

Европейский университет в Санкт-Петербурге

Центр изучения современной политики

Владимир Гельман, Сергей Рыженков,
Елена Белокурова, Надежда Борисова

**РЕФОРМА МЕСТНОЙ ВЛАСТИ
В ГОРОДАХ РОССИИ, 1991-2006**

НОРМА

Санкт-Петербург
2008

ББК67.3(2Рос)12

Г32

Рецензенты:

Григорий Васильевич Голосов — доктор политических наук, профессор Европейского университета в Санкт-Петербурге

Томила Владимировна Ланкина — DPhil, научный сотрудник Центра по изучению местного самоуправления университета де Монтфорт (Великобритания)

Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н.

Реформа местной власти в городах России, 1991–2006. — СПб.: Норма, 2008. — 368 с.

ISBN 978-5-87857-139-5

Коллективная монография российских политологов посвящена анализу результатов реформ местной власти, проходивших в городах и регионах России в 1990–2000-е годы. Авторы рассматривают становление местного самоуправления, тенденции и закономерности политики институциональных изменений на федеральном и региональном уровнях, подробно анализируя реформы местной власти в Саратове, Перми, Петрозаводске и Пскове.

Книга адресована политологам, специалистам в сфере государственного управления и местного самоуправления и может быть использована в процессе преподавания политологических дисциплин в вузах.

ББК67.3 (2Рос)12

Издание осуществлено при поддержке программы MATRA-KAP Министерства иностранных дел Королевства Нидерландов и Генерального консульства Королевства Нидерландов в Санкт-Петербурге

Утверждено к печати Ученым Советом Европейского университета в Санкт-Петербурге

ISBN 978-5-87857-139-5

© Коллектив авторов, 2008

© Европейский университет в Санкт-Петербурге, 2008

© Норма, 2008

Оглавление

Сведения об авторах	4
Предисловие	5
Введение	9
Глава 1. Общероссийская политика и реформа местной власти: институциональное строительство переходного периода.....	38
Глава 2. Городская автономия в региональном измерении	99
Глава 3. Саратов: бунт на коленях	142
Глава 4. Пермь: квази-автономия и ее упадок.....	185
Глава 5. Петрозаводск: ресурсные сдвиги и утраченный консенсус	227
Глава 6. Псков: неустранимый конфликт	271
Глава 7. Реформа местной власти в России: сравнительная перспектива	313

Сведения об авторах

Владимир Яковлевич ГЕЛЬМАН – кандидат политических наук, профессор факультета политических наук и социологии Европейского университета в Санкт-Петербурге.

Сергей Иванович РЫЖЕНКОВ – доцент РГГУ, заместитель директора Центра изучения современной политики», Москва.

Елена Васильевна БЕЛОКУРОВА – кандидат политических наук, научный сотрудник Центра европейских исследований Европейского университета в Санкт-Петербурге.

Надежда Владимировна БОРИСОВА – кандидат политических наук, доцент кафедры политических наук Пермского государственного университета.

Предисловие

Предлагаемое вниманию читателей издание представляет результаты коллективного исследовательского проекта. Его первая часть «Концептуализация институциональных изменений местного самоуправления в России» была выполнена при поддержке программы ИНТАС (грант 97-31398) в период с октября 1999 по февраль 2002 года группой специалистов из России, Великобритании и Германии, представлявших различные научные и образовательные учреждения: Центр российских и восточно-европейских исследований Бирмингемского университета, Центр изучения Восточной Европы при Бременском университете, факультет политических наук и социологии Европейского университета в Санкт-Петербурге, Международный институт гуманитарно-политических исследований и Центр изучения современной политики. Результатом этой работы стала коллективная монография «Автономия или контроль? Реформа местной власти в городах России, 1991–2001», опубликованная в 2002 году в серии книг «Труды факультета политических наук и социологии Европейского университета в Санкт-Петербурге»¹ и довольно широко обсуждавшаяся в российском и международном научном сообществе².

В 2006 году после вступления в силу принятого в 2003 году нового Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации», коллектив авторов монографии продолжил работу над проектом. Помимо необходимого и естественного включения в анализ нового фактического материала, который был накоплен за пять лет преобразований, мы пришли и к переосмыслению логики как реформы местной власти в современной России, так и в целом тех институциональных изменений, которые осуществляются в стране на всех уровнях власти и в различных сферах политики. Многое из того, о чем мы писали как о возможных сценариях развития событий, воплотилось в политической практике, на многие поставленные нами вопросы сегодня даны куда более определенные ответы. Цикл реформ местной власти, начатый в ходе радикальной демократизации и децентрализации России начала 1990-х годов, в середине 2000-х годов на фоне ренцентрализации страны и упадка ее демократических

¹ Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н. Автономия или контроль? Реформа местной власти в городах России, 1991–2001. М.–СПб.: Европейский университет в Санкт-Петербурге; Летний сад, 2002.

² В частности, рецензии опубликовали журналы «Социологические исследования», «Полития», «Неприкосновенный запас», «Муниципальная власть», «Europe-Asia Studies», «Slavic Review». Выдержки из некоторых рецензий приведены на задней странице обложки настоящего издания.

институтов завершился муниципальной контрреформой, которая направлена на частичное восстановление в новых условиях ряда механизмов местного управления, сложившихся в советский период. Изменение политического контекста реформ местной власти в городах России вызвало также необходимость включения нашего анализа в более широкий сравнительный и исторический контекст.

Изначально наш проект задумывался во второй половине 1990-х годов, когда на повестку дня российской политики встали проблемы институционального строительства в сфере федеративного устройства, регионального управления и местного самоуправления и для изучения были необходимы осмысление и концептуализация эмпирических данных о региональных и местных политических процессах.³ Подготовка данного проекта осуществлялась нами параллельно с проведением сравнительного исследования трансформации политических режимов в шести регионах России (проект «Россия регионов»), завершившегося изданием коллективной монографии.⁴ Настоящее исследование, таким образом, стало своего рода продолжением нашей предыдущей работы.

Несмотря на то что эмпирическая база и методология этих исследований во многом сходны, в их фокусе находятся разные проблемы. Если в «России регионов» перед нами стоял вопрос о том, почему те или иные регионы России демонстрировали различные тенденции трансформации политических режимов, то в данной работе мы уделили основное внимание становлению политических институтов, возникших в ходе реформ местной власти в городах России. Решение этой задачи потребовало от нас анализа политики институционального строительства в сфере местного самоуправления как на федеральном, так и на региональном уровне, влияния различных факторов данных процессов, а также их динамики. Сохраняя преемственность, мы стремились расширить рамки нашего подхода и в то же время использовать его для осмысления более широкого круга явлений. Осознание причин, обусловивших результаты реформы местной власти в России и их политические последствия, на наш взгляд, имеет не только прикладное значение при выработке рекомендаций по проведению политики в данной сфере. Исследование реформы местной власти может быть полезно и с точки зрения изучения процессов институционального строительства в России

³ См. обзор: Гельман В. По ту сторону Садового кольца: опыт политической регионалистики России // Полития. 2001/2002. № 4. С. 65–94.

⁴ Россия регионов: трансформация политических режимов / Под ред. В. Гельмана, С. Рыженкова, М. Бри. М.: Весь мир, Берлин: Berliner Debatte, 2000. Издание на английском языке: Gel'man V., Ryzhenkov S., Brie M. Making and Breaking Democratic Transitions: The Comparative Politics of Russia's Regions. Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2003. Далее везде при ссылках на это издание дается только название книги.

в целом. По сути, сравнительное исследование процессов становления и упадок местной автономии в российских городах помогает ответить на вопрос не только о причинах и следствиях муниципальных реформ как таковых, но и о характере и направленности институциональных изменений в постсоветских обществах, позволяя приблизиться к пониманию того, почему одни новые политические институты приживались на российской почве более или менее успешно, другие подвергались тем или иным мутациям, а третьи не оказали существенного воздействия на политические процессы. И, хотя местная политика в российских городах локальна по определению, ее изучение дает основание для анализа более широкого круга явлений. Безусловно решение такого рода познавательных задач выходит за рамки настоящего проекта и может стать лишь итогом долгосрочных коллективных усилий российского и международного научного сообщества. Тем не менее, мы надеемся, что наше исследование, помимо прочего, поможет сделать еще один шаг в этом направлении. Изучая реформу местной власти в городах России, мы стремились увидеть многое в немногом. О том, какова познавательная ценность и данного подхода, и его воплощения, предстоит судить читателям.

На разных стадиях реализации проекта программа исследования и результаты работы обсуждались в российском и международном научном сообществе, варианты отдельных материалов проекта были опубликованы или использовались в публикациях участников авторского коллектива.⁵ Мы признательны всем коллегам, которые приняли участие в подготовке и реализации проекта и обсуждении его результатов на различных этапах работы. Прежде всего, мы благодарны программе ИНТАС, без поддержки которой первый этап этого исследования не мог состояться. Петер Кирков из Бирмингемского университета был инициатором данного проекта и внес огромный вклад в разработку его общей концепции и стратегии, хотя и не смог принять непосредственного участия в проведении нашего исследования. Галина Михалева, взявшая на себя нелегкую роль координатора проекта в Бремене и в Москве, не просто обеспечивала организацию работы и текущее адми-

⁵ Рыженков С. Реформа местной власти в городах России: «обусловленный путь» или хаос произвола и случая? // Местное самоуправление: стратегические направления развития / Под ред. С. Рыженкова. М.: МОНФ, 2000. С. 245–259; Гельман В. В поисках автономии: реформа местного самоуправления в городах России // Кто и куда стремится вести Россию? Актеры макро-, мезо- и микроуровней современного трансформационного процесса / Под ред. Т. Заславской. М.: МВШСЭН, 2001. С. 268–274; Гельман В. Городская власть и российская трансформация // Pro et Contra. 2001. Т. 6. № 3. С. 208–227; Гельман В. Конец местной автономии? // Неприкосновенный запас. 2003. № 4. С. 207–213; Gel'man V. In Search of Local Autonomy: The Politics of Big Cities in Russia's Transition // International Journal of Urban and Regional Research. 2003. Vol. 27. № 1. P.48–61; The Politics of Local Government in Russia / A. Evans, V. Gel'man (eds.). Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2004; Гельман В. От местного самоуправления – к «вертикали власти»? // Pro et Contra. 2007. Т. 11. № 1. С. 6–18.

