УДК 321:35.08 DOI: 10.12737/14292

СТРУКТУРНЫЕ И КАДРОВЫЕ ЭФФЕКТЫ ОЧЕРЕДНОГО ЭТАПА РОССИЙСКОЙ МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ В РЕГИОНАХ ЦЕНТРАЛЬНОГО ЧЕРНОЗЕМЬЯ

Слатинов В.Б., Меркулова К.Г.[1]

Пакет изменений в федеральное законодательство о местном самоуправлении, внесенных в 2014 году, оказал серьезное влияние на формирование нового институционального дизайна местной власти. Ключевыми направлениями институциональных изменений стало внедрение моделей управления, исключающих прямые выборы населением глав муниципалитетов, наделенных одновременно статусом глав администраций, и замена их на модель с сити-менеджером. Законодательные новеллы начала 2015 года, расширившие вариативный выбор моделей управления муниципалитетами и предложившие варианты избрания глав муниципалитетов, наделенных полномочиями глав администраций, депутатским корпусом, были активно использованы региональными властями для имплементации в практику организации муниципального управления на различных территориях. Общим трендом структурных и кадровых изменений в организации местного самоуправления регионов Центрального Черноземья является его дальнейшее встраивание в «вертикаль власти».

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

STRUCTURAL AND PERSONNEL EFFECTS OF THE NEXT STAGE OF RUSSIAN MUNICIPAL REFORMS IN THE REGIONS OF CENTRAL CHERNOZEM

SLATINOV V.B. — Doctor of Political Sciences, Professor of the Department of Public Policy and Territorial Administration, Southwest State University (Russian Federation, Orel), e-mail: slatinov@yandex.ru

MERKULOVA K.G. - Applicant at the Department of Sociology and Political Science, Voronezh State University (Russian Federation, Voronezh) e-mail: merkulovakg@mail.ru

A package of amendments to the federal law on local self-government introduced in 2014 has had a major impact on the formation of new institutional design of local authorities. The key areas of institutional changes were the introduction of management models, excluding the direct elections of heads of municipalities by the population, at the same time endowed with the status of the heads of administrations and replacing them with a model of city manager. Legislative novels of 2015 expanded the range of models of management variability by municipalities and proposed options for the elections of heads of municipalities, authorized heads of administration and deputies, were actively used by the regional authorities for the implementation in practice of the organization of municipal management in different areas. The general trend of structural and personnel changes in the organization of the local government areas of the Central Chernozem Region is its further integration into the "vertical of power".

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

Слатинов Владимир Борисович – Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Орловский филиал, доктор политических наук, профессор кафедры государственной политики и территориального управления Юго-Западного государственного университета (Российская Федерация, г. Орел), e-mail: slatinov@yandex.ru

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

Несмотря на нарастание кризисных явлений в экономике, политический процесс в регионах Центрального Черноземья на протяжении нынешнего года развивался в направлении «стабилизации» - повсеместно отмечалось отсутствие крупных социальных протестов, а показатели «партии власти» и ее представителей на региональных и муниципальных выборах оказались в подавляющем большинстве кампаний весьма высокими[1]. Существенной чертой последних, впрочем, была низкая явка избирателей в крупных городах. Тем не менее сентябрьский «единый день голосования» не принес сюрпризов, лишь закрепив на фоне впавших в политическое безразличие горожан институциональное и ресурсное доминирование региональных властей. Отстроив режимы «управляемой конкуренции» в партийно-политической жизни территорий, губернаторские команды продолжили активно заниматься реализацией возможностей, предоставленных им в рамках нового этапа муниципальной реформы. Напомним, что прошлогодние законодательные изменения в 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» передали в руки региональных властей право устанавливать модели управления муниципалитетами (в рамках предложенного в законе набора вариантов) и перераспределять полномочия между уровнями власти (за исключением определенных для муниципалов как неотчуждаемые). К тому же в нынешнем году количество вариантов выбора моделей управления муниципалитетами было расширено – теперь к установленным еще с 2003 года трем вариантам добавилось еще два, причем оба предусматривают наличие «сильного мэра» (глава муниципалитета, возглавляющий администрацию). И если раньше опция с «сильным мэром» предполагала обязательное избрание этого должностного лица населением, то теперь его могут избрать депутаты представительного органа – либо из своего состава, либо из состава претендентов, представленных по результатам конкурса. Для губернаторов это радикально упрощает задачу с точки зрения пролонгации «вертикали» на муниципальный уровень.

При этом закрепленное право вариативного институционального выбора позволяет формировать «вертикаль власти» в регионах с учетом местных особенностей и интересов. Предложенная 131-ФЗ модель выбора с набором разных вариантов довольно гибкая. Возможностей для разнообразных институциональных решений, связанных со спецификой региона, расстановки сил акторов, устремлений основных игроков немало, и губернаторские стратегии строятся исходя из этих обстоятельств. Но вектор изменений во всех Черноземных регионах один – «вертикализация», то есть последовательное встраивание муниципального уровня в иерархическую властную систему.

