плотную, нежели в «назначенческом» виде, обратную связь с населением территории.

Переформатируемый губернаторский корпус в течение 2012–2014 годов получил ряд новых полномочий в сфере социально-экономического управления территориями, хотя до полноценной реализации разработок рабочих групп Д. Козака и А. Хлопонина, представивших в 2011 году обширные предложения по децентрализации власти, дело не дошло. Стратегия одновременного усиления политического контроля, возвращения внешней (при этом подконтрольной) процедуры всенародных выборов губернаторов и некоторого расширения их полномочий определяется экспертами как «регионализация вместо федерализации»[1]. Её стержневым моментом стало укрепление власти руководителей субъектов Федерации и их легитимности при углублении институциональной зависимости от федерального Центра.

Важным элементом этой стратегии стало существенное расширение полномочий региональных властей в отношении местного само-

[1] См.: Основные тенденции политического развития России в 2011– 2013 годы. Кризис и трансформация российского авторитаризма. Доклад фонда «Либеральная миссия». Под ред. К. Рогова. - http://www.liberal.ru/articles/6537

управления. Институциональный дизайн и практики функционировании муниципалитетов в рамках такого политического курса должны были неизбежно трансформироваться в сторону усиления прав региональных властей по модерации порядка формирования и характера ресурсного обеспечения местной власти. Одновременно декларировалась необходимость «приближения местного самоуправления к населению», что в сложившихся политических условиях означало сокращение полномочий и обязательств, а также структурную реорганизацию местной власти.

Пакет поправок в ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», принятых весной 2014 года, решал указанные задачи. Фактически региональным властям было передано право самостоятельно формировать институциональный дизайн и определять объемы полномочий органов местного самоуправления в рамках, установленных федеральным законодателем. Законами субъекта РФ теперь могут перераспределяться полномочия между региональным и местным уровнями публичной власти (при этом определен объем неотчуждаемых полномочий муниципалитетов), может переформатироваться территориальная организация в городских округах (посредством разделения их на районы как муниципальные образования и наоборот), а также должен устанавливаться порядок формирования органов власти в муниципальных образованиях. В последнем случае речь идет о статусе главы муниципального образования и главы администрации, порядке их наделения полномочиями, а также порядке формирования представительных органов муниципалитетов.

Напомним, что до середины 2014 года действовал порядок, когда муниципалитеты имели возможность вариативного выбора моделей построения органов местного самоуправления на своей территории. Применительно к большинству муниципальных образований (кроме малых сельских поселений) выбор включал три варианта. В рамках первой позиции (модели) должности главы муниципалитета и главы местной администрации совмещались, при этом его избрание осуществлялось на выборах наряду с избранием представительного органа муниципального образования («сильный мэр). Во второй модели на всеобщих муниципальных выборах избирался только представительный орган муниципального образования, который, в свою очередь, избирал из своего состава председателя, наделяемого одновременно полномочиями главы муниципалитета, а глава администрации (сити-менеджер) нанимался представительным органом после проведения конкурса, где в составе конкурсной комиссии (формируемой представительным органом), одна треть принадлежала представителям государственной власти субъекта РФ. Наконец, третья позиция (модель) в целом была сходна со второй (в части найма сити-менеджера), но отличалась тем, что глава муниципального образования, возглавляющий представительный орган, избирался населением на выборах.

Подобный набор вариантов в ФЗ-131[1], предложенный законодателем, отражал несколько целей федерального Центра, запустившего в 2003 году масштабную муниципальную реформу. Как отмечают эксперты, сама идея ФЗ-131 отражала стремление в бюрократической рационализации местного самоуправления[2], поскольку предыдущий федеральный закон 1995 года содержал немало расплывчатых формулировок, способствующих «расползанию» институциональных форм осуществления местной власти в стране, начиная с моделей ее территориальной организации, заканчивая полномочиями и предметами ведения муниципалитетов. В этом смысле ФЗ-131 вносил определенную упорядоченность в значительную часть вопросов организации и функционирования местного самоуправления.

Еще одним важным обстоятельством стала встроенность муниципальной реформы в процессы рецентрализации и «вертикализации» российского политического пространства, повлекших за собой существенную трансформацию региональных и локальных (городских) режимов политико-экономического управления (governance). В этом отношении определяющее влияние на формирование моделей городского управления оказала отмена выборности губернаторов и переход к их «наделению полномочиями» по предложению Президента РФ, а также радикальное сокращение численности политических партий и последовательное сужение политической конкуренции на федеральном, региональном и местном уровнях.