нистрирование, но и активно способствовала нашему продвижению вперед на всех стадиях работы своими советами, комментариями и пожеланиями. Неоценимое содействие в реализации нашего проекта оказал депутат Государственной Думы первого, второго и третьего созывов, заместитель председателя Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления Сергей Митрохин (фракция «Яблоко»), проявивший к нашей работе столь редкие для политиков интерес и понимание. Благодаря его усилиям участники проекта получили не только доступ к информационным источникам и саму возможность проведения полевых исследований в городах и регионах России, но и многие полезные оценки, замечания и рекомендации, которые помогли нам в осмыслении собранных материалов.

Мы особенно благодарны Наталье Зубаревич за консультации, без которых едва ли был возможен анализ экономических аспектов исследуемых нами политических процессов. Ее доброжелательные и терпеливые объяснения, помощь в сборе и обработке бюджетных данных и, наконец, дружеское соучастие помогли нам в решении многих проблем, возникавших по ходу работы. Отзывы, суждения и рецензии Григория Голосова и Томили Ланкиной на различных этапах реализации проекта служили важным ориентиром, не позволявшим нам сбиваться с выбранного курса. Немало ценных вопросов, мнений и оценок во время семинаров проекта высказали Олег Алексеев, Александр Данков и Алексей Титков. Большое спасибо Милене Кондратьевой, Елене Морозовой, Марине Сергутиной за организационную и техническую помощь в проведении семинаров и рабочих встреч участников проекта. Кроме того, в работе над отдельными главами книги нам оказывали содействие и помогали ученые, журналисты, политики и сотрудники различных учреждений и организаций в Москве, Саратове, Перми, Петрозаводске и Пскове; им мы выражаем отдельную благодарность. Мы также благодарим всех коллег, высказавших свои суждения и комментарии после выхода нашей книги «Автономия или контроль?»: часть их рекомендаций была учтена нами в настоящем издании. Отдельное спасибо Маргарите Филипповой и сотрудникам издательства «Норма», обеспечившим публикацию данного издания. Наконец, мы благодарны программе MATRA-CAP Министерства иностранных дел Королевства Нидерландов и сотрудникам Генерального консульства Королевства Нидерландов в Санкт-Петербурге, чья поддержка позволила выпустить в свет эту книгу.

Никто из указанных лиц и организаций не несет ответственности за возможные ошибки и неточности в настоящем издании. Содержание глав отражает исключительно точку зрения авторов и не является выражением чьей-либо официальной позиции.

Введение

После «муниципальной революции»

Политика на местном уровне — даже если речь идет о больших городах — не так часто становится объектом внимания политологов. Это относится и к работам в области сравнительной политологии, и к изучению российской политики. В самом деле, иные темы выглядят куда более привлекательно. Эксперты по международным отношениям будоражат общественность перспективами наступающей глобализации, исследователи выборов соревнуются в предсказаниях итогов голосований *ex ante* и в их объяснениях *ex post*, а специалисты по политической культуре, кажется, способны интерпретировать все социальные явления с помощью почти магических слов «цивилизация», «идентичность» и «традиция». Что же до местной политики (как в России, так и за рубежом), то она, как правило, связана с прозаическими проблемами повседневности. Характерно, например, что специализированная коллективная монография по проблемам местного самоуправления в Западной Европе открывается словами: «Местное самоуправление — ключевой элемент политических систем европейских либеральных демократий. Структуры местного самоуправления обеспечивают различные услуги — достаточно назвать образование, социальное обеспечение, жилищное хозяйство, транспорт. Они являются крупными распорядителями средств общественного сектора, и, напрямую или косвенно, важными источниками рабочих мест...».¹ Неудивительно поэтому, что современные исследования местной политики и местного самоуправления в странах Запада носят ярко выраженный междисциплинарный характер, охватывая элементы таких дисциплин, как экономика, менеджмент, право, городское планирование и т.д.² Изучение местной политики, понимаемой как действия, направленные на борьбу за власть (*politics*), все в большей мере уступает место исследованиям политического курса (*policy*) и аспектов политико-экономического управления (*governance*).³

¹ *Stoker G.* Introduction: Trends in European Local Government / R. Batley, G. Stoker (eds.). *Local Government in Europe: Trends and Developments.* London: Macmillan, 1991. P. 1.

² См., например: *Norton A.* *International Handbook of Local and Regional Government.* Aldershot: Edward Elgar, 1994.

³ См., например: *Theories of Urban Politics / D. Judge, G. Stoker, H. Wolman (eds.).* London: Sage, 1995.

Незначительный интерес российских и зарубежных исследователей к изучению российской местной политики как *politics*, казалось бы, соответствует данным тенденциям. Но, как представляется, об эффективности политического курса и управления в России в целом, и в местной политике в особенности, пока что говорить явно преждевременно. Между тем, первый вопрос, встающий перед исследователем муниципальной политики в России, связан с политическим содержанием реформ местного самоуправления в сравнительной перспективе. 1990-е годы в России ознаменовались радикальными реформами местного самоуправления. Конституция России 1993 года провозгласила автономию местного самоуправления в наиболее последовательной форме, декларируя в ст. 12, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. При этом местное самоуправление определялось законом как «самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению... вопросов местного значения». ⁴ В течение последующих нескольких лет Государственной Думой был принят ряд важнейших законов, направленных на развитие местного самоуправления, а в 1996 году Россия присоединилась к Европейской хартии местного самоуправления. Почти во всех регионах России прошли несколько циклов выборов муниципальных представительных органов, а в большинстве регионов – также и выборов мэров городов и глав районных администраций. ⁵ Казалось бы, страна сделала значительный шаг на пути к местной автономии и местной демократии, решительно порвав с прежней практикой советского периода, когда местное самоуправление было всего лишь нижним звеном государственного механизма в условиях господства КПСС. В этой связи один из идеологов реформ местного самоуправления, депутат Государственной Думы Сергей Митрохин охарактеризовал постсоветский муниципальный проект как «муниципальную революцию». ⁶

Однако уже к началу 2000-х годов результаты «муниципальной революции» в целом можно было оценить как скромные. Действительно, воз-

⁴ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный закон №154-ФЗ от 28 августа 1995. Ст. 2 // Российская газета. 1995. 1 сентября.

⁵ См.: Формирование органов местного самоуправления в Российской Федерации, 1995-1998. Электоральная статистика. М.: Весь мир, 1999.

⁶ Митрохин С. Особенности реализации муниципального проекта в России: некоторые аспекты федеральной политики // Реформа местного самоуправления в региональном измерении. По материалам из 21 региона Российской Федерации / Под ред. С. Рыженкова, Н. Винника. М.: МОНФ, 1999. С. 29–30.

никала ли в России на деле автономия местного самоуправления (местная или муниципальная автономия), ⁷ здесь и далее понимаемая как возможность органов местного самоуправления осуществлять свою деятельность (в пределах закона) независимо от вышестоящих органов управления? ⁸ Говорить об этом приходится со столь многочисленными оговорками, что они если не сводят на нет, то делают неочевидным само содержание «муниципальной революции». Ее практические последствия во многом оказались ограничены муниципальными выборами, которые зачастую противоречили даже минимальным демократическим стандартам. ⁹ Вопреки декларированному муниципальному проекту государство отнюдь не стремится передать часть своих полномочий (наряду с ресурсами для их исполнения) органам местного самоуправления. Состояние муниципальных финансов по-прежнему зависит от отчислений из федерального и региональных бюджетов, а численность и ставки местных налогов со вступлением в действие Налогового кодекса оказались существенно ограничены. В 1990-е годы тяжелым бременем на местные бюджеты легла передача в муниципальную собственность объектов социально-культурной сферы, ранее принадлежавших предприятиям. ¹⁰ В результате этого 95% муниципалитетов в России оказались убыточными. ¹¹ В 2001 году российские муниципальные бюджеты в целом несли 32% совокупных расходов консолидированного бюджета страны, в то время как на долю местного самоуправления приходилось лишь 17% доходов. ¹² После принятия летом 2000 года поправок к федеральному законодательству Президент России и главы исполнительной власти регионов получили право прекращать полномочия органов местного самоуправления в случае нарушения ими федеральных и/или региональных законов. ¹³ В итоге основные характеристики муниципальной автономии – объем компетен-

⁷ Эти термины употребляются нами как синонимы, если иное не оговорено отдельно.

⁸ Goldsmith M. *Autonomy and City Limits // Theories of Urban Politics*. P. 235.

⁹ Скорее здесь более уместна оценка «авторитарной адаптации» института выборов. См.: Афанасьев М. Клиентелизм и российская государственность. 2-е изд. М.: МОНФ, 2000. С. 17.

¹⁰ Healey N., Leksin V., Svetsov A. *The Municipalization of Enterprise-Owned «Social Assets» in Russia // Post-Soviet Affairs*. 1999. Vol. 15. № 3. P. 262–280.

¹¹ Данные Минфедерации России, представленные на заседании правительства России 6 сентября 2001 года.

¹² Иванченко А., Рыжков В., Салмин А. Вперед, в прошлое, или назад, в будущее? В каком государстве жить нашему обществу // Независимая газета. 2001. 18 января. С. 8.

¹³ Российская газета. 2000. 8 августа.

ции и иммунитет от вмешательства со стороны вышестоящих органов управления¹⁴ — сегодня явно далеки от идеалов «муниципальной революции». Скорее, сегодня приходится констатировать наступление «муниципальной контрреволюции», явно намечающуюся тенденцию частичной реставрации подчиненного положения, присущего местному самоуправлению советского периода. Эта тенденция последовательно усугублялась на протяжении 2000-х годов.

