

## ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ЭФФЕКТЫ ТРАНСФОРМАЦИИ СИСТЕМ УПРАВЛЕНИЯ ОБЛАСТНЫМИ ЦЕНТРАМИ В УСЛОВИЯХ МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ (НА МАТЕРИАЛАХ ЦЕНТРАЛЬНО-ЧЕРНОЗЕМНОГО РЕГИОНА)

.....

**В. Б. Слатинов, К. Г. Меркулова<sup>1</sup>**

В статье на основе методов неинституционального анализа исследованы особенности институциональной трансформации систем городского управления региональными столицами областей Центрального Черноземья России. Установлено, что реформирование местного самоуправления, осуществляемое в рамках реализации Федерального закона № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», принятого в 2003 г., предполагало осуществление институционального выбора между тремя вариантами организации местной власти в городах. Указанный институциональный выбор определялся различными факторами, включая влияние федеральных политических процессов, характер регионального политического режима, интересы, идеологические предпочтения и стратегии региональных и локальных игроков. В результате в различных региональных центрах Черноземья 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 служит важным институциональным инструментом усиления политического контроля за деятельностью местной власти со стороны исполнительных структур регионов и губернаторов. Отмечено, что доминирующим трендом политических изменений на федеральном, региональном и местном уровнях в настоящий момент является углубление политического контроля вышестоящих уровней властной иерархии над нижестоящими, включая расширение полномочий региональных органов власти по формированию институционального дизайна и определению объема полномочий органов местного самоуправления в рамках установленных федеральным законодателем.

*Ключевые слова:* местное самоуправление, политический режим, институты, муниципальная автономия, политический контроль.

---

<sup>1</sup> Слатинов Владимир Борисович – доктор политических наук, доцент, директор Центра «Высшая школа регионального управления» Орловского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. Эл. почта: slatinov@yandex.ru.

Меркулова Ксения Геннадьевна – соискатель кафедры социологии и политологии Воронежского государственного университета. Эл. почта: kseniia.merkulova@gmail.com.

В 2014 г. законодательство о местном самоуправлении в стране подверглось глубокой корректировке. Последняя объяснялась ее авторами тем, что десятилетнее применение принятого в 2003 г. Федерального закона № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (далее — Закон № 131-ФЗ) сформировало соответствующий опыт функционирования местной власти и создало необходимые условия для внесения существенных изменений в территориальную и структурную организацию муниципалитетов с целью приближения их деятельности к интересам населения. О необходимости подобных изменений заявил Президент РФ в очередном Послании Федеральному Собранию в декабре 2013 г. [Послание Президента, 2013] — с этого момента внесение соответствующих изменений в институциональный дизайн местного самоуправления стало вопросом времени. Весной 2014 г. поправки в Закон № 131-ФЗ, существенным образом трансформирующие территориальную организацию и порядок наделения полномочиями муниципалитетов, а также структурное построение их органов власти, были приняты.

В настоящий момент в регионах идет активная работа по адаптации законодательных новелл к сложившейся практике организации местной власти. Говорить об институциональных эффектах принятых нормативных изменений преждевременно, однако, прогнозируя их, критически важно оценить последствия уже произведенной коренной институциональной трансформации местного самоуправления в течение десяти лет применения Закона № 131-ФЗ — с 2003 по 2013 г. В данной статье мы остановимся на институциональных эффектах реализованных в последнее десятилетие преобразований систем управления областными центрами. Именно они, по мнению экспертов, располагают в постсоветской России максимальным ресурсным потенциалом для создания муниципальной автономии [Автономия или контроль..., с. 31], рассматриваемой как критически важное условие для формирования полноценных практик местного самоуправления [Goldsmith, 1990, pp. 15-35]. За этим стоит фундаментальное для России и ее регионов противостояние модернизационных центров, в роли которых выступают в первую очередь крупные города и их агломерации, и остальных периферийных и полупериферийных зон [Ioffe, pp. 31-79]. Далее будут проанализированы последствия изменений в системах муниципального управления областных столиц регионов Центрального Черноземья.

### **Условия и факторы институционального выбора моделей управления областными центрами регионов Черноземья: сравнение случаев**

Глубокие институциональные изменения, вызванные реализацией принятого в 2003 г. Закона № 131-ФЗ, непосредственным образом затронули структурную организацию муниципальных органов власти. В ряду наиболее значимых инноваций, предложенных законом, следует выделить ограниченную

вариативность моделей организации муниципальной власти в муниципалитетах, представленную в виде трех позиций. 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 мэ́р). 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 Законе № 131-ФЗ, предложенный законодателем, отражал несколько целей федерального центра, запустившего в 2003 г. масштабную муниципальную реформу. Как отмечают эксперты, сама идея Закона № 131-ФЗ отражала стремление к бюрократической рационализации местного самоуправления [Гельман, 2001, с. 78], поскольку предыдущий федеральный закон 1995 г. содержал немало расплывчатых формулировок, способствующих «расползанию» институциональных форм осуществления местной власти в стране, начиная с моделей ее территориальной организации и заканчивая полномочиями и предметами ведения муниципалитетов. В этом смысле Закон № 131-ФЗ 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 полномочий» по предложению Президента РФ, а также радикальное сокращение численности политических партий и последовательное сужение политической конкуренции на федеральном, региональном и местном уровнях.