В процессе «вертикализации» проявляются и распространяются довольно интересные и сходные практики – для Черноземья это, например, институт «заместителя губернатора по областному центру», когда на должность главы администрации столицы региона делегируется (через депутатов представительного органа или посредством прямых выборов населением) заместитель регионального главы. Напомним, что впервые эта практика была опробована в 2005 году в Тамбове, затем тиражирована в 2008 году в Курске и в 2011 году в Белгороде. В этих региональных столицах заместители руководителя региона стали сити-менеджерами. В Воронеже в 2013 году «заместитель губернатора по областному центру» предстал в другом амплуа – избранного населением мэра, сочетающего статус главы муниципалитета и главы администрации. И вот к группе черноземных столиц, руководимых бывшими заместителями губернаторов, присоединился Орел. После удачных для неформальной коалиции губернатора В. Потомского и «Единой России» выборов в горсовет препятствий для «овладения городом» со стороны

[1] См.: Слатинов В.Б. Итоги выборов в Черноземье: эффект «единого дня», пассивность горожан и новая электоральная аномалия» —URL.: http://abireg.ru/n_48908.html (Дата обращения – 15.09.2015)

губернаторский команды, имеющей, несмотря на принадлежность главы региона к КПРФ, сложные отношения с местным региональным отделением коммунистов, не осталось. Спикером Орловского горсовета и одновременно главой города был избран бывший заместитель председателя областного правительства В. Новиков[1]. Таким образом, в Орле, где сохранена модель сити-менеджера, реализована еще одна вариация института «заместителя губернатора по областному центру» - когда бывший заместитель главы региона становится не сити-менеджером или «сильным мэром», а отправляется осуществлять общий политический контроль над деятельностью городских институтов, при том что сити-менеджером также станет, скорее всего, губернаторский выдвиженец. По всем видимости, губернатор-«варяг» В. Потомский предпочел вариант «разделенного управления», чтобы не концентрировать слишком много власти в руках сити-менеджера, а сохранив баланс в системе городской власти, выступать арбитром и конечной инстанцией при принятии ключевых решений.

Когда в Орле институт «заместителя губернатора по областному центру» внедрялся в практику местного управления, в Белгороде, где эта модель была активирована в 2011 году, произошла корректировка способа руководства региональной столицей. Отставка сити-менеджера (который по местному уставу определяется в качестве мэра) С. Боженова стала неожиданной, как и его повторное возвращение в должность вице-губернатора[2]. Формальное повышение тем не менее означает переход на менее ресурсную позицию и может быть объяснено желанием белгородского губернатора Е. Савченко переформатировать управление областным центром под новые – антикризисные задачи. Оборотной стороной социально-экономических успехов Белгородской области является прогрессирующий рост долгов региона, которые в 2014 году превысили собственную доходную часть его бюджета[3]. В условиях сжимающихся ресурсных возможностей Центра и маловероятных перспектив получения существенной помощи из федерального бюджета руководство региона провозгласило стратегию экономии, которая предсказуемо предусматривает уменьшение при помощи соответствующих решений на региональном уровне ресурсного потенциала наиболее успешных муниципалитетов, включая областной центр. В таких условиях и с учетом моноцентрического характера региональной системы управления появление на должности главы администрации областного центра нового лица выглядит логичным решением.

Встраивание муниципалитетов Черноземья в «вертикаль» наиболее ярко проявилось в истории Долгоруковского района Липецкой области, где представительный орган был распущен решением суда формально – из-за выхода из его состава критически значимого числа депутатов, фактически – из-за нежелания последних утверждать в должности главы района (одновременно главы администрации) губернаторского выдвиженца[4]. Липецкий регион являет нам впечатляющую динамику использования предложенных федеральным законодателем моделей местного самоуправления. Губернатор региона О. Королев долгое время критиковал институт сити-менеджеров[5], затем осенью 2014 года руками областного парламента молниеносно ввел ее в муниципалитетах, а весной 2015 года, воспользовавшись изменениями в федеральное

[1] См.: Новым мэром Орла избран Василий Новиков – URL.: http://www.kommersant.ru/doc/2819650(дата обращения – 6.09.2015)

[2] См.: Цветков А., Инютин В. Белгород поделится главой с регионом – URL.: http://www.kommersant.ru/doc/2826408 (Дата обращения – 6.09.2015)

[3] См.: Государственный долг Белгородской области превысил доходную часть ее бюджета – URL.: http://belgorod.rusplt.ru/index/gosudarstvennyiy-dolg-belgorodskoy-oblasti-prevyisit-dohodyi-byudjeta.html (дата обращения – 7.09.2015)

[4] См.: Калашников С., Цветков А. Неповиновение районного масштаба – URL.: http://www.kommersant.ru/doc/2822001

[5] См.: Бирюкова В. Губернатор Липецкой области Олег Королев надеется на упразднение института сити-менеджеров - URL.: http://abireg.ru/n_20812.html (Дата обращения – 6.09.2015)