Разумеется, проблемы местного самоуправления — лишь часть тех сложностей, с которыми сталкивается Россия в процессе комплексной социальной, экономической и политической трансформации. Но, пожалуй, ни в одной другой сфере реформ контраст между декларациями местной автономии и местной демократии, с одной стороны, и реальностью подчиненности муниципалитетов и господством местных «политических машин», с другой, не был столь значителен. Он тем более выразителен при кросснациональном сравнении. Даже сопоставление России со странами Восточной Европы, испытывающими (хотя и в меньшей мере) немалые проблемы при проведении муниципальных реформ,¹⁵ позволяет говорить о кардинально различном векторе муниципальных преобразований в этих обществах.¹⁶

Весьма значительные контрасты в развитии местного самоуправления в России выявляют и кроссрегиональные сравнения. Хотя различия моделей местного самоуправления в рамках одной страны были характерны для ряда федеративных государств (например Германии),¹⁷ но в российских регионах спектр вариантов местной автономии (и отсутствия таковой) в ходе реформ 1990-х годов оказался столь широк, что подчас может показаться, что речь идет о разных странах. Так, в Татарстане муниципальная автономия почти отсутствовала, поскольку местное самоуправление

¹⁴ Goldsmith M. Op. cit. P. 231.

¹⁵ См., например: Local Government in Post-Communist Europe / Н. Baldersheim, М. Illner, Н. Wollmann (eds.). Opladen: Leske+Budrich, 2003; Local Government in Central and Eastern Europe // Local Government Studies. 2006. Vol. 32. № 5 (special issue).

¹⁶ Вольманн Г. Варианты институциональной трансформации социалистических стран: (вос)становление местного самоуправления в Восточной Германии, Венгрии, Польше и России // Повороты истории. Постсоциалистические трансформации глазами немецких исследователей / Под ред. П. Штыков, С. Шваниц. СПб. — М.: Европейский университет в Санкт-Петербурге, Летний сад. 2003. Т. 2. С. 131–182.

¹⁷ См., в частности: Зеевальд О. Значение местного самоуправления и его основные модели в европейских странах // Местное самоуправление: теория и практика. 2-е изд. / Под ред. Г. Люхтерхандт. М.: Фонд Фридриха Науманна, 1997. С. 9–20.

оказалось ограничено уровнем сел и малых городов.¹⁸ В Приморском крае конфликт вокруг местного самоуправления во Владивостоке перерос в затяжной политический кризис.¹⁹ В Свердловской области неустрашимое противостояние региональных властей и администрации Екатеринбурга стало основой для формирования относительно развитой региональной партийной системы.²⁰ Хотя политические реформы 2000-х годов существенно изменили положение дел, региональная диверсификация развития местного самоуправления в России по-прежнему весьма велика.

Каковы же причины и следствия нынешних результатов постсоветского муниципального проекта? Почему идеи местной автономии, заимствованные из либеральных западных источников, настолько плохо приживаются на российской почве? Была ли муниципальная реформа в России «обречена» на неуспех, или же этот результат стал следствием ошибочности и/или непоследовательности курса ее проведения? Почему возникают различия и/или сходства местной автономии в тех или иных городах и регионах России и каковы перспективы процессов диверсификации? Эти и некоторые другие вопросы составили повестку дня настоящего исследования. Поиску ответов на них и посвящена данная монография. Однако, прежде чем мы перейдем к основному содержанию работы, необходимо представить краткую характеристику объекта нашего исследования.

Местное самоуправление в России: общие сведения

Хотя многие историки рассматривают истоки местного самоуправления в России, начиная с XI–XIV веков (самоуправляемые средневековые республики Новгорода и Пскова), говорить о местном самоуправлении в России в современном его понимании имеет смысл лишь начиная с реформы, проведенной в 1864 году по указу царя Александра II. Этот этап развития местного самоуправления в российской истории получил название «земский».

¹⁸ Мухарямов Н. «Модель» Татарстана // Реформа местного самоуправления в региональном измерении. С. 206–219; Matsuzato K. From Ethno-Bonapartism to Centralized Caciquismo // The Journal of Communist Studies and Transition Politics. 2001. Vol. 17. № 4. P. 43–77.

¹⁹ Kirkow P. Regional Warlordism in Russia: The Case of Primorskii Krai // Europe-Asia Studies. 1995. Vol. 47. № 6. P. 923–947; Троякова Т. Формирование правящей группировки в Приморье // Россия и АТР. 1996. № 3. С. 65–72; см. также обзоры И. Саначева в журнале «Конституционное право: Восточноевропейское обозрение» за 1997–2000 годы.

²⁰ Гельман В., Голосов Г. Политические партии в Свердловской области (региональные практики в сравнительной перспективе) // Мировая экономика и международные отношения. 1998. № 5. С. 133–144.

Термином «земства» в России обозначались органы местного самоуправления на уровне уездов и губерний России (соответственно, аналоги нынешних районов и субъектов Федерации). В крупных городах функционировали городские органы местного самоуправления, деятельность которых регулировалась Городовым положением в соответствии с принятым в 1870 году царским указом. Земская и городская реформы были частью преобразований, включавших земельную реформу и отмену крепостного права, а также судебную и военную реформы. Их подготовка началась после поражения России в Крымской войне 1853–1856 года, сделавшего очевидной неэффективность крайне централизованного управления государством и хозяйственной деятельностью на местах. Земские и городские органы местного самоуправления являлись всесословными общественными учреждениями, созданными «для заведования общественными делами». С одной стороны, в отличие от органов царской администрации, они не имели государственных полномочий. С другой стороны, они были призваны постепенно заменить прежние формы разделенного по сословному признаку на дворянское и крестьянское (общинное) самоуправление. Впрочем, хотя земские и городские представительные органы (думы) избирались на основе всеобщего (для мужчин) избирательного права, нормы представительства различных групп были различны в зависимости от сословий. Решения дум были окончательными, за исключением утверждения в должности главы исполнительного органа местного самоуправления: депутаты дум (гласные) предлагали на этот пост две кандидатуры, одну из которых утверждал губернатор, а в Москве и Санкт-Петербурге — царь. Земские и городские учреждения обладали значительной экономической автономией, имея самостоятельные бюджеты и довольно широкий круг доходных источников. Но при этом политическая автономия земств была ограничена: им не разрешалось вести деятельность, которую правительство рассматривало как политическую. Кроме того, земства первоначально были созданы лишь в 25 российских губерниях (позднее их число было расширено до 34), причем правительство не допускало создания земств на национальных окраинах России (Польша, Кавказ, Центральная Азия), опасаясь роста национальных движений в этих регионах.

Не имея возможности глубоко вдаваться в анализ различных аспектов земской реформы, подробно освещенной в литературе,²¹ следует отметить,

²¹ См., в частности: *Лантева Л.* Земские учреждения в России. М.: ИГП РАН, 1993; *The Zemstvo in Russia: An Experiment in Local Self-Government* / Emmons T., Vucinich W.S. (eds.). Cambridge: Cambridge University Press, 1982 и ряд других работ по истории земского и городского самоуправления в России.

что эту реформу принято считать не только одним из наиболее успешных преобразований, осуществленных правительством России в 1860–70-е годы, но и одной из наиболее успешных муниципальных реформ, предпринятых в то время в Европе. Вместе с тем, политику земских реформ нужно рассматривать в более широком политическом контексте. Начало Великих реформ вызвало активизацию антиправительственно настроенных групп — разночинной интеллигенции, студенчества. Жесткое подавление протестных выступлений и репрессии в отношении лидеров нарождавшейся оппозиции провоцировали радикализацию методов ведения политической борьбы, включая агитацию среди крестьян для их подготовки к выступлению против самодержавия и террор, направленный против высших государственных чиновников. Логика развития реформ и их сдерживания во многом была обусловлена перипетиями этой политической борьбы и стремлением правительства не допустить вовлечения широких кругов общественности, симпатизировавшей революционерам, в политическую деятельность.

Так или иначе, в течение полувека после начала земских реформ политика в сфере местного самоуправления составляла весьма важную часть внутривнутриполитической повестки дня в России, неоспоримы и достижения земств в социальном и экономическом развитии страны и ее территорий в этот период. С одной стороны, правительство неоднократно пыталось ограничить как экономическую,²² так и в особенности политическую автономию местного самоуправления. Наиболее известной мерой на этом пути стала «контрреформа» 1890–1892 годов, которая привела к «огосударствлению» земств: любые решения органов местного самоуправления могли быть отменены государством, назначавшим специальных чиновников по надзору за земствами (земских начальников), а губернаторы получили право назначать гласных дум из числа избранных в ходе выборов по крестьянским квотам. Но, с другой стороны, требование расширить полномочия земств и отменить ограничения на их деятельность стало в начале XX века одним из основных лозунгов российских либералов, прежде всего, представителей Конституционно-демократической партии (кадеты), ряд деятелей которой активно участвовал в работе органов местного самоуправления. Именно кадеты в своей программе по земскому вопросу выдвинули лозунг «Вся власть Советам!», позднее взятый на вооружение большевиками. Земские реформы вызвали

²² См.: *Pearson T.S.* Ministerial Conflict and the Politics of Zemstvo Reform, 1864-1905 // *The Politics of Local Government in Russia* / A. Evans, V. Gel'man (eds.). Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2004. P. 45–67.

к жизни появление обширной литературы, ставшей значимым явлением общественной жизни. Она включала как журналистские работы, так и научные публикации, посвященные управленческому, экономическому, правовому, социальным проблемам местного самоуправления, а также литературные произведения известных русских писателей. В ряде научных работ, основанных на эмпирических исследованиях, специально рассматривались политические вопросы земского и местного управления. Именно в тот период пристальное внимание было обращено на различные аспекты взаимоотношений между государственной властью и органами местного самоуправления, а также на связь политики, проводимой в отношении местного самоуправления, с интересами и политическими ориентациями различных групп в центральном правительстве и на местах.²³

После падения царизма автономия земств, провозглашенная Временным правительством в ходе революции 1917 года, не была реализована на практике. Приход к власти партии большевиков и установление коммунистического режима не оставляли шансов для развития местной автономии и демократии. Хотя в 1920-е годы в ходе политики децентрализации в стране активно обсуждались отдельные аспекты муниципальной политики и местного самоуправления (которые разрабатывались, в том числе, на основе программы кадетов),²⁴ курс индустриализации СССР сопровождался резким укреплением централистских начал в управлении государством и сворачиванием местного самоуправления. Была прервана и научная традиция в исследованиях этой проблематики. С 1930-х годов в Советском Союзе установилась «классическая» советская модель местного самоуправления, с некоторыми модификациями просуществовавшая до конца 1980-х годов. Ее главные характеристики таковы:²⁵

(1) Всеобъемлющее господство Коммунистической партии Советского Союза (КПСС), которая являлась, как было сказано в статье 6 Конституции СССР 1977 года, «ядром политической системы» страны и «руководящей и направляющей силой» советского общества. Иерархическая структура комитетов КПСС пронизывала все уровни управления и служила важнейшим механизмом принятия политических решений.