Городские системы политико-экономического управления (локальные режимы) формируются и функционируют под воздействием следующих факторов: 1) внешних по отношению к локальным режимам структурных характеристик (географическое положение, ресурсы, социально-экономическая структура, общий контекст развития страны и глобальной экономики); 2) политиче-

ских возможностей, задающих политическую и институциональную среду для локальных режимов и стимулы-ограничения для их акторов; 3) механизмов политико-экономического управления, осуществляемого на вышестоящих уровнях посредством политического курса [Stone, 1989]. В свою очередь, результаты деятельности городских систем политико-экономического управления (локальных режимов) возникают как следствие взаимодействия акторов в рамках, задаваемых локальными институтами (формальными и неформальными). Эти результаты проявляются на трех взаимосвязанных аренах локального уровня — политической власти (local politics), политических курсов (local policies) и политико-экономического управления (local governance) [Гельман, Рыженков, 2010, с. 132-133].

Выбор формальной структурной модели организации муниципальной власти в городских округах в рамках предложенных Законом № 131-ФЗ вариантов, представлял собой важный элемент институциональной трансформации локальных режимов, поэтому испытывал активное влияние трех обозначенных выше факторов. 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.

Относительно последней следует особо отметить, что экономический рост 2000-2008 гг. 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. Указанные процессы повлияли на характер локального политико-экономического управления, которое столкнулось с проблемами, отчасти сходными с некогда стоявшими в повестке дня городских режимов американских и европейских городов [Гельман, Рыженков, 2010, с. 135]. 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. Последнее обстоятельство особенно ярко проявилось через массовое участие представителей бизнес-сообщества в выборах в представительные органы городов и вытеснение ими оттуда представителей интеллигенции.

Трансформация общероссийского политического режима в модель «навязанного консенсуса в условиях экономического роста», основанного на притоке капитала с сырьевых рынков и внутреннем спросе [Рогов, 2009, с. 21] на локальном уровне способствовала формированию «коалиций роста» [Гельман,

Рыженков, 2010, с. 134], когда издержки оппортунистического поведения для большинства бизнес-игроков (например, политическое оппонирование региональной и местной власти) были выше встраивания в «вертикаль» и «партию власти». Таким образом, формировались условия, когда резкое снижение политической конкуренции на региональном и муниципальном уровне «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 управляемость политического пространства достигла особенно высокой величины, 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 в административных центрах субъектов РФ становится модель с нанимаемым сити-менеджером (главой администрации) и избранным из состава представительного органа главой муниципального образования. Указанная модель позволяет решить сразу несколько обозначившихся в процессе рецентрализации и политической «вертикализации» ключевых проблем. Во-первых, избежать «конфликта легитимностей», поскольку после отмены губернаторских выборов наличие в административном центре субъекта РФ руководителя, получившего мандат на всенародных выборах, делало его более легитимным, нежели главу субъекта РФ. Во-вторых, логика «вертикализации» требовала встраивания глав администраций городов в новую управленческую конструкцию, а найм сити-менеджера представительным органом муниципалитета представлял собой именно такой механизм интеграции. В-третьих, появление на должности сити-менеджера согласованного кандидата большинства городского представительного органа и областной исполнительной власти (чаще даже — прямого представителя исполнительной власти региона, одобренного депутатами) позволяло перевести политико-управленческую коммуникацию руководства областных центров и региональных властей в русло активных неформальных контактов по решению проблем использования городских активов и иных ресурсов столицы региона, а также бюджетных ресурсов субъекта РФ, идущих на поддержку бюджета региональной столицы. В целом можно согласиться, что внедрение указанной модели организации муниципальной власти, рекомендованной для уровня городских округов и муниципальных районов на совещании губернаторов Центрального федерального округа в 2008 г. в Курске [Вишневецкая, 2008], отвечало политической логике «бюрократического упрощения» местного самоуправления [Кынев, 2010] в рамках федеральной политики, начиная с середины 2000-х гг.

Осуществление указанных закономерностей в практике функционирования и в процессе эволюции городских систем политико-экономического управления в регионах Центрального Черноземья в значительной степени было связано с особенностями и специфическими характеристиками региональных политических режимов, с расстановкой сил акторов на региональном и локальном уровнях [Слатинов, 2009, с. 17]. Здесь проявлялись свои структурные и ситуативные особенности.

В регионах, где к началу 2000-х гг. сформировались моноцентрические политические режимы (Белгород, Тамбов) с наличием отстроенной региональной «вертикали власти», переход к модели управления областным центром с наемным сити-менеджером и главой города, избираемого из состава депутатов, прошел быстро и безболезненно. В Липецкой области (региональный режим ближе к моноцентрическому типу) наличие в регионе крупного экономического игрока федерального уровня в лице Новолипецкого металлургического комбината, отстаивающего собственные интересы в региональной и муниципальной политике, делало для региональных властей в качестве более предпочтительной стратегии сохранение выборности главы областного центра. Переход к модели с сити-менеджером создавал риск найма на эту должность представителя НЛМК, активно влияющего на городскую политику, а не областных властей. Наличие выборного мэра, фигура которого является компромиссной между комбинатом и региональной властью, стало своеобразной гарантией сохранения баланса сил в региональной столице. Липецкий губернатор О. Королев, очевидно, по этой причине является последовательным противником института сити-менеджеров, выступая за выборность глав муниципальных образований [Хлебников, 2011].

