УДК 321.01

Меркулова К.Г.

Условия и факторы институционального выбора моделей управления городами в процессе муниципальной реформы

В статье выявлены ключевые условия и факторы формирования систем городского управления региональными столицами в России в процессе реформирования местного самоуправления. Установлено, указанный институциональный выбор определялся различными обстоятельствами, включая влияние федеральных политических процессов, характер регионального политического режима, интересы, идеологические предпочтения и стратегии региональных и локальных игроков. В результате в различных региональных центрах России сформировалось два варианта организации системы управления – с «сильным мэром», избираемым на муниципальных выборах и возглавляющим местную администрацию, и с «сити-менеджером» – главой администрации, нанятым избранными на выборах депутатами представительного органа города. При этом модель с сити-менеджером более адекватно вписывается в процессы централизации политической власти в стране, а также является важным институциональным инструментом усиления политического контроля за деятельностью местной власти со стороны исполнительных структур регионов и губернаторов.

Ключевые слова: местное самоуправление, политический режим, институты.

В прошедшем году институциональная организация местного самоуправлении в стране подверглась глубокой корректировке. Последняя объяснялась ее авторами тем, что длительное (десятилетнее) применение принятого в начале 2000-х годов нового законодательства о местном самоуправлении сформировало достаточный опыт функционирования местной власти и создало необходимые условия для внесения существенных изменений в территориальную и структурную организацию муниципалитетов. Выбор формальной структурной модели организации муниципальной власти в городских округах из предложенных в 2003 году федеральным законодателем вариантов представлял собой важный элемент институциональной трансформации систем управления городами. И хотя, согласно законодательству, субъектом этого выбора до прошлого года был муниципалитет (точнее, представительный орган муниципального образования, принимающий устав последнего), определяющими стали политические возможности и тренды, формируемые на федеральном уровне, сочетающиеся с трансформацией региональных режимов (отмена губернаторских выборов, внутрирегиональная «вертикализация», угасание политической конкуренции как продолжение федеральных трендов, широкое привлечение на губернаторские посты «варягов»), а также расстановка сил акторов на локальном уровне.

О необходимости «разворота» в организации и функционировании местного самоуправления в сторону его «приближения к интересам и запросам граждан» заявил Президент РФ в очередном Послании Федеральному Собранию в декабре 2013 года – с этого момента внесение соответствующих изменений в институциональную конструкцию местного самоуправления стало вопросом времени[1]. Весной 2014 года поправки в 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», суще-

ственным образом трансформирующие территориальную организацию и порядок наделения полномочиями муниципалитетов, а также структурное построение их органов власти, были приняты федеральным парламентом.

В настоящий момент в регионах, в целом, завершилась активная работа по адаптации законодательных новелл к сложившейся практике организации местной власти. Говорить об институциональных эффектах принятых нормативных изменений преждевременно, однако, принципиально важно определить – какие факторы обусловили институциональный выбор модели управления городами из предложенных ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» вариантов.

Ключевым обстоятельством, повлиявшим на содержание изменений в законодательстве о местном самоуправлении федерального уровня и его применение в регионах стал политический тренд на усиление влияния президентской «вертикали» на политические процессы в стране, в том числе на губернаторский корпус. Переход к выборности глав субъектов РФ с учетом применения различных инструментов «фильтрации» в процессе отбора кандидатов и использования определенных технологий организации избирательных кампаний, не ослабил зависимости губернаторов от центральной власти[2]. При этом социальные обязательства, зафиксированные в т.н. «майских указах» Президента, в значительной мере должны быть исполнены на региональном уровне. Это требует консолидации ресурсов, особенно учитывая нарастающие проблемы в экономике страны[4]. В этих условиях у находящихся под политическим контролем верховной власти губернаторов возникает потребность в формировании механизмов дополнительного обширного воздействия на муниципалитеты, включая их ресурсный и организационный потенциал. Таким образом, характер институционального устройства и практики функционировании местного самоуправления в рамках нового политического курса, формируемого после президентских выборов 2012 года и направленного на укрепление «вертикали власти», трансформировались в сторону усиления полномочий региональных властей по установлению порядка формирования и характера ресурсного обеспечения местной власти. Одновременно на высшем политическом уровне 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 131-ФЗ, 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 могут перераспределяться полномочия между региональным и местным уровнями публичной власти (при этом определен объем неотчуждаемых полномочий муниципалитетов), переформатироваться территориальная организация в городских округах (посредством разделения их на районы как муниципальные образования и наоборот), а также устанавливаться порядок формирования и распределения полномочий 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 муниципальных районов и городских округов с внутригородским делением. В частности, законом субъекта РФ может быть установлен порядок формирования представительных органов муниципальных районов и городских округов с внутригородским делением методом не прямых выборов, а делегирования депутатов с нижестоящего муниципального уровня. При такой организации власти в районах и больших городах в обязательном порядке закрепляется модель управления с сити-менеджером и главой муниципалитета, избираемого из состава депутатов. В остальных случаях сохраняется выбор из прежних трех вариантов организации муниципальной власти, но право на установление такого порядка формально

делегировано теперь представительным органам субъектов РФ – на основе принятых ими законов муниципалитеты обязаны скорректировать свои уставы.

Таким образом, в новой конфигурации законодательства о местном самоуправлении за областным парламентом, а фактически, учитывая российские реалии – за руководством исполнительной власти региона – 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 его дальнейшее встраивание в «вертикаль» и усиление политического контроля над ним со стороны государственной власти, прежде всего – исполнительных структур регионального уровня.

Обширные институциональные изменения, ожидаемые на уровне местной власти, будут осуществляться в рамках традиционного цикла реформы – от институционального выбора к институциональным эффектам и последующей корректировке принятых решений. Понятно, что на институциональный выбор влияют различные факторы, в частности, интересы ключевых акторов и идеологические представления игроков, принимающих решения. С учетом более широкого контекста изменений в политической системе, курс на упрощение и «вертикализацию» местных систем управления в регионах стал к настоящему моменту преобладающим, в частности, более широко распространяется модель с сити-менеджером и главой муниципалитета, избираемого из состава представительного органа.

С другой стороны, указанная модель имеет потенциальные внутренние структурные напряжения, связана с дефицитом ответственности, недостаточностью публичной легитимации руководства исполнительной властью муниципалитета и плохо функционирующей обратной связью последнего с населением. Многие региональные руководители осознают эти ограничения, а наблюдаемая в настоящий момент высокая степень подконтрольности избирательного процесса отчасти снимает проблему возможной победы на выборах мэра областного центра кандидата, нелояльного региональной власти. Тем не менее, именно поведение жителей региональных столиц для «вертикали», включая губернаторов, является труднопрогнозируемым и плохо поддающимся управлению. В этом контексте модель с сити-менеджером выглядит менее рисковой и более предсказуемой.

Предоставление федеральным законодателем региональным властям права фактически определять ключевые параметры организации систем местного самоуправления в муниципалитетах приведет в ближайшем будущем к резкому росту разнообразия подходов к построению местной власти и ее политико-управленческих конфигураций.

---

[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. 141–143.

[2] См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию 12 декабря 2013 года // Президент России. Официальный сайт. http://kremlin.ru/transcripts/19825

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

[4] См.: Зубаревич Н. «Четыре России» отменяются // Новая газета. 2014. 22 декабря. № 144.