²³ Подробный обзор см. *Гельман В., Рыженков С.* Политическая регионалистика России: история и современное развитие <http://www.eu.spb.ru/socio/files/reg98.doc> (доступ 7 июня 2006).

²⁴ См.: *Велихов Л.* Основы городского хозяйства. М.— Ленинград, 1928.

²⁵ Подробные описания см., например: *Е.М. Jacobs* (ed.). *Soviet Local Politics and Government*. London: George Allen & Unwin, 1983; *Ross C.* *Local Government in the Soviet Union: Problems of Implementation and Control*. New York: St. Martin's Press, 1987.

(2) Формальное разделение властей на законодательную (представительные органы — Советы, избравшиеся от сельского до областного уровня на безальтернативной основе в количестве 25–300 депутатов) и исполнительную (исполнительные комитеты Советов или исполкомы, избравшиеся из числа депутатов), не совпадавшее с реальным. На практике Советы собирались на длившиеся 1–2 дня сессии не реже двух раз в год и лишь утверждали решения, подготовленные исполкомами, в руках которых было сосредоточено повседневное управление. Реальный контроль деятельности исполкомов осуществляли органы КПСС соответствующего уровня.

(3) Полная субординация органов управления,²⁶ построенная на иерархическом подчинении нижестоящих уровней власти вышестоящим. Районные Советы и их исполкомы в городах были подчинены городским, те, в свою очередь, областным. Последние, соответственно, подчинялись Верховному Совету и Совету Министров республики, которые, соответственно, были подчинены Верховному Совету и Совету Министров СССР. Иначе говоря, местные органы власти в СССР как юридически, так и фактически обладали лишь теми полномочиями, которые были делегированы им вышестоящими органами власти.

(4) Централизованная плановая экономика, предполагавшая иерархическое распределение всех экономических и финансовых ресурсов (включая бюджетные средства и инвестиции) «сверху вниз», от Центра к республикам, регионам и муниципалитетам на основе единых централизованно устанавливаемых нормативов. Эта модель местных финансов (известная как «веерная» схема), хотя номинально и включала в себя местные налоги и сборы, но, по сути, не предполагала экономической и финансовой автономии местного самоуправления. Доля собственных доходов в местных бюджетах, по некоторым оценкам, не превышала 12%. Вместе с тем, местные бюджеты в 1970-е годы составляли почти пятую часть всего бюджета СССР.²⁷ Такова была «точка отсчета» постсоветских реформ местного самоуправления, анализу которых и посвящена настоящая книга.

Свод институтов (норм и правил), регулирующих деятельность местного самоуправления в современной России, носит четырехуровневый характер.

²⁶ См.: *Humes S.* *Local Governance and National Power: A Worldwide Comparison of Tradition and Change in Local Government*. London: Harvester Wheatsheaf, 1991. P. 5–9, 81–93.

²⁷ *Lewis C.W.* *The Economic Functions of Local Soviets // Soviet Local Politics and Government*. P. 62–64.

Эти нормы включают: (1) Конституцию России; (2) федеральные законы; (3) региональные законы; (4) уставы и нормативные правовые акты местного самоуправления.

В настоящее время базовые институциональные рамки деятельности местного самоуправления в России в общем виде установлены, прежде всего, Конституцией России, принятой в декабре 1993 года. Ст. 12 относит местное самоуправление к основам конституционного строя: «в пределах своих полномочий» оно самостоятельно, а «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти».²⁸ В главе VIII Конституции (ст. 130–133) говорится, что местное самоуправление «обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью». Оно «осуществляется гражданами путем референдума, выборов... через выборные и другие органы местного самоуправления» «в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций». Органы местного самоуправления, согласно Конституции, «самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения». Помимо этого, органы местного самоуправления «могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству». Местное самоуправление в России гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, а также запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией и федеральными законами.

Вторым по юридической силе, но, вероятно, наиболее важным по своей значимости правовым регулятором местного самоуправления в России, помимо Конституции, служит федеральное законодательство. Так же, как и Конституция, федеральные законы обязательны к исполнению на всей территории страны. Но если изменения Конституции требуют чрезвычайно сложной процедуры (технологически в России легче принять новую Конституцию, нежели изменить действующую), то с федеральными законами дело обстоит иначе. Законы принимаются большинством депутатов Государственной Думы (нижняя палата парла-

²⁸ Анализ генезиса этих норм Конституции см. в главе 1 в настоящем издании.

мента) и одобряются большинством членов Совета Федерации (верхняя палата парламента), после чего подлежат утверждению Президентом России. Президент обладает правом вето, которое, однако, может быть преодолено двумя третями голосов в каждой из палат (кроме того, Совет Федерации вправе наложить вето на принимаемые Государственной Думой законы; оно может быть преодолено двумя третями голосов депутатов нижней палаты). Поэтому федеральные законы (в том числе регулирующие местное самоуправление) подвержены многочисленным изменениям и дополнениям, подчас весьма существенным. Федеральные законы (и, прежде всего, Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») устанавливают общие принципы, правила и процедуры деятельности местного самоуправления по всей стране, и именно поэтому они занимают столь существенное место в нашем анализе.²⁹

Помимо этого, все регионы – субъекты Российской Федерации осуществляют собственное регулирование деятельности местного самоуправления в рамках, которые установлены Конституцией России и федеральными законами. В законах, принимаемых на региональном уровне, с одной стороны, уточняются и конкретизируются правила и процедуры, устанавливаемые на федеральном уровне, а с другой стороны, содержатся многочисленные политические, социально-экономические инновации, которые могут быть, а могут и не быть предусмотрены федеральными законами. На практике процесс разделения полномочий, особенно в 1990-е годы, изобилует многочисленными противоречиями между федеральными органами власти (здесь и далее – Центр) и регионами, анализ которых выходит за рамки настоящего исследования.³⁰ Именно региональные законы в основном определяют порядок формирования и функционирования органов местного самоуправления, границы муниципалитетов (с учетом мнения населения), конкретные финансовые и экономические условия их деятельности, включая ставки налоговых платежей, доли налоговых поступлений в бюджеты, размер финансовой поддержки муниципалитетов из региональных бюджетов и ряд других норм повседневного муниципального управления. Образно говоря, если Конституция представляет собой правовой фундамент здания российского местного самоуправления, а федеральные законы задают общий каркас этого здания с его стенами, этажами и инженерной

²⁹ См. главы 1 и 7 в настоящем издании.

³⁰ Об этих проблемах см., в частности: *Stoner-Weiss K.* Central Weakness and Provincial Autonomy: Observations of the Devolution Process in Russia // *Post-Soviet Affairs*, 1999. Vol. 15. № 1. P. 87–106; *Solnick S.* Is the Center Too Weak or Too Strong in the Russian Federation? / *V. Sperling* (ed.) *Building the Russian State: Institutional Crisis and the Quest for Democratic Governance*. Boulder, CO: Westview Press, 2000. P. 137–156; *Ross C.* *Federalism and Democratization in Russia*. Manchester: Manchester University Press, 2002.

инфраструктурой, то каждый из регионов внутри этого каркаса формирует свое особое пространство муниципалитетов с присущими ему перегорожками, коридорами, дверями и окнами. Это заставляет нас уделять в нашей работе значительное внимание регулированию местного самоуправления в российских регионах.³¹

Деятельность каждого конкретного муниципалитета в России регулируется местными нормативными актами, которые должны соответствовать Конституции, федеральным и региональным законам. Эти акты включают в себя устав муниципального образования (своего рода «основной закон» муниципалитета), а также документы, которые принимают как представительные органы местного самоуправления, так и органы исполнительной власти местного уровня. Кроме того, в целом ряде российских регионов и муниципальных образований предусмотрена возможность принятия местных нормативных актов и поправок к ним путем референдума.

В целом, институциональное регулирование местного самоуправления в России можно представить как своего рода «пирамиду» иерархически взаимосвязанных норм. В ее основании лежит Конституция России, на основе норм которой принимаются федеральные и региональные законы и местные нормативные акты. В свою очередь, территориальная организация местного самоуправления в России также может быть представлена в виде пирамиды, которая выглядит перевернутой по отношению к институциональному регулированию. Федеральный уровень российского государства находится на вершине этой пирамиды, далее следует уровень 85 российских регионов (республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа). Регионы России, наряду с федеральным уровнем, образуют два верхних «яруса» пирамиды государственной власти. Все регионы должны быть разделены на муниципальные образования, которые представляют собой единицы местного самоуправления. Численность муниципалитетов в России в 2000 году составляла 12215 (в том числе 625 городов, имевших статус муниципальных образований).³² В середине 2000-х годов она возросла почти вдвое в связи с изменением границ муниципалитетов после 2003 года и введением двухуровневой системы местного самоуправления (муниципальные и городские округа + муниципальные районы), согласно требованиям федерального законодательства. При этом территориальные границы муниципальных образований, которыми определяются

³¹ См. главы 3–6 в настоящем издании.

³² См.: Широков А. Реализация конституционных полномочий органов местного самоуправления: проблемы, перспективы, механизмы // Местное самоуправление: стратегические направления развития / Под ред. С. Рыженкова. М.: МОНФ. 2000. С. 118–139.

рамки местного самоуправления, должны устанавливаться на уровне регионов с учетом мнения населения.

Одна из сложностей в изучении современного этапа развития местного самоуправления в России связана с тем, что в 2003 году был принят новый Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», пришедший на смену прежнему закону 1995 года.³³ В полном объеме этот закон должен вступить в силу 1 января 2009 года, и в настоящее время местное самоуправление в России переживает период интенсивной реорганизации. Обстоятельства принятия данного закона, его основные характеристики и «проблемные точки» описаны в последующих главах,³⁴ и было бы преждевременно давать оценки последствиям его реализации на уровне страны в целом. Однако, хотя процесс реорганизации местного самоуправления в различных регионах и городах России еще не завершен и проходит неравномерно, мы считаем возможным дополнить некоторыми более новыми наблюдениями наш анализ, который в основном касается развития местного самоуправления и реформы местной власти в городах России в период, предшествовавший принятию закона 2003 года.