Экономический рост 2000 – 2008 годов качественно трансформировал мотивации локальных акторов. В административных центрах регионов сформировались «режимы роста и развития», которые подкреплялись бумом в сферах строительства, розничной торговли, сервиса, инфраструктуры (отчасти) и связанных с ними секторах экономики. В частности, наблюдалось повышение абсолютной и относительной ценности земли и недвижимости как ресурсов развития, а также усиление влияния бизнеса (местного, регионального, реже – федерального) на процессы принятия решений в сфере городского управления[3]. Последнее обстоятельство особенно ярко проявилось через массовое участие представителей бизнес-сообщества в выборах в представительные органы городов и вытеснение ими оттуда представителей интеллигенции.

Таким образом, формировались условия, когда резкое снижение политической конкуренции на региональном и муниципальном уровнях «компенсировалось» для заинтересованных игроков участием в «партии власти», превратившейся в механизм сопряжения интересов различных заинтересованных групп, включая представителей публичной власти и основных экономических игроков. В тех регионах, где

[1] ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»
[2] См.: Гельман В.Я. От местного самоуправления – к вертикали власти // Pro et contra. № 1.- 2007. - С.7.
[3] См.: Гельман В.Я. Рыженков С.И. Локальные режимы, городское управление и «вертикаль власти» // Политическая экспертиза. № 4. - 2010.- С. 133-134.

управляемость политического пространства достигла особенно высокого уровня, под контроль исполнительной власти попадали и отделения оппозиционных политических партий; в этом смысле вхождение региональных или местных бизнес-игроков в оппозиционные структуры также санкционировалось, то есть участие в оппозиции не исключало их из «коалиций роста».

В этих условиях наиболее предпочтительным вариантом функционирования органов местного самоуправления становится модель с нанимаемым сити-менеджером (главой администрации) и избранным из состава представительного органа главой муниципального образования. Указанная модель отвечала логике «вертикализации» местного самоуправления, поскольку последняя требовала встраивания глав администраций муниципалитетов в новую управленческую конструкцию, а найм сити-менеджера представительным органом муниципалитета при активном участии региональных властей представлял собой именно такой механизм интеграции. Появление на должности сити-менеджера согласованного кандидата большинства муниципального представительного органа и областной исполнительной власти (чаще даже – прямого представителя исполнительной власти региона, одобренного депутатами) позволяло перевести политико-управленческую коммуникацию руководства крупных муниципалитетов и региональных властей в русло активных неформальных контактов по решению проблем использования муниципальных активов, а также бюджетных ресурсов субъекта РФ, идущих на поддержку бюджетов муниципальных образований[1].

В то же время в самом начале «десятых» годов (2011 год и первая половина 2012 года) в политической жизни страны начала проявляться растущая гражданская активность среднего класса, сосредоточенного в крупных городах, численность и доля которого напрямую зависит от успешности экономического развития регионов. Среди основных требований «рассерженных горожан» выдвигались обеспечение большей прозрачности и подотчетности публичной власти, рост политической конкуренции и возможности более активно влиять на принятие управленческих решений[2].

В этом контексте широкое распространение модели с сити-менеджером в административных центрах регионов воспринималось представителями среднего класса скорее как исключение городской исполнительной власти из поля непосредственной подотчетности населению муниципалитета и как умаление публичной легитимности муниципальной исполнительной власти в городах.

Закрепление подотчетности наемного главы администрации перед представительным органом муниципалитета, усиленное поправ-

[1] См.: Слатинов В.Б. Мэр или сити-менеджер: институциональные эффекты выбора модели муниципального управления в областных центрах Черноземья // Среднерусский вестник общественных наук. -2012. - № 2. - С. 143-144.

[2] См.: Попова О.В. «Рассерженные горожане»: группа одного интереса? // Политическая экспертиза. -№ 2.- 2012. - С. 62-64.