В режимах «сообщества элит» переход к модели с сити-менеджером становится следствием формирования элитного консенсуса в условиях параллельно протекающих процессов образования «коалиций роста» и усиления политического и административного потенциала региональной исполнительной власти как доминирующего игрока. Наиболее типичный пример в этом отношении — Курск. В Курске «бизнес-большинство» в Горсобрании, представленное «партией власти», после некоторых колебаний приняло предложенную областной властью модель с сити-менеджером, а выборы в городской представительный орган в 2007 г. еще более упрочили в нем долю представителей «партии власти» (практически полностью представленную бизнес-сообществом) и закрепили сложившийся консенсус.

Следует отметить, что федеральный центр в рамках «вертикализации» российской системы управления фактически поддерживал повсеместное распространение модели с сити-менеджером. В 2009 г. в Закон № 131-ФЗ были внесены изменения, согласно которым поправки в уставы муниципальных образований в части полномочий, срока полномочий и порядка избрания выборных

должностных лиц местного самоуправления могли вноситься до окончания срока полномочий муниципального органа, принявшего эти поправки. Иначе говоря, переход к модели с сити-менеджером можно было осуществлять «по ходу», например, в случае отставки избранного мэра.

В Воронежской области в региональном «сообществе элит» не складывался консенсус относительно модели с сити-менеджером, а избранный в 2004 г. мэр Б. Скрынников активно конфликтовал с областным руководством, которое не располагало достаточным авторитетом и ресурсами для подавления городской автономии. В 2008 г. на выборах мэра победил представитель «партии власти» С. Колиух, имеющий глубокие связи и влияние среди ключевых городских экономических игроков. В 2009 г. губернатором региона стал бывший вице-премьер и министр федерального правительства А. Гордеев, быстро занявший позиции доминирующего игрока в региональной политике. В начале своего правления он высказался за переход региональной столицы к модели с сити-менеджером [Инютин, 2009б], однако традиции муниципальной автономии и осознание потребности в публичной легитимации должностного лица, управляющего городом-миллионником, привели к пересмотру прежней позиции. В то же время задачу установления политического контроля над региональной столицей воронежский губернатор решил другим путем. Выступив в 2012 г. с жесткой критикой положения дел в мэрии, где губернатор обнаружил «коррупционный клубок», А. Гордеев в ультимативной форме потребовал реструктуризации городской власти и кадровой чистки в администрации Воронежа [Клявина, 2013]. Для выполнения этого требования при областном правительстве была создана специальная комиссия во главе с вице-губернатором по пересмотру структуры администрации Воронежа и оценке профессионального уровня ее ключевых должностных лиц. Очевидное нарушение фактом создания этой комиссии принципа автономии местного самоуправления от государственной власти не нашло отклика в надзорных и правоохранительных структурах, хотя в постановлении губернатора о создании комиссии ее решениям придавался «рекомендательный характер» [Лукьянов, 2012]. Согласился с созданием комиссии и мэр С. Колиух, тем более что параллельно против близких к нему бизнесменов были заведены уголовные дела [Смирнов, 2012].

Деятельность созданной губернатором А. Гордеевым комиссии фактически означала введение «внешнего управления» областным центром. Не выдержав давления, избранный мэр С. Колиух в марте 2013 г. ушел в отставку, а исполняющим обязанности мэра стал поддерживаемый губернатором молодой бизнесмен, владелец воронежского мебельного холдинга «Ангстем» Г. Чернушкин. Впрочем, выбор последнего оказался не совсем удачным. Проработав с марта по июль 2013 г., Г. Чернушкин заявил о своей отставке. Лихорадочный поиск кандидата в мэры за полтора месяца до единого дня голосования привел губернатора к идее рекомендовать к назначению временно исполняющим

обязанности главы администрации Воронежа своего первого заместителя А. Гусева, возглавлявшего комиссию по повышению эффективности работы мэрии [Федяшева, 2013].

Несмотря на неблагоприятные прогнозы экспертов о возможном поражении не обладающего яркой харизмой А. Гусева в оппозиционно настроенном Воронеже, активная поддержка губернатора, проведение выборов в единый день голосования, административная мобилизация лояльного электората и раскол среди оппозиционных кандидатов привели к победе губернаторского выдвиженца. Правда, ценой выигрыша стала крайне низкая легитимность нового градоначальника — А. Гусев получил 43,6% голосов при явке в 23% избирателей [Карabut, 2013]. Своей победой А. Гусев продолжил обозначившуюся с началом муниципальной реформы в рамках реализации Закона № 131-ФЗ в Черноземье тенденцию прихода на должности глав администраций региональных столиц заместителей губернаторов, но в отличие от него — в качестве сити-менеджеров: в 2005 г. заместитель губернатора Тамбовской области М. Косенков стал главой администрации Тамбова, в 2008 г. сити-менеджером Курска назначен заместитель губернатора Н. Овчаров, в 2011 г. на должность главы администрации Белгорода был нанят заместитель губернатора области С. Боженов. Формирование, таким образом, неформального института «заместителя губернатора по областному центру» в регионах Черноземья стало существенным элементом неформальной институционализации политического контроля за региональными столицами со стороны областных властей в дополнение к законодательно закрепляемым дополнительным механизмам подотчетности городских властей перед региональными руководителями.