Федеральный закон устанавливает довольно широкий перечень вопросов местного значения (от 26 до 34 пунктов, в зависимости от типа муниципального образования). К ним относятся вопросы экономики и финансов (местный бюджет, местные налоги и сборы), жилищно-коммунального хозяйства (энерго-, тепло-, газо- и водоснабжение, вывоз бытовых отходов), социальной политики (обеспечение малоимущих социальным жильем, расчет и организация выдачи жилищных субсидий, организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения), развития территории (утверждение планов развития территории, выдача разрешений на строительство, благоустройство и озеленение территории, строительство и содержание муниципального жилья, местных дорог), безопасности (пожарная безопасность, охрана окружающей среды, организация аварийно-спасательных служб), культуры (охрана памятников местного значения, организация библиотек) и ряд других. Помимо этого, органы местного самоуправления могут также наделяться отдельными государственными полномочиями, перечень и порядок осуществления которых должен регулироваться отдельными федеральными и региональными законами. В правовом смысле компетенция местного самоуправления в России не слишком сильно отличает-

³³ Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон №131-ФЗ от 6 октября 2003 года // Российская газета. 2003. 8 октября.

³⁴ См. главы 1, 7.

ся от задач местного самоуправления большинства стран Западной Европы.³⁵ Но политические и экономические условия его осуществления в России весьма существенно отличаются от западноевропейских образцов; более того, этот разрыв значительно возрос в 2000-е годы, несмотря на улучшение экономической ситуации в стране.

Не вдаваясь в детали всех проблем местного самоуправления в России, обозначим наиболее существенные из них, частично проанализированные нами в рамках настоящего издания:

1) *Проблема демократии*. Повсеместно отмечаемая в последние годы общая тенденция к свертыванию демократического процесса в России³⁶ привела к ограничению прав граждан избирать и быть избранными (отмена выборов глав исполнительной власти регионов и выборов депутатов Государственной Думы в одномандатных округах) либо к тому, что эти права не реализуются из-за систематически несправедливого проведения выборов. Органы местного самоуправления в этой связи не составляют исключения. Качество проведения местных выборов в ряде регионов и городов России вызывает критику со стороны многих экспертов из-за многочисленных фактов как «мягких», так и «жестких» ограничений электоральной конкуренции (включая фальсификацию выборов) и административной мобилизации избирателей.³⁷ Кроме того, после 2004 года в России нарастает стремление к отказу от всеобщих выборов должностных лиц местного самоуправления, в особенности – мэров городов,³⁸ что также ведет к ограничению избирательных прав граждан и к сужению рамок демократии.

2) *Проблема местной политической автономии*. Формально автономия местного самоуправления в России провозглашена на уровне Конституции и федеральных законов, но на практике ее реализация существенно ограничена. При этом если в 1990-е годы, как показано в настоящем издании, федеральные органы власти (хотя и непоследовательно) способствовали ее становлению, а региональные (хотя и с очень разной степенью успешности), напротив, скорее, препятствовали, то в 2000-е годы ситуация качественно и существенно изменилась. Курс на ограничение политической автономии местного само-

³⁵ Ср., например: Norton A. Western European Local Government in Comparative Perspective / Local Government in Europe: Trends and Developments. P. 36.

³⁶ См., например, ежегодные обзоры Freedom House (www.freedomhouse.org)

³⁷ См., например, многочисленные свидетельства и документы на сайте Межрегионального объединения избирателей www.votas.ru (доступ 5 июня 2006).

³⁸ См. главы 3–6.

управления был взят и на федеральном уровне, что нашло свое воплощение в законе 2003 года и ряде других мер.

3) *Проблема местной экономической автономии*. Согласно нормативным актам, местное самоуправление должно решать большое количество вопросов местного значения, что требует наличия необходимых ресурсов, прежде всего финансовых и экономических. Но на протяжении всего постсоветского периода органы местного самоуправления почти во всех муниципалитетах сталкивались со значительным дефицитом ресурсов (хотя и в различной степени остроты). В 1990-е годы главными причинами такого положения дел служили экономический кризис в стране, с одной стороны, и препятствование экономической автономии муниципалитетов региональными и отчасти федеральными органами власти, с другой. В 2000-е годы, несмотря на ощутимый экономический рост, политика рецентрализации, проводимая федеральным Центром,³⁹ привела к еще большему сужению экономической автономии местного самоуправления, в особенности после принятия в 2003 году нового федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

4) *Проблема интеграции местного самоуправления в общую систему управления государством*. Поскольку местное самоуправление призвано осуществлять государственные полномочия и реализовывать на местном уровне политический курс (policy), который вырабатывается на федеральном и региональном уровне, то эффективное взаимодействие муниципалитетов с федеральными и региональными органами власти служит одним из ключевых условий их успешной деятельности. На практике решение этой проблемы в России носило крайне непоследовательный характер. Если в советский период механизм субординации означал полный административный контроль вышестоящих органов власти над органами местного управления, то в 1990-е годы отсутствие четких механизмов разграничения полномочий и борьба за ресурсы породила в ряде случаев интенсивные конфликты между органами власти различных уровней. В 2000-е годы, с одной стороны, на уровне институционального регулирования были предприняты меры, направленные на то, чтобы разграничить полномочия между Центром, регионами и муниципалитетами и создать единые «правила игры». С другой стороны, эти меры не были подкреплены эффективным разграничением ресурсов и потому во многом остались «на бумаге», а важнейшим средством интеграции местного самоуправления стало частичное

³⁹ См.: Гельман В. Возвращение Левиафана? Политика рецентрализации в современной России // Полис. 2006. № 2. С. 90–109.

восстановление административного и политического контроля над муниципалитетами со стороны органов власти регионов и, в известной мере, Центра.

5) *Проблема проведения политического курса на местном уровне (local policy-making)*. Как следует из сказанного выше, возможности большинства муниципалитетов по проведению на местном уровне политического курса, направленного на успешное местное развитие, крайне ограничены. Отчасти это связано с нехваткой финансовых средств, отчасти — с весьма тяжелым состоянием инфраструктуры муниципалитетов. Местные дороги, сети жилищно-коммунального хозяйства, муниципальный жилой фонд находились далеко не в лучшем состоянии и до начала рыночных реформ. В 1990-е годы тяжелый экономический спад сопровождался не только массовой передачей этих объектов на баланс органов местного самоуправления, но и систематическим «сбрасыванием» на муниципалитеты (как Центром, так и регионами) ответственности за решение повседневных социальных проблем граждан. В результате органы местного самоуправления в большинстве случаев вынуждены были главным образом сосредоточиться на разрешении наиболее острых коммунальных кризисов, не имея возможности заниматься перспективными проектами и программами местного развития. В 2000-е годы острота этой ситуации снизилась лишь отчасти, и органы местного самоуправления по-прежнему имеют крайне ограниченные возможности для эффективной разработки и успешного проведения местного политического курса.

State of the Art

Несмотря на то что изучение местной политики в западной политической науке — весьма развитая отрасль исследований, применительно к ней трудно говорить о теоретических и методологических подходах, которые могут быть напрямую использованы для анализа в настоящей работе. Причин тому несколько. Прежде всего, основные разработки здесь связаны с несколькими слабо пересекающимися направлениями: с изучением аспектов государственного и муниципального управления (public administration), дискуссиями о структуре власти в местных сообществах (community power) и — в последние годы — о массовом участии на основе гражданской вовлеченности (civic engagement).⁴⁰ При всей значимости этих вопросов не они лежат в основе исследуемой нами проблемы.

Немаловажен и тот факт, что основные разработки в данной области были выполнены на материале развитых демократий Запада, хотя применительно

⁴⁰ Мы благодарим Томилу Ланкину, обратившую наше внимание на эти аспекты.

к исследованиям российской и постсоветской местной политики гораздо больший интерес представляют подходы к изучению иных обществ, нежели современный Запад. Речь идет, в частности, об изучении «политических машин»⁴¹ и феномена клиентелизма на местном уровне.⁴² Но простое заимствование тех или иных подходов для изучения местной политики в России (равно как и политики вообще) наталкивается на два серьезных ограничения. Первое из них было обозначено Джованни Сартори как «концептуальные натяжки» (conceptual stretching),⁴³ которые связаны с неадекватным применением ранее оправдавших себя теоретических моделей для решения иных познавательных задач. Иными словами, при расширении круга изучаемых явлений концепт подчас становится столь аморфным, что его смысл искажается до неузнаваемости, а ценность как инструмента познания попросту теряется. Другое ограничение связано со своего рода нормативным уклоном ряда работ, в основе которых лежат представления о переходе от «плохих» форм правления к «хорошим» как о не подвергаемой сомнению цели развития общества (на манер «строительства коммунизма»). При таком подходе велик риск либо выдать желаемое за действительное, либо, напротив, ужаснувшись отклонениям от идеала, без нужды пуститься в обличение реальных или воображаемых виновников всех бед общества.⁴⁴ Это не значит, что от западных концептов следует отказаться вообще: их надо просто умело применять, не впадая в крайности как некритического заимствования, так и изобретения велосипедов.⁴⁵ Условно говоря, выстраивая здание исследования с помощью чертежей, разработанных другими авторами, мы старались не забывать, что используем собственные стройматериалы.

Что касается исследований российской местной политики, то их развитию препятствует не только низкий интерес специалистов, но и тот факт, что она в малой

⁴¹ См., в частности: *Brie M. The Moscow Political Regime: The Emergence of a New Urban Political Machine / The Politics of Local Government in Russia*. P. 203–234.

⁴² См., например: *Friends, Followers, and Factions: A Reader in Political Clientelism / S.W. Schmidt, J.C. Scott, C. Lande, L. Guasti (eds.) Berkeley: University of California Press, 1977*. Применительно к российской политике см.: *Афанасьев М. Клиентелизм и российская государственность*. 2-е изд. М.: МОНФ, 2000; *Matsuzato K. From Communist Boss Politics to Post-Communist Caciquismo // Communist and Post-Communist Studies*. 2001. Vol. 34. № 2. P. 175–201 и ряд других работ.

⁴³ *Sartori G. Concept Misformation in Comparative Politics // American Political Science Review*. 1970. Vol. 64. № 4. P. 1033–1053.

⁴⁴ Подробнее об этом см.: *Гельман В. Столкновение с айсбергом: формирование концептов в изучении российской политики // Полис*. 2001. № 6. С. 6–17.