ками в федеральное законодательство в 2009 году (о его ежегодном обязательном отчете и возможности депутатов удалить его в отставку по своей инициативе или предложению главы субъекта РФ), скорее формализовало практику «вертикальной» зависимости сити-менеджеров от губернаторов, а также – от лоббистов, доминирующих в представительных органах крупных муниципалитетов. Для региональных властей сохранение модели с сити-менеджером дает возможность поддерживать наиболее удобно организованную систему политического контроля за областным центром и другими ресурсными муниципалитетами. Возвращение губернаторских выборов мало изменило мотивацию руководителей регионов – минимизация муниципальной автономии региональной столицы и других муниципалитетов, а также контроль над системой управления в них остаются приоритетными задачами.

В рамках политической реформы, осуществленной после протестов представителей городского класса в конце 2011 – начале 2012 г. помимо возвращения губернаторских выборов с применением «муниципального фильтра» предполагалось углубление децентрализации власти, а также расширение «перечня выборных муниципальных должностей». Последнее предусматривал Указ Президента РФ № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», подписанный 7 мая 2014 г.

В порядке реализации Указа Правительством РФ в Государственную Думу был внесен законопроект, предусматривающий исключение из ФЗ-131[1] модели, где глава муниципального образования избирался из состава депутатов. Таким образом, модель с сити-менеджером сохранялась как вариант (наряду с моделью «сильного мэра»), но при условии, что глава муниципалитета избирается населением и возглавляет представительный орган (в настоящий момент данная модель действует в Екатеринбурге и ряде других городов)[2].

Законопроект отменял наиболее удобную для губернаторов и адекватную «вертикализации» местного самоуправления конструкцию управления муниципалитетами, поэтому федеральный парламент не торопился его рассматривать. Изменения в политической системе страны, обозначившиеся в 2012–2013 годы, демонстрировали противоположный тренд – усиление контроля «вертикали» над всеми акторами российской политики. Происходящая «авторитарная коррекция» политической реформы усиливала институты прямого влияния федеральной власти на губернаторов, федеральный Центр активно задействовал антикоррупционные механизмы и роль полномочных представительств в федеральных округах для усиления политического контроля над структурами власти на региональном и местном уровнях. Одновременно происходила локальная децентрализация – передача части федеральных полномочий на уровень субъектов Федерации.

[1] ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»

[2] См.: Винокурова Е. Госдума забыла вернуть выборы // Интернет-издание «Газета Ру» // http://www.gazeta.ru/politics/2013/02/15_a_4968725.shtml

Охарактеризованная выше модель «регионализации вместо федерализации», по сути, означает, что частично легитимированные на всенародных выборах, но фактически направленные на регион федеральным Центром губернаторы, находясь под его плотным политическим контролем, призваны мобилизовывать ресурсы территорий для их экономического развития и выполнения социальных обязательств (зафиксированных федеральным Центром в так называемых «майских указах» Президента РФ), получив право формировать такую систему управления внутри региона, которая видится власти субъекта Федерации наиболее оптимальной (но в рамках установленного федеральным законодательством набора вариантов).

Иначе говоря, в новой конфигурации законодательства о местном самоуправлении за областным парламентом, а фактически, учитывая российские политико-управленческие реалии, за губернаторами, закрепляется право форматировать институциональную организацию местной власти, исходя из своих интересов и предпочтений, а также представлений об оптимальных моделях построения систем публичного управления. Страна вновь вступила в период крупномасштабной перестройки местного самоуправления, основным содержанием которой станет дальнейшее встраивание его в «вертикаль» и усиление политического контроля над ним со стороны государственной власти, прежде всего, исполнительных структур регионального уровня.

До конца 2014 года региональные представительные органы в основном завершили принятие законов, регламентирующих организацию и порядок наделения полномочиями органов и должностных лиц местного самоуправления на своих территориях. Общим трендом стало расширение практики использования модели с главой муниципалитета, избираемого из состава депутатов и главой администрации, нанимаемым по контракту (модель сити-менеджера), причем указанная модель распространялась не только на региональные столицы (к весне 2015 года менее двух десятков областных центров сохранили модель с «сильным мэром», избираемым населением), но и на муниципальные районы, городские округа и городские поселения. В некоторых регионах (Орловская область) были отменены выборы глав практически во всех видах муниципальных образований, кроме малых сельских поселений. Расширилась практика отмены прямых выборов депутатов районных муниципальных собраний и замены их на механизм делегирования депутатов муниципалитетов нижестоящего уровня. Возник первый в России прецедент расщепления единого городского округа на городской округ с внутригородскими территориями, получившими статус муниципалитетов (Челябинск). Представительный орган этого городского округа также формируется методом делегирования, а прямые выборы мэра в таких городах исключены.