Выбор модели организации органов местного самоуправления в Орле оказал существенное влияние на эволюцию регионального политического режима. Институциональное решение на старте реализации Закона № 131-ФЗ о переходе к модели с выборным мэром было принято в рамках существования моноцентрического политического режима губернатора Е. Строева, терявшего, однако, потенциал для подавления автономных игроков. В 2006 г. поражение вице-губернатора на выборах мэра кандидата «партии власти» и победа кандидата, поддерживаемого КПРФ, нанесли болезненный удар по моноцентрической системе. Возник конфликт по линии областная власть — власть областного центра, приведший к формированию политически автономного центра силы. И хотя в 2007 г. глава Орла был формально инкорпорирован в «Единую Россию», структурные противоречия между уровнями власти и автономия областного центра сохранились. Против мэра было возбуждено уголовное дело за уклонение от уплаты налогов в бытность руководителем коммерческой организации. В мае 2008 г. последовало решение суда о его задержании. Впрочем, градоначальник тут же ушел в отпуск, в котором находился более года [Инютин, 2009а].



Поражение выдвиженца губернатора и последующее развитие конфликта между областной и городской властями сыграли роль катализатора распада орловского моноцентрического режима, закончившегося в феврале 2009 г. добровольно-принудительной отставкой Е. Строева. Новый губернатор-«варяг» А. Козлов был вынужден осуществлять переформатирование региональной системы управления, которая утратила прежний моноцентрический характер и превратилась в «сообщество элит». Находящийся под следствием и «в отпуске» мэр Орла А. Касьянов добровольно сдался в руки правосудия и ушел в отставку весной 2009 г. Выборы мэра, проведенные в феврале 2010 г., потребовали от областной исполнительной власти и «Единой России» серьезной мобилизации ресурсов для победы своего представителя — бывшего руководителя ГУ МЧС по Орловской области В. Сафьянова в противостоянии с кандидатом от КПРФ. Впрочем, наличие уже сформировавшейся городской автономии, обширные связи нового мэра в местной элите наряду с быстро возникшими противоречиями относительно использования городских активов в короткий срок сформировали атмосферу постоянно усугубляющейся конфликтности между двумя уровнями власти [Сафьянов, 2012]. Низкий результат «партии власти» в городе Орле на выборах в Государственную Думу 4 декабря 2011 г. позволил губернатору перейти в политическое наступление на мэра, обвиненного в нецелевом расходовании бюджетных средств. Воспользовавшись поправками, внесенными в Закон № 131-ФЗ в 2009 г. в части возможности отставки избранных мэров, в том числе по инициативе руководства региональной исполнительной власти, орловский губернатор инициировал отрешение, которое было осуществлено со второй попытки в январе 2012 г. при поддержке фракции КПРФ, составляющей почти половину депутатов в представительном органе Орла [Инютин, 2012]. Ранее, осенью 2010 г. при согласии А. Сафьянова были приняты поправки к уставу города, вводящие со следующего срока полномочий муниципальных органов модель с сити-менеджером [Инютин, 2010]. Данные поправки после удаления В. Сафьянова в отставку были введены в действие, и в административном центре Орловской области появился институт сити-менеджера. При этом между двумя доминирующими фракциями в городском Совете Орла (фракцией «Единой России» и КПРФ) было заключено соглашение о распределении ролей: должность главы Совета — главы города досталась представителю КПРФ, а на должность сити-менеджера был нанят представитель «партии власти». В рамках полицентрической конструкции городского управления автономия муниципальных акторов в Орле существенно возросла. На это не замедлил обратить внимание назначенный в феврале 2014 г. временно исполняющий обязанности губернатора области представитель КПРФ В. Потомский. Выразив крайнее неудовлетворение результатами деятельности администрации Орла, он потребовал от сити-менеджера коренным образом улучшить качество работы [Потомский протестировал..., 2014]. В окружении губернатора заявили, что в городе слишком высок уровень автоно-

мии от областной власти, пагубно влияющий на эффективность муниципальных органов, и после выборов 14 сентября 2014 г. губернатором будет поставлен вопрос об удалении сити-менеджера в отставку. В качестве наиболее предпочтительного претендента на должность сити-менеджера был назван заместитель губернатора (в этом случае Орел станет пятым регионом Черноземья, где появится заместитель губернатора по областному центру). И хотя позже сам исполняющий обязанности губернатора заявил, что, возможно, сохранит главу администрации Орла «в своей команде» [Прах, 2014], перспектива уменьшения муниципальной автономии и усиления политического контроля над областным центром Орловской области после получения В. Потомским статуса избранного губернатора выглядит как наиболее вероятная.