⁴⁵ Сходную позицию см.: *Радаев В. Есть ли шанс создать российскую национальную теорию в социальных науках // Pro et Contra*. 2000. Т. 5. № 3. С. 202–214.

степени является предметом и/или объектом собственно политического анализа. Большинство работ российских специалистов концентрируется на проблемах муниципального права и управления муниципальным хозяйством.⁴⁶ За пределами России выходили отдельные работы, как правило, посвященные как общему обзору положения дел в данной области,⁴⁷ так и конкретным случаям (case studies).⁴⁸ При этом междисциплинарный синтез в изучении местной политики в России присутствует гораздо в меньшей мере, чем в исследованиях местного самоуправления на Западе. Как западные, так и (тем более) российские специалисты в данной области склонны оперировать лишь категориями «своих» дисциплин. Если вывести за скобки атеоретические и краеведческие работы, то можно выделить три перспективы анализа данных проблем — социетальную, правовую и экономическую, в зависимости от дисциплинарной принадлежности тех или иных исследователей.

Социетальный анализ, характерный для социологов, фокусирует внимание на неготовности значительной части российского общества к самоуправлению⁴⁹ (в том числе — и на местном уровне). Действительно, ценности местного самоуправления в глазах российских граждан котируются низко.⁵⁰ Отдадим должное исследовательской традиции, увязывающей хорошее правление (good governance) с гражданским участием масс. Она имеет долгую интеллектуальную историю от Алексиса де Токвиля⁵¹ до Роберта Патнэма⁵² и глубоко укоренена в мировоззрении российской интеллигенции, привыкшей противопоставлять «хорошее» гражданское общество «плохому»

⁴⁶ См. обзор: *Гельман В., Рыженков С.* Политическая регионалистика России: история и современное развитие.

⁴⁷ См., в частности: *The Politics of Local Government in Russia*; *Ross C.* The Tortuous Path of Local Government Reform in the Russian Federation // *Local Government Studies*. 2006. Vol. 32. № 5. P. 639–658; *Young J.F., Wilson G.N.* The View from Below: Local Government and Putin's Reforms // *Europe-Asia Studies*. 2007. Vol. 59. № 7. P. 1071–1088.

⁴⁸ См., например: *Webb J.* Energy Development and Local Government in Western Siberia // *The Politics of Local Government in Russia*. P. 235–273; *Lankina T.V.* Governing the Locals: Local Self-Government and Ethnic Mobilization in Russia. Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2004.

⁴⁹ См.: *Гордон Л., Клопов Э.* Современные общественно-политические преобразования в масштабе социального времени // *Социологические исследования*. 1998. № 1. С. 18–19; *Вайнштейн Г.* Между полной несвободой и полным хаосом (о природе политической системы современной России) // *Pro et Contra*. 1998. Т. 3. № 3. С. 49–54.

⁵⁰ См.: *Бородкин Ф.* Ценности населения и возможности местного самоуправления // *Социологические исследования*. 1997. № 1. С. 98–111; *Островская Т., Задорин И.* Общественное мнение о местном самоуправлении // *Полития*. 1998–1999. № 4 (10). С. 42–50.

⁵¹ *Токвиль А. де.* Демократия в Америке. М.: Прогресс, 1992.

⁵² *Патнэм Р.* Чтобы демократия сработала: Гражданские традиции в современной Италии. М.: Ad Marginem, 1996.

государству.⁵³ Такая позиция рассматривает гражданское участие как основу для возникновения местного самоуправления и, следовательно, местной демократии. Однако каузальная связь между этими явлениями, как минимум, неоднозначна и в отношении западных обществ. Не случайно, например, принятая в 1985 году Советом Европы Европейская хартия местного самоуправления провозглашает его субъектом отнюдь не население и даже не местные сообщества, а органы местной власти.⁵⁴

Хотя российское законодательство, напротив, полагает субъектом местного самоуправления именно население,⁵⁵ для анализа российской местной политики нормативное представление о гражданской общественности как основе местного самоуправления выглядит не вполне продуктивным. Поиски в России «гражданственности», «социального капитала» и иных атрибутов «правильной» местной демократии ведут к упомянутым выше концептуальным натяжкам,⁵⁶ когда на деле за этими явлениями зачастую стоят организации, создаваемые с целью удовлетворения сугубо частных интересов (типа обналичивания денег) или клиентелы, прикормленные местным начальством.⁵⁷ Кроме того, такое объяснение проблем местного самоуправления носит характер «остаточной категории». Согласно подобной логике, местное самоуправление не может утвердиться в России из-за «неправильной» политической культуры населения, а последняя, в свою очередь, не может укорениться при слабости местного самоуправления.⁵⁸

Для сторонников правового подхода — специалистов по муниципальному праву — главной причиной проблем муниципальных реформ в России остается несовершенство законов и неэффективность механизма их реализации.⁵⁹ Такие

⁵³ Критические оценки этих воззрений в России появились лишь в 1990–2000-е годы. См., в частности, обзор: *Белокурова Е.* Концепция гражданского общества и современная российская политика // *Политическая наука*. 2003. № 1. С. 79–102.

⁵⁴ Текст хартии на английском языке см.: www.coe.fr/eng/legaltxt/122e.htm (доступ 26 июня 2006).

⁵⁵ См.: *Мацузато К.* Субрегиональная политика в России — методика анализа // *Третье звено государственного строительства в России*. С. 18–19.

⁵⁶ Как пример подобного подхода см.: *Petro N.* Crafting Democracy: Novgorod Region Has Coped with Rapid Social Change. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2004.

⁵⁷ См.: *Афанасьев М.* Указ. соч. С. 18–19.

⁵⁸ Критику подобных объяснений слабости политических партий в России см.: *Голосов Г.* Партийные системы России и стран Восточной Европы. М.: Весь мир, 1999. С. 5.

⁵⁹ См., например: *Васильев В.* Местное самоуправление. Учебное и научно-практическое пособие. М.: Юринформцентр, 1999; *Дементьев А.* Местное самоуправление в Российской Федерации. М.: Норма, 2007; *Овчинников И., Писарев А.* Муниципальное право России.

оценки имеют под собой веские основания: как показано ниже, законодательная и правовая политика по отношению к местному самоуправлению в России в 1990-е годы носила весьма непоследовательный характер. Но хотя изучение политических институтов с точки зрения права (традиционный, или «старый» институционализм) имеет давнюю историю,⁶⁰ его познавательные возможности ограничены – в особенности, когда речь идет о выборе институтов и об их политических последствиях. Для юристов «точкой отсчета» являются нормы права как таковые. Но эти нормы возникают не сами по себе, а становятся результатом действий политических акторов. Последние же принимают решения, исходя из собственных приоритетов, обусловленных интересами и/или представлениями о мироустройстве, и к тому же не всегда способны правильно предсказать последствия своих шагов.⁶¹ Иначе говоря, выработка и реализация политической значимых правовых актов есть не что иное, как продолжение политической деятельности (в смысле politics) теми или иными средствами, и не более того. Кроме того, сужение рамок анализа исключительно юридическими нормами не позволяет ни выявить влияние неформальных норм, которые находятся за пределами правового регулирования, ни понять то, каким образом формальные и неформальные нормы определяют политическое поведение.

Таким образом, вопреки мнению специалистов по муниципальному праву, которые видят в несовершенстве законов причину многих проблем местного самоуправления в нашей стране, мы утверждаем обратное: состояние федерального и регионального законодательства о местном самоуправлении является следствием этих проблем.

С экономической точки зрения трудности курса реформ в России нанесли несколько ударов по местному самоуправлению. Во-первых, бюджетный кризис 1990-х годов в стране в целом вел к хроническому недофинансированию важнейших расходов муниципалитетов. Если на национальном уровне важнейшей проблемой российской экономики стал рост внешнего долга, то для муниципальных бюджетов серьезную угрозу представляла невозможность выплаты внутреннего долга в виде невозмещенных расходов по оплате электроэнергии, водоснабжения и т.д. Кризисы в жилищно-коммунальной сфере, приводившие к массовому отключению электроэнергии в зимние пе-

М.: Эксмо, 2007; Шугрина Е. Муниципальное право Российской Федерации. М.: Проспект, 2007, и ряд других работ.

⁶⁰ См. обзор: Дрюри Г. Политические институты с точки зрения права // Политическая наука: новые направления / Под ред. Р. Гудина, Х.-Д. Клингеманна. М.: Вече, 1999. С. 205–217.

⁶¹ Подробнее об этом см. гл. 1.

риоды – наглядное тому подтверждение. Во-вторых, социальная политика правительства в России в 1990-е годы в значительной мере была направлена на «сброс» большей части социальных обязательств государства на региональный и местный уровень. В сочетании с муниципализацией социальных объектов, принадлежавших ранее предприятиям, это еще более усугубляло бюджетный кризис муниципалитетов. В-третьих, возможности местного налогообложения в России оказались существенно ограничены, и норма федерального закона об обязательном обеспечении местных бюджетов за счет собственных доходов осталась всего лишь благим пожеланием.⁶² В то же время в структуре расходов местных бюджетов в этот период до 75% затрат приходилось на текущее содержание муниципального жилья, учреждений образования, здравоохранения и социального обеспечения, что представляло собой разительный контраст с муниципальными бюджетами в развитых странах Запада.⁶³

Было бы нелепым отрицать высокую значимость макроэкономических факторов для развития местного самоуправления в России. Но если экономический подход и способен объяснить проблемы российских муниципальных реформ в кросснациональной сравнительной перспективе, то он оказывается явно недостаточным, чтобы объяснить внутрироссийскую диверсификацию местного самоуправления при кроссрегиональном сравнении. Во всяком случае, связь между экономическим развитием и состоянием местного самоуправления в тех или иных регионах прослеживается с трудом.

Вряд ли уместны в этом плане и микроэкономические объяснения успехов или неудач местного самоуправления в конкретных городах и регионах качеством муниципального менеджмента в целом и/или даже способностями отдельных руководителей.⁶⁴ При всей значимости этих факторов они могут носить лишь характер объяснений ad hoc. В то же время, имеются серьезные основания для противоположных оценок. Так, комплексное исследование экономических процессов в реги-

⁶² Митрохин С. Нормативно-правовая база местных финансов. Практический обзор // Местное самоуправление в современной России: политика, практика, право / Под ред. С. Рыженкова. М.: МОНФ, 1998. С. 113–119; Алексеев О., Трунов С., Латшев П. О состоянии межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях // Реформа местного самоуправления в региональном измерении. С. 175–201.