законодательство, где появилась должность «сильного главы» муниципалитета (совмещающего статус высшего должностного лица и главы администрации), но избираемого не населением, а депутатами по итогам конкурса – закрепил эту конструкцию в регионе. Сопротивление райсовета губернаторскому выдвиженцу не сопровождалось поиском компромисса между руководством региона и местными депутатами. Губернаторская команда предпочла «игру с нулевой суммой» с отрицанием вмешательства в процесс утверждения кандидатуры главы, последующим сложением депутатами от «Единой России» мандатов и роспуском райсовета решением областного суда. Новый состав райсовета будет комплектоваться уже не на прямых выборах, а методом делегирования с нижнего уровня муниципалитетов (такая же схема принята теперь в Белгородской, Тамбовской, Орловской областях), поэтому, как можно предположить, будет более лоялен к выдвиженцам областной власти.

Случай с Долгоруковским райсоветом Липецкой области наиболее остро высветил проблему новой муниципальной реформы, которая фактически дала права губернаторам формировать системы управления в подведомственных им регионах по своему усмотрению – где и как искать баланс между логикой «вертикализации» и местными интересами. Внедрив повсеместно институт сити-менеджеров и «сильных глав», избираемых депутатами по конкурсу (прямые выборы главы городского округа в регионах Центрального Черноземья остались только в городе Воронеже, а глав муниципальных районов – только в Курской области), губернаторы ожидают «эффекта управленческой консолидации» для решения как антикризисных задач, так и задач развития. Динамика докризисного хозяйственного развития многих областей Черноземья, в которых сложились политические режимы, тяготеющие к моноцентризму (Белгородская, Воронежская, Липецкая, Тамбовская области)[1], демонстрировала позитивные эффекты «управленческой консолидации», реализованные в отношении муниципалов, преимущественно в рамках неформального влияния. Однако открытым остается вопрос – способен ли новый виток «управленческой консолидации» на основе переформатированной законодательной базы и усиленных формальных полномочий региональных органов власти в отношении муниципалитетов дать положительные социальные и экономические эффекты в условиях обостряющегося дефицита ресурсов и нарастающих проблем с легитимностью новых муниципальных властей? Еще более опасным для складывающихся в регионах «вертикальных» властных конструкций представляется потенциальная возможность «пробуждения городов» выхода основной массы городских жителей из состояния общественно-политической апатии и предъявления с их стороны по отношению к властям требований реального политического и управленческого участия.

Библиография/ References

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

2. Евстифеев Р.В. Новейшие трансформации местного самоуправления в России // Социально-политическая трансформация в современной России: поиск модели устойчивого развития. Сборник статей / Ин-т «Справедливый мир», Рос. ассоц. полит. науки. Редколл.: Л.И. Никовская (отв. ред), В.Н. Шевченко, В.Н. Якимец. – М.: Ключ-С, 2015. – С. 129–143.

3. Слатинов В.Б. Итоги выборов в Черноземье: эффект «единого дня», пассивность горожан и новая электоральная аномалия» // Агентство бизнес-информации регион [Электронный ресурс] – URL.: http://abireg.ru/n_48908.html

[1] См.: Клявина Ю. Два региона Черноземья не дотянули до среднероссийского уровня социально-экономического развития - URL.: http://abireg.com/n_22709.html

4. Туровский Р. Ф. Российское местное самоуправление: агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассивности // Политические исследования. – 2015. – № 2. – С. 35-51.

1. Gel'man, V.Ia. (2007) Ot mestnogo samoupravleniia – k vertikali vlasti [From the local government - a vertical power] // Pro et contra. – № 1. – P.6-19. (In Russ.)
2. Evstifeev, R.V. (2015) Noveishie transformatsii mestnogo samoupravleniia v Rossii [The latest transformation of local government in Russia] // Sotsial'no-politicheskaia transformatsiia v sovremennoi Rossii: poisk modeli ustoichivogo razvitiia. Sbornik statei / In-t «Spravedlivyi mir», Ros.assots.polit. nauki. Redkoll.: L.I. Nikovskaia (otv. Red), V.N. Shevchenko, V.N. Iakimets. – M.: Kliuch-S, - P. 129-143. (In Russ.)
3. Slatinov, V.B. Itogi vyborov v Chernozem'e: effekt «edinogo dnia», passivnost' gorozhan i novaia elektoral'naia anomaliia» [The results of elections in the Black Earth: the effect of "one day" the passivity of citizens and a new electoral anomaly "] //Agentstvo biznes-informatsii region [Elektronnyi resurs] – URL.: http://abireg.ru/n_48908.html (In Russ.)
4. Turovskii, R. F. (2015) Rossiiskoe mestnoe samoupravlenie: agent gosudarstvennoi vlasti v lovushke nedofinansirovaniia i grazhdanskoi passivnosti [Russia's local government: an agent of the government in the trap of underfunding and civic passivity] // Politicheskie issledovaniia [Polis. Political Studies]. – № 2. – P. 35–51. (In Russ.)