### **Эффекты институционального выбора и перспективы трансформации систем управления городами в условиях нового витка муниципальной реформы**

Рассмотренные случаи убедительно показывают взаимообусловленность институциональных изменений систем городского управления и расстановки сил акторов, их ресурсов и стратегий в рамках региональных режимов. При этом очевидно, что «шаблонно-эффективной» модели управления выделить не удастся. Для обеспечения успешности муниципального развития важно «попадание» в приемлемый набор институциональных условий и особенностей расстановки сил в регионе. С этой точки зрения модель с сити-менеджером позволяет в условиях моноцентрических режимов и режимов «сообщества элит» при наличии внутриэлитного консенсуса, обеспечить малоконфликтное сосуществование городской и областной властей и возможность путем активных, преимущественно, неформальных коммуникаций, достигать договоренностей относительно распределения ресурсов, управления активами и планирования муниципального развития. Важно и то, что модель с сити-менеджером практически исключает возможность попадания на должность главы администрации города популиста.

В то же время в 2011 г. и первой половине 2012 г. 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 [Попова, 2012, с. 60-61].

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 поправками в Закон № 131-ФЗ 2009 г. о его ежегодном обязательном отчете и возможностью депутатов удалить его в отставку по своей инициативе или предложению главы субъекта РФ, скорее, формализовало практику «вертикальной» зависимости сити-менеджера от губернатора, а «горизонтальной» — от городских лоббистов, доминирующих в представительных органах областных столиц. Региональным властям сохранение модели с сити-менеджером дает возможность поддерживать наиболее удобно организованную систему политического контроля за областным центром. Возвращение губернаторских выборов мало изменило мотивацию руководителей регионов — минимизация муниципальной автономии региональной столицы и контроль над системой управления в ней остаются приоритетными задачами. В Курске в 2012 г. незадолго до истечения срока полномочий Городского собрания его главой были инициировано принятие поправок в Устав о возвращении модели с избираемым населением главой города, возглавляющим администрацию («сильного мэра»). В поддержку инициативы высказались ряд представителей региональной элиты, включая спикера регионального парламента, возглавлявшего местное отделение «Единой России». Категорическим противником перехода к выборности руководства исполнительной власти областного центра выступил губернатор. На инициированных для обсуждения поправок в Устав публичных слушаниях лояльное региональной власти большинство, образованное бюджетниками и муниципальными служащими, отвергло предложенные изменения [Валагин, 2012]. Весной 2014 г. ушел в отставку и спикер областной Думы, заявив о «спекуляциях на якобы имеющихся его разногласиях с областным руководством» [Инютин, 2013]. Таким образом, вопрос о сохранении выгодной областной исполнительной власти модели управления областным центром превратился в маркер влияния и индикатор уровня контроля губернатора над политическими процессами в регионе и над региональной элитой.

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 рамках реализации указа Правительством РФ в Государственную Думу был внесен законопроект, предусматривающий исключение из Закона № 131-ФЗ модели, где глава муниципального образования избирался из состава

депутатов. Итак, 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).

Законопроект отменял наиболее удобную для губернаторов и адекватную «вертикализации» местного самоуправления конструкцию управления муниципалитетами, поэтому федеральный парламент не торопился его рассматривать [Винокурова, 2013]. Изменения в политической системе страны, обозначившиеся в 2012-2013 гг., 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. Стратегия одновременного усиления политического контроля, возвращения внешней (при этом подконтрольной) процедуры всенародных выборов губернаторов и некоторое расширение их полномочий определяется экспертами как «регионализация вместо федерализации» [Рогов, 2014, с. 25-27]. Её стержневым моментом стало укрепление власти руководителей субъектов Федерации и их легитимности при углублении институциональной зависимости от федерального центра.

Институциональный дизайн и практики функционирования местного самоуправления в рамках такого политического курса должны были неизбежно трансформироваться в сторону усиления полномочий 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 к Закону № 131-ФЗ, принятых весной 2014 г., решает указанные задачи. Фактически региональным властям 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 устанавливается порядок формирования и распределения полномочий орга-

нов 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 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 вступает 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 будут влиять различные факторы — начальные условия (сложившиеся системы организации муниципальной власти приобрели сегодня известную степень инерции), интересы ключевых акторов (в первую очередь региональной исполнительной власти, заинтересованной в настоящий момент в оптимизации и мобилизации ресурсов на выполнение социальных обязательств, развитие территорий и удовлетворение потребностей аффилированных с ней групп интересов), идеологические представления игроков, принимающих решения. Несложно прогнозировать, что с учетом более широкого контекста изменений в политической системе курс на упрощение и «вертикализацию» местных систем управления в регионах станет преобладать, следовательно, будет и далее широко распространяться модель с сити-менеджером и главой муниципалитета, избираемого из состава представительного органа.

Вместе с тем указанная модель имеет потенциальные внутренние структурные напряжения, связанные с размыванием ответственности, явным дефицитом публичной легитимации и плохо функционирующей подотчетностью перед населением. Многие региональные руководители осознают эти ограничения, в частности, губернатор Воронежской области А. Гордеев осенью 2014 г. заявил, что является сторонником модели сильного мэра [Гордеев, 2014]. В других случаях сохранению и поддержанию указанной модели способствует структура интересов заинтересованных акторов и их стратегии (липецкий случай).