⁶³ Гильченко Л. Компетенция местного самоуправления: местная самостоятельность в точно установленных пределах. Доклад на семинаре Центра стратегических разработок. Москва, 3 апреля 2000. Рукопись, архив авторов.

⁶⁴ Примеры такого рода можно найти, например, на страницах журнала «Российская Федерация сегодня», одного из немногих неспециализированных российских изданий, уделяющего большое внимание проблематике местного самоуправления.

онах России в 1990-е годы, проведенное под руководством специалистов университета Бирмингем (Великобритания), выявило относительно низкую значимость политики региональных властей для экономического развития регионов.⁶⁵ Что же говорить о муниципальном уровне управления? Другой контраргумент в этой связи приводят авторы пособия по управлению местными финансами: «Представим себе, что известные всем организационно-технические проблемы смягчены, – разве после этого само собой появится местное самоуправление в России?»⁶⁶

Итак, распространенные подходы к исследованию местного самоуправления в России демонстрируют недостаточную разрешающую способность для решения поставленных нами познавательных задач. Следовательно, мы вынуждены предложить иные теоретические и методологические рамки исследования, позволяющие использовать достоинства описанных выше подходов, но при этом преодолеть присущие им недостатки.

На пути к политическому анализу

Краеугольным камнем нашего исследования является представление о местном самоуправлении в России как о политическом институте. Ключевыми в данном случае являются обе части этого понятия. Во-первых, местное самоуправление рассматривается как институт в смысле неоинституционализма, то есть в качестве набора формальных и неформальных «правил игры», «созданных человеком ограничительных рамок, которые организуют взаимоотношения между людьми».⁶⁷ Как представляется, неоинституциональная перспектива предлагает сегодня наиболее широкий и приемлемый выбор познавательных средств для формирования теорий среднего уровня и эмпирических теорий в социальных и политических науках.⁶⁸ Неудивительно, что она становится все более популярной в западных исследованиях современной российской политики⁶⁹ и постепенно завоевывает прочные

⁶⁵ Sutherland D., Hanson P. Structural Change in the Economies of Russia's Regions // Europe-Asia Studies. 1996. Vol. 48. № 3. P. 367–392; Regional Economic Change in Russia / P. Hanson, M. Bradshaw (eds.). Cheltenham: Edward Elgar, 2000.

⁶⁶ Алексеев О., Латиев П. Эффективное управление местными финансами. М.: ИГПИ, 1999. С. 3.

⁶⁷ Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. С. 17.

⁶⁸ Hall P., Taylor R. Political Science and Three New Institutionalisms // Political Studies. 1996. Vol. 44. № 5. P. 936–957; The New Institutionalism in Sociology / M. Branton, V. Nee (eds.). New York: Russell Sage Foundation, 1998.

⁶⁹ См., например: Solnick S. Stealing the State. Control and Collapse in Soviet Institutions. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1998; Smith S., Remington T. The Politics of

позиции среди российских экономистов⁷⁰ и социологов, а в последние годы – и среди политологов.⁷¹

Во-вторых, в центре нашего внимания находится именно политическая (в смысле politics) природа местного самоуправления и его институтов. Именно политические основы местного самоуправления создают необходимые (хотя и недостаточные) условия для возникновения местной автономии и местной демократии или отсутствия таковых. Анализируя возможность использования импорта западных моделей местного самоуправления в новых демократиях Восточной Европы, Алан Нортон справедливо отмечал: «Опыт Запада показывает, что природа политической системы в целом есть наиболее варьируемый и проблематичный аспект местного самоуправления. Это также наиболее сложная сфера для использования уроков других наций. Технические проблемы – такие, как менеджмент, управление финансами и особенности работы тех или иных служб – куда более легкие области для заимствования чужого опыта. Но не они лежат в основе местного самоуправления как демократического института. Это требует критического проникновения в модели политического поведения и отношений, которые мы обычно принимаем как данность».⁷²

Таким образом, в рамках исследования мы рассматриваем развитие местного самоуправления в России как два взаимосвязанных процесса на двух различных уровнях выработки и реализации муниципальной политики – федеральном и региональном. Первый из этих процессов – формирование политических институтов местного самоуправления, или *институциональное строительство*, второй – *институциональные эффекты*, то есть воздействие данных институтов на поведение политически значимых акторов. В свою очередь, оба эти процесса были обусловлены влиянием сложившихся к началу и в ходе реформ местного самоуправления структурных факторов, не зависящих от воли акторов. В пределах политических возможностей, рамки кото-

Institutional Choice: The Formation of the Russian State Duma. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001; McFaul M. Russia's Unfinished Revolution: Political Change from Gorbachev to Putin. Ithaca, NY, and London: Cornell University Press, 2001.

⁷⁰ См. обзор: Нуреев Р., Латов Ю. «Плоды просвещения» (новая российская экономическая наука на пороге III тысячелетия) // Вопросы экономики. 2001. № 1. С. 96–116.

⁷¹ См., например: Голосов Г.В. Российская партийная система и региональная политика 1993–2003. СПб.: Изд-во Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2006.

⁷² Norton A. What East European Democracies Might Learn From the West // A. Coulson (ed.) Local Government in Eastern Europe. Establishing Democracy at the Crossroads. Aldershot: Edward Elgar, 1995. P. 279.

рых заданы структурными ограничениями, влияние акторов на институциональное строительство и роль институтов в изменениях композиции акторов составляют предмет нашего анализа применительно как к федеральному, так и к региональному уровню политики в области местного самоуправления. На федеральном уровне институциональное строительство местного самоуправления, включавшее процесс разработки и принятия основных законодательных актов о местном самоуправлении и механизм их реализации, обусловило ряд институциональных эффектов. В свою очередь, аналогичные процессы институционального строительства на региональном уровне во многом были подвержены воздействию как институциональных эффектов федеральной политики в сфере местного самоуправления, так и структурных ограничений, сложившихся в регионах к началу реформ и менявшихся в ходе их проведения. Совокупность этих факторов обусловила сходства и различия вариантов местной автономии в городах и регионах России.

Концентрация на акторах и институтах задает ограничения рамок исследования. За пределами нашего внимания остается ряд социальных явлений и процессов, которые имеют немалое значение для развития местного самоуправления в России. Речь идет, прежде всего, о массовых ценностях, установках, ориентациях и политическом поведении, а также о роли таких специфических феноменов, как этничность и национализм. Такой выбор фокуса исследования, однако, является сознательным и обусловлен задачами нашего исследования и особенностями политики в современной России. Хотим мы того или нет, но в пост-СССР массы являются субъектами политического процесса в той мере, в какой это могут (или не могут) допускать элиты. Как демонстрируют исследования местной политики в городах США, даже в условиях развитых демократий именно элиты являются ключевыми акторами,⁷³ которые и определяют параметры «городских режимов».⁷⁴ Дискуссионный вопрос о том, позитивно или негативно оценивать тот факт, что местная политика в России в своей основе носит элитистский характер, выходит за рамки нашего исследования. Так или иначе, говоря здесь и далее о местном самоуправлении и его автономии, мы имеем в виду

⁷³ См., например: *Dahl R. Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven and London: Yale University Press, 1961; *Hunter F. Community Power Structure*. New York: Anchor Books, 1963; *Domhoff W. Who Really Rules? New Haven and Community Power Reexamined*. New Brunswick, NJ: Transaction Books, 1978.

⁷⁴ См.: *Stone C. Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*. Lawrence, KS: University of Kansas Press, 1989; *Stoker G. Regime Theory and Urban Politics // Theories of Urban Politics*. P. 54–71.

прежде всего (хотя и не исключительно) органы местного самоуправления и их автономию.

Как политический институт автономное местное самоуправление производит весьма специфические эффекты. В нормативном смысле оно является эффективным институтом, то есть институтом, создающим общие блага для всех политических акторов и для граждан. Местная автономия способствует реализации принципа субсидиарности, что отражено в Европейской хартии местного самоуправления и – косвенно – в ст.12 Конституции России. Но в позитивном смысле институт автономного местного самоуправления является редистрибутивным, то есть создающим выгоды для одних акторов за счет других.⁷⁵ В данном случае речь идет о перераспределении ресурсов между тремя уровнями управления – федеральным, региональным и местным. Институциональные изменения, создающие автономию местного самоуправления, носили весьма конфликтный характер. Все участники процесса муниципальных реформ были заинтересованы в эффективном институте, но никто не хотел отдавать ресурсы в пользу других акторов. Причины и следствия этих конфликтов находятся в центре нашего внимания.

Применительно к региональному уровню развития местного самоуправления мы фокусируем наш анализ на проблемах муниципальной автономии в крупных городах.⁷⁶ Это связано с тем, что на фоне подчиненного положения большинства российских муниципалитетов в течение 1990-х годов крупные города оставались едва ли не единственными очагами местной автономии⁷⁷ и, вероятно, сохраняют некоторые шансы на возникновение местной демократии. Неудивительно, что именно городская автономия стала источником многочисленных политических конфликтов между региональными властями и местным самоуправлением. Однако не стоит трактовать эти конфликты вокруг местной автономии исключительно как борьбу губернаторов с мэрами,

⁷⁵ О различии эффективных и редистрибутивных институтов см.: *Tsebelis G. Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1990. P. 104–115.

⁷⁶ Градостроительный кодекс РФ определяет в качестве «крупных» города с населением от 250 тысяч жителей. В западных исследованиях нижняя граница «больших» городов традиционно составляет 100 тысяч жителей, хотя использование критерия численности населения подвергается критике. См.: *Gabriel O.W. Introduction // Urban Democracy / O. Gabriel, V. Hoffmann-Martinot, H. Savitch (eds.)*. Opladen: Leske + Budrich, 2000. P. 12–13.

⁷⁷ Другим исключением из этого правила являются монопрофильные города, связанные с прибыльными отраслями экономики. Но они не являются объектами настоящего исследования.