Резкое расширение практики использования модели с сити-менеджером создает не только преимущества «вертикализации» системы управления, но и риски, связанные с «раздвоенностью» муниципального управления (наличие двух глав – муниципалитета и адми-

нистрации), размыванием ответственности и потенциальной конфликтностью данной модели. Федеральный Центр в рамках логики централизации и управленческой консолидации оперативно отреагировал на этот вызов – в феврале 2015 года поправками в ФЗ -131[1] добавлены еще две модели организации муниципальной власти. Глава муниципалитета теперь может быть избран из состава депутатов представительного органа и одновременно занять должность главы администрации (при этом он снимает с себя полномочия депутата). Вводится также возможность избрания главы муниципалитета, исполняющего полномочия главы администрации, представительным органом на конкурсной основе – условия конкурса почти такие же, как в модели с сити-менеджером, но в новой модели статусы главы администрации и муниципального образования консолидируются.

В регионах уже проявлен большой интерес к указанным моделям, поскольку введение «единоначалия» в системах управления муниципалитетами через предложенные новые модели не обусловлено необходимостью проводить всенародные выборы главы, а позволяет сделать это в рамках процедур, поддающихся активному политическому контролю со стороны региональных властей. При этом избрание главы администрации из состава депутатов выглядит более демократичным и легитимным, а конкурсный наем высшего должностного лица муниципалитета представляется спорным с точки зрения легитимности, но сохраняет возможность подбора кандидата с более строгих профессиональных позиций. Обе введенные модели имеют большую перспективу – можно предположить, что в нынешнем политико-управленческом контексте именно к ним будут дрейфовать модели с сити-менеджерами, тем более что решение о введении моделей управления муниципалитетами принимаются региональными властями.

Предоставление федеральным законодателем региональным властям права широко воздействовать на институциональный дизайн местного самоуправления приведет в ближайшем будущем к резкому росту разнообразия подходов к построению местной власти и ее политико-управленческих конфигураций. Для сравнительных исследований местного самоуправления в стране открываются обширные перспективы.

Библиография/References:

Гельман В.Я. От местного самоуправления – к вертикали власти // Pro et contra. – № 1. – 2007. – С.6-19.

Гельман В.Я., Рыженков С.И. Локальные режимы, городское управление и «вертикаль власти» // Политическая экспертиза. – № 4. – 2010. – С. 130-152.

Попова О.В. «Рассерженные горожане»: группа одного интереса? // Политическая экспертиза. – № 2. – 2012. – С. 58-79.

[1] ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»

Слатинов В.Б. Мэр или сити-менеджер: институциональные эффекты выбора модели муниципального управления в областных центрах Черноземья // Среднерусский вестник общественных наук. 2012.- № 2. - С. 141-149.

Gel'man, V.Ja. (2007) Ot mestnogo samoupravlenija – k vertikali vlasti [From the local government - a vertical power] // Pro et contra. – № 1. – P.6-19. (In Russ.)

Gel'man, V.Ja., Ryzhenkov, S.I. (2010) Lokal'nye rezhimy, gorodskoe upravlenie i «vertikal' vlasti» [Local mode, urban management and "vertical of power"] // Politicheskaja jekspertiza [Political Expertise Journal]. – № 4. – P. 130-152. (In Russ.)

Popova, O.V. (2012) «Rasserzhennye gorozhane»: gruppa odnogo interesa? ["Angry citizens": a group of interest?] // Politicheskaja jekspertiza [Political Expertise Journal]. – № 2. – P. 58-79. (In Russ.)

Slatinov, V.B. (2012) Mjer ili siti-menedzher: institucional'nye jeffekty vybora modeli municipal'nogo upravlenija v oblastnyh centrah Chernozem'ja [Mayor or City Manager: Institutional effects model selection municipal management in regional centers Chernozemya] // Srednerusskij vestnik obshhestvennyh nauk [Central Russian Journal of Social Sciences]. – № 2. – P. 141-149. (In Russ.)