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 наиболее оппортунистическим и непредсказуемым. В этом контексте модель с сити-менеджером (последние поправки в Закон № 131-ФЗ увеличили долю региональной исполнительной власти в конкурсной комиссии по найму глав муниципальных администраций до половины членов) выглядит менее рискованной и более предсказуемой.

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.

### **Библиографический список**

1. Валагин, А. Курск отказался от прямых выборов градоначальника. Режим доступа <http://www.rg.ru/2012/07/26/reg-cfo/kursk-anons.html>
2. Винокурова, Е. Госдума забыла вернуть выборы. Режим доступа [http://www.gazeta.ru/politics/2013/02/15\\_a\\_4968725.shtml](http://www.gazeta.ru/politics/2013/02/15_a_4968725.shtml)
3. Вишневская, Т. (2008, Сентябрь 17). Стать хозяином непросто. Главы регионов ЦФО обсудили проблемы местного самоуправления. *Курская правда*, с. 2.
4. Гельман, В., Рыженков, С., Белокурова, Е., Борисова, Н. (2002). *Автономия или контроль? Реформа местной власти в городах России, 1991-2001*. Санкт-Петербург: Европейский университет в Санкт-Петербурге.
5. Гельман, В. Я. (2007). От местного самоуправления — к вертикали власти. *Pro et contra*, (1), 6-18.
6. Гельман, В. Я., Рыженков, С. И. (2010). Локальные режимы, городское управление и «вертикаль власти». *Политическая экспертиза*, (4), 130-152.
7. Гордеев, А. (2014, Сентябрь 2). Человек с топором приходит сам. *Коммерсант-Черноземье*, с. 8.
8. Инютин, В. (2013, Апрель 19). Зам по себе. *Коммерсант-Черноземье*, с. 8.

9. Инютин, В. (2010, Октябрь 1). Мэр Орла вынул из-под себя кресло. *Коммерсант-Черноземье*, с. 8.
10. Инютин, В. (2012, Январь 25). Мэра Орла отправили в отставку. *Коммерсант-Черноземье*, с. 8.
11. Инютин, В. (2009а, Март 13). Не повезло с Фемидой. *Коммерсант-Черноземье*, с. 8.
12. Инютин, В. (2009б, Май 14). Равнение на вертикаль. *Коммерсант-Черноземье*, с. 8.
13. Карабут, Т. Мэром Воронежа избран Александр Гусев. Режим доступа [http://abireg.ru/n\\_34573.html](http://abireg.ru/n_34573.html).
14. Клявина, Ю. Воронежский губернатор снискал себе врагов, распутывая «коррупционный клубок» в мэрии. Режим доступа [http://abireg.ru/n\\_30956.html](http://abireg.ru/n_30956.html)
15. Кынев, А. (2010, Сентябрь 9). Безмэрная власть. Режим доступа [http://www.gazeta.ru/comments/2010/09/09\\_x\\_3417653.shtml](http://www.gazeta.ru/comments/2010/09/09_x_3417653.shtml).
16. Лукьянов, В. (2012, Июль 16). Воронежский губернатор подписал постановление о создании комиссии по совершенствованию работы мэрии. Режим доступа <http://36on.ru/news/people/17785-gubernator-podpisal-ukaz-o-sozdanii-komissii-po-sovershenstvovaniyu-raboty-merii>
17. Попова, О. В. (2012). «Рассерженные горожане»: группа одного интереса? *Политическая экспертиза*, (2), 58-79.
18. Послание Президента РФ Федеральному Собранию. 12 декабря 2013 года. Режим доступа <http://www.kremlin.ru/transcripts/19825>
19. Потомский протестировал мэра кувалдой. (2014, Март 12). Режим доступа <http://club-rf.ru/57/detail/405>
20. Прах, А. Потенциальный губернатор Орловской области Вадим Потомский дает шанс сити-менеджеру Орла остаться в своей команде. Режим доступа [http://abireg.ru/n\\_41123.html](http://abireg.ru/n_41123.html)
21. Рогов, К. (2009). Демократия — 2010: прошлое и будущее плюрализма в России. *Pro et contra*, (5-6), 6-30.
22. Рогов, К. (ред.). (2014). Основные тенденции политического развития России в 2011-2013 годы. Кризис и трансформация российского авторитаризма. Доклад фонда «Либеральная миссия». Режим доступа <http://www.liberal.ru/articles/6537>
23. Сафьянов, В. (2012, Январь 11). Мне здесь некому сдаваться. *Коммерсант-Черноземье*, с. 8.
24. Слатинов, В. Б. (2009). Мэр или сити-менеджер: модели функционирования органов местного самоуправления в областном центре. *Вестник Московского Университета. Серия 21. Управление (государство и общество)*, (4), 8-17.
25. Смирнов, В. Губернатор Гордеев против муниципальных властей Воронежа. Режим доступа <http://www.apn.ru/opinions/article26959.htm>
26. Федяшева, Е. Почему главный претендент на кресло мэра Воронежа отказался от участия в выборах. Режим доступа <http://www.kp.ru/daily/26106/3002391/>
27. Хлебников, А. Региональная политика: краткие итоги 2011 года. (2011, Декабрь 28). Режим доступа <http://club-rf.ru/analytics/regionalnaya-politika-kratkie-itogi-2011-goda/>
28. Goldsmith, M. (1990). *Local Autonomy: Theory and Practice Challenges to Local Government*. London: Sage.

29. Ioffe, G. (2001). *Fragmented Space in the Russian Federation*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press.
30. Stone, C. (1989). *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*. Lawrence, KS: University of Kansas Press.

Статья поступила в редакцию 15.09.2014.

.....

**THE INSTITUTIONAL EFFECTS OF REGIONAL CENTERS'  
GOVERNMENT SYSTEMS TRANSFORMATION IN THE CONTEXT OF  
MUNICIPAL REFORM (AS EXEMPLIFIED IN THE CENTRAL BLACK  
EARTH REGION)**

*V. B. Slatinov, K. G. Merkulova*

Slatinov Vladimir Borisovich, Doctor of Science (Political Science), Docent, director of the Center "Higher school of regional management" of Oryol branch of The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. E-mail: slatinov@yandex.ru.

Merkulova Ksenija Gennad'evna, degree-seeking applicant of Social and Political Sciences Chair of Voronezh State University. E-mail: kseniia.merkulova@gmail.com.

On the basis of the neoinstitutional analysis method the article has inquired the peculiarities of the institutional transformation of the city administration systems of the Russian Central Black Earth regional capitals. It has been found that local government reform, carried out within the frameworks of the Federal law no. 131 "On the general principles of organization of local government in the Russian Federation", adopted in 2003, provided the institutional choice to be made between three alternatives of local authorities' organization in cities. This institutional choice was determined by different factors, including federal political processes influence, regional political regime character, regional and local stakeholders' interests, ideological preferences and strategies. It resulted in establishment of two alternatives of government system organization in different regional centers of Black Earth — with "a strong mayor", elected at the municipal elections and heading the local administration, and with "a city manager", heading the administration and hired by elected members of the city representative body. Herewith the city manager alternative fits the processes of political power centralization in Russia more adequately and also represents an important institutional instrument of tightening political control, carried out by regional executive bodies and governors over local authority's activities. It was noted that currently the core trend in political changes at the federal, regional and local levels is the enhancement of political control of higher-level authorities over lower-level ones, including accretion of regional government powers to project institutional design and to define the scope of local government powers in accordance with the federal legislation.

*Key words:* local government, political regimes, institutions, municipal autonomy, political control.

## **References**

1. Valagin, A. Kursk otkazalsja ot prjamyh vyborov gradonachal'nika [Kursk refused direct mayoral elections]. Retrieved from <http://www.rg.ru/2012/07/26/reg-cfo/kursk-anons.html>
2. Vinokurova, E. Gosduma zabyła vernut' vybory. Retrieved from [http://www.gazeta.ru/politics/2013/02/15\\_a\\_4968725.shtml](http://www.gazeta.ru/politics/2013/02/15_a_4968725.shtml).



3. Vishnevskaja, T. (2008, September 17). Stat' hozjainom neprosto. Glavy regionov CFO obsudili problemy mestnogo samoupravlenija [It's difficult to become a master. The CFD regions' heads discussed local government problem]. *Kurskaja Pravda* [Kursk truth], p. 2.
4. Gel'man V., Ryzhenkov S., Belokurova E. & Borisova N. (2002). *Avtonomija ili kontrol'? Reforma mestnoj vlasti v gorodah Rossii, 1991-2001* [Autonomy or control? Reform of local authorities in cities of Russia, 1991-2001]. SPb.; Evropejskij universitet v Sankt-Peterburge: Letnij sad.
5. Gel'man, V. Ja. (2007). Ot mestnogo samoupravlenija — k vertikali vlasti [From local government to vertical power structure]. *Pro et contra*, (1), 6-18.
6. Gel'man, V. Ja & Ryzhenkov, S. I. (2010). Lokal'nye rezhimy, gorodskoe upravlenie i "vertikal' vlasti" [Local regimes, city administration and "vertical power structure"]. *Politicheskaya ekspertiza* [Political expertise], (4), 130-152.
7. Gordeev, A. (2014, September 2). "Chelovek s toporom prihodit sam". Interv'ju s vremenno ispolnjajushhim objazannosti gubernatora Voronezhskoj oblasti [A man with an axe comes himself. The interview with the interim governor of the Voronezh region]. *Kommersant-Chernozem'e* [Merchant-Black Earth], p. 8.
8. Injutin, V. (2013, April 19). Zam po sebe [Deputy on his own]. *Kommersant-Chernozem'e* [Merchant-Black Earth], p. 8.
9. Injutin, V. (2010, October 1). Mjer Orla vynul iz-pod sebja kreslo [Oryol's mayor took out the seat from under him]. *Kommersant-Chernozem'e* [Merchant-Black Earth], p. 8.
10. Injutin, V. (2012, January 25). Mjera Orla otpravili v otstavku [Oryol's mayor was dismissed]. *Kommersant-Chernozem'e* [Merchant-Black Earth], p. 8.
11. Injutin, V. (2009, March 13). Ne povezlo s Femidoj [Tough luck with Themis]. *Kommersant-Chernozem'e* [Merchant-Black Earth], p. 8.
12. Injutin, V. (2009, May 14)/Ravnenie na vertikal' [Dressing on vertical]. *Kommersant-Chernozem'e* [Merchant-Black Earth], p. 8.
13. Karabut, T. Mjerom Voronezha izbran Aleksandr Gusev [Aleksandr Gusev was elected the mayor of Voronezh]. Retrieved from // [http://abireg.ru/n\\_34573.html](http://abireg.ru/n_34573.html).
14. Kljavina, Ju. Voronezhskij gubernator sniskal sebe vragov, rasputyvaja "korrupcionnyj klubok" v mjerii [The governor of the Voronezh region made enemies unravelling "corruption tangle" in the city mayor's office]. Retrieved from [http://abireg.ru/n\\_30956.html](http://abireg.ru/n_30956.html)
15. Kynev, A. (2010, September 9). Bezmjernaja vlast' [Authority without mayor]. Retrieved from [http://www.gazeta.ru/comments/2010/09/09\\_x\\_3417653.shtml](http://www.gazeta.ru/comments/2010/09/09_x_3417653.shtml).
16. Luk'janov V. (2012, July 16). Voronezhskij gubernator podpisal postanovlenie o sozdanii komissii po sovershenstvovaniju raboty mjerii [The governor of the Voronezh region signed the resolution establishment of commission on improvement of the city mayor's office operation]. Retrieved from // <http://36on.ru/news/people/17785-gubernator-podpisal-ukaz-o-sozdanii-komissii-po-sovershenstvovaniju-raboty-merii>
17. Popova, O. V. (2012). "Rasserzhennye gorozhane": gruppy odnogo interesa? ["Angry citizens": the group of common interest?]. *Politicheskaya ekspertiza* [Political expertise], (2), 58-79.

18. Poslanie Prezidenta RF Federal'nomu Sobraniju [State of the Nation Address to the Federal Assembly of the RF]. 12 December, 2013. Retrieved from <http://www.kremlin.ru/transcripts/19825>
19. Potomskij protestiroval mjera kuvaldoj [Potomskij tested the mayor with hammer]. (2014, March 12). Retrieved from <http://club-rf.ru/57/detail/405>
20. Prah, A. Potencial'nyj gubernator Orlovskoj oblasti Vadim Potomskij daet shans siti-menedzheru Orla ostat'sja v svoej komande [Vadim Potomskij, the prospective governor of the Oryol region, gives city manager of Oryol a chance to stay in his team]. Retrieved from [http://abireg.ru/n\\_41123.html](http://abireg.ru/n_41123.html)
21. Rogov K. 2009. Demokratija — 2010: proshloe i budushhee pljuralizma v Rossii [Democracy — 2010: the past and the future of pluralism in Russia]. *Pro et contra*, (5-6), 6-30.
22. Rogov K. (ed.). (2014). Osnovnye tendencii politicheskogo razvitija Rossii v 2011-2013 gody. Krizis i transformacija rossijskogo avtoritarizma. Doklad fonda "Liberal'naja missija" [The main political development trends in Russia in 2011-2013. Crisis and transformation of Russian authoritarianism. The report of "Liberal mission" foundation]. Retrieved from // <http://www.liberal.ru/articles/6537>
23. Saf'janov, V. (2012, January 11). "Mne zdes' nekomu sdavat'sja". Interv'ju s mjerom Orla ["There is no one here to whom I may give myself up". The interview with the mayor of Oryol]. *Kommersant-Chernozem'e* [Merchant-Black Earth], p. 8.
24. Slatinov, V. B. (2009). Mjer ili siti-menedzher: modeli funkcionirovanija organov mestnogo samoupravlenija v oblastnom centre [Mayor or city manager: the models of municipalities operation in the regional center]. *Vestnik Moskovskogo Universiteta. Serija 21. Upravlenie (gosudarstvo i obshhestvo)* [The Moscow University Bulletin. Series 21. Management (state and society)], (4), 8-17.
25. Smirnov, V. Gubernator Gordeev protiv municipal'nyh vlastej Voronezha [The governor Gordeev goes against Voronezh municipality]. Retrieved from <http://www.apn.ru/opinions/article26959.htm>
26. Fedjasheva, E. Pochemu glavnyj pretendent na kreslo mjera Voronezha otkazalsja ot uchastija v vyborah [Why did the contender for mayorship refuse to participate in elections?]. Retrieved from <http://www.kp.ru/daily/26106/3002391/>
27. Hlebnikov A. (2011, December 28). Regional'naja politika: kratkie itogi 2011 goda [Regional policy: the 2011 brief results]. Retrieved from <http://club-rf.ru/analytics/regionalnaya-politika-kratkie-itogi-2011-goda/>
28. Goldsmith, M. (1990). *Local Autonomy: Theory and Practice Challenges to Local Government*. London: Sage.
29. Ioffe, G. (2001). *Fragmented Space in the Russian Federation*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press.
30. Stone, C. (1989). *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*. Lawrence, KS: University of Kansas Press.