зачастую имеющую личностную окраску.⁷⁸ За ними стоит фундаментальное для России и для ее регионов противостояние модернизационных центров, в роли которых выступают, в первую очередь, крупные и/или крупнейшие города и их агломерации,⁷⁹ и отсталых периферий и полупериферийных зон,⁸⁰ в которые проваливается почти все остальное пространство страны. В большинстве регионов России (в силу их моноцентрической пространственной структуры)⁸¹ данное противоречие фактически сводится к дихотомии «региональная столица versus регион». Роль региональных столиц в политической структуре регионов России обусловлена их преобладанием над всеми остальными поселениями по уровню развития и концентрации ресурсов. Речь идет как о численности населения (разрыв между первыми и вторыми городами регионов составляет в среднем 6 раз), так и об экономическом потенциале, не говоря уже о качестве населения и человеческом капитале. Показательно, например, что хотя к началу 2000-х годов в региональных столицах в целом проживало 31% населения регионов, в них концентрировалось 43% расходов муниципальных бюджетов.⁸²

Данный подход для авторов проекта в значительной мере связан с преемственностью по отношению к сравнительному исследованию трансформации региональных политических режимов в России, результатом которого стала книга «Россия регионов: трансформация политических режимов».⁸³ Одним из элементов нашей предыдущей работы стала разработка модели «обусловленного пути» процесса смены региональных политических режимов, где в качестве одной из основных «точек отсчета» была определена политическая

⁷⁸ См., например: «Там, где глава муниципального образования не ограничивается ролью “младшего брата” губернатора, конфликт между ним и губернатором... неизбежен»/ *Алексеев О., Генисаретский О., Щедровицкий П.* Муниципальная повестка дня: местное самоуправление в структуре российской государственности // *Полития.* 1998–1999. № 4 (10). С. 11.

⁷⁹ *Ioffe G. et al.* *Fragmented Space // Fragmented Space in the Russian Federation / B.Ruble, J.Koehn, N.Popson (eds.).* Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press, 2001. P. 31–79.

⁸⁰ Обзор концепций центр-периферийных отношений в России в региональном аспекте см., например: *Грицай О., Иоффе Г., Трейвиш А.* Центр и периферия в региональном развитии. М.: Наука, 1991; *Туровский П.* Политическая география. М.– Смоленск: СГУ, 1999. Гл. 3.

⁸¹ Исключения из этого ряда – Краснодарский край (с центрами в Краснодаре, Сочи и Новороссийске), Кемеровская область (Кемерово и Новокузнецк), Вологодская область (Вологда и Череповец) и др. – лишь подтверждают правила.

⁸² *Город и деревня в Европейской России: сто лет перемен / Под ред. Т.Нефедовой, П.Поляна, А.Трейвиша.* М.: ОГИ, 2001. С. 215.

⁸³ См.: *Россия регионов: трансформация политических режимов.*

автономия местной власти в крупных городах – столицах шести изучавшихся нами регионов России. В «России регионов» это явление рассматривалось нами как промежуточная зависимая переменная, то есть как результат воздействия (1) структуры центр-периферийных отношений в рамках региона, сформировавшейся в ходе модернизационного процесса; (2) характера взаимодействий акторов в ходе трансформации и исходов их конфликтов. В настоящем исследовании мы расширили рамки анализа, дополнив их другими важными аспектами. Во-первых, речь идет о влиянии на процесс становления местной автономии федеральной политики в сфере местного самоуправления. Во-вторых, воздействие структурных факторов рассматривается в настоящей работе не только как следствие исторически сложившегося «наследия», но и как продукт ресурсных сдвигов постсоветского периода. В-третьих, как мотивация акторов, так и их стратегии также были подвергнуты переосмыслению по сравнению с предшествующим проектом.

Изучение процессов реформы местной власти в городах России в кросс-региональной сравнительной перспективе поставило нас перед необходимостью выработки оптимальной исследовательской стратегии. Наиболее адекватным вариантом нам представлялось сравнительное исследование случаев,⁸⁴ сочетающее принципы «максимального сходства» и «максимального различия».⁸⁵ Будучи ограничены возможностями выбора как числа исследуемых случаев, так и охвата изучаемых объектов, мы остановились на анализе реформ местной власти в четырех российских городах: Саратов, Пермь, Петрозаводск и Псков. Этот выбор случаев позволил нам провести сравнение городов и регионов, отвечающих несколькими параметрам: (1) численность населения (два города с населением около 1 миллиона жителей и два – немногим более 200 тысяч); (2) географические различия (Нижнее Поволжье, Западный Урал, Северо-Запад России); (3) структура экономики регионов (добыча и переработка природных ресурсов в Пермской области и Карелии, высокоразвитое сельское хозяйство в Саратовской области); (4) статус региона (одна республика и три области); (5) динамика региональных политических элит (в частности, избрание мэров Перми и Петрозаводска главами исполнительной власти соответствующих регионов); (6) институциональный дизайн местного самоуправления в изучаемых го-

⁸⁴ *Lijphart A.* *The Comparable-Case Strategy in Comparative Research // Comparative Political Studies.* 1975. Vol. 8. № 2. P. 158–175.

⁸⁵ *Рэйджин Ч., Берг-Шлюссер Д., Мер Ж. де.* Политическая методология: качественные методы // *Политическая наука: новые направления.* С. 735–737.

родах; (7) темпы, динамика и характер институционального строительства местного самоуправления. Таким образом, это позволило нам сравнить (8) институциональные эффекты реформ местной власти в исследуемых нами городах России, которые проявились в разном уровне муниципальной автономии и/или контроля над ней со стороны региональных органов власти.

В соответствии с описанной логикой исследования выстроен и план настоящей книги. Первая ее глава посвящена анализу политики реформ местного самоуправления в СССР и России в позднесоветский и постсоветский период. При этом особое внимание уделяется динамике принятия политических решений и роли тех или иных обстоятельств, мотивам, идеологиям и интересам основных политических акторов, а также механизмам их взаимодействия на различных этапах данного процесса. Детальный анализ хода и результатов институционального строительства местного самоуправления на федеральном уровне позволяет не только понять фон, на котором проходили реформы местной власти в конкретных городах и регионах России, но и выявить те институциональные эффекты, которые, будучи обусловлены федеральной политикой в сфере местного самоуправления, задавали пределы политических возможностей этих реформ.

Анализ общих проблем возникновения муниципальной автономии в городах России (или отсутствия таковой в случае контроля над местными органами власти со стороны региональных) составили содержание второй главы. Здесь основное внимание уделяется процессу регионализации реформ местной власти в 1990-е годы и факторам, повлиявшим на ход этого процесса: политическим возможностям и их динамике, становлению агентов муниципальной автономии в регионах и их стратегиям в период институционального строительства.

Главы с третьей по шестую представляют собой исследования каждого из четырех рассматриваемых нами случаев реформ местной власти в российских городах. В Саратове неблагоприятное сочетание политических возможностей, помноженное на неустойчивость агентов и безуспешность их стратегий с точки зрения перспектив развития местной автономии, повлекли за собой цикличность неудачных попыток автономизации со стороны городских властей на протяжении всего изучаемого нами периода («бунт на коленях»). В Перми отсутствие контроля над органами местного самоуправления со стороны региональных властей не привело само по себе к возникновению муниципальной автономии. Изменение политической конъюнктуры после избрания мэра города губернатором области повлекло за собой и ограни-

чение автономии местного самоуправления на фоне слабости его институционального регулирования и неблагоприятной политики федерального Центра. В Петрозаводске реформа местной власти проходила опережающими темпами в условиях консенсуса основных акторов и стала причиной становления муниципальной автономии, уровень которой позднее снизился под воздействием неблагоприятных структурных факторов и развития серии острых политических конфликтов. Наконец, в Пскове, несмотря на противоречивое сочетание политических возможностей и скудость ресурсной базы, институциональное строительство в сфере местного самоуправления являлось частью неустранимого конфликта городских и региональных акторов, который вынудил стороны к созданию механизмов институционального регулирования местного самоуправления и к достижению высокого уровня муниципальной автономии. В середине 2000-х годов он существенно снизился под воздействием политики Центра.

Сравнительный анализ и выводы нашей работы представлены в седьмой, заключительной главе книги. Здесь не только подводятся итоги сравнения четырех исследуемых случаев, но и рассматриваются общие закономерности динамики и тенденций реформы местной власти в городах России в ходе «муниципальной революции» 1990-х годов и «муниципальной контрреволюции» 2000-х годов, а также проблемы институционального строительства в сфере местного самоуправления в России в целом и перспективы реформы местной власти в нашей стране.

Глава 1. Общероссийская политика и реформа местной власти: институциональное строительство переходного периода

Автономии местного самоуправления в СССР не было. По крайней мере, с начала 1930-х до конца 1980-х годов местные органы власти являлись не более чем частью единого вертикально интегрированного партийно-государственного механизма.¹ Между партийными органами, хозяйственными чиновниками, директорами предприятий на местном уровне существовали неформальные отношения клиентелистского типа, борьба за власть и ресурсы.² Вместе с тем в масштабах СССР в целом роль местной политики была невелика, и говорить о местной автономии в политическом отношении можно только как о латентной и потенциальной.

Постсоветский период российской истории, напротив, был отмечен появлением публичной местной политики и значительными изменениями уровня местной автономии как во времени (в течение 1990–2000-х годов), так и в пространстве — на уровне различных регионов и городов страны. Общероссийское политическое развитие играло главную роль в процессе становления местной политики. Эта роль была связана, прежде всего, с политическими событиями общенационального масштаба. Проведение конкурентных выборов, крушение власти КПСС, распад СССР, федерализация России, начало рыночных экономических реформ, ликвидация Советов, новая Конституция России, становление партийной системы, две чеченские войны, смена правительств и составов парламента, экономические кризисы, конфликты и консолидация федеральной власти, — нет нужды доказывать существенное воздействие этих событий и процессов на всю российскую политику. Но при-

¹ См., например: Soviet Local Politics and Government / E.M.Jacobs (ed.). London: George Allen & Unwin, 1983; Humes S. Local Governance and National Power: A World-Wide Comparison of Tradition and Change in Local Government. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1991. P. 81–93.

² Об этих аспектах политики советского периода см., например: Афанасьев М. Клиентелизм и российская государственность. 2-е изд. М.: МОНФ, 2000. С. 148–172; Мохов В. Элитизм и история. Проблемы изучения советских региональных элит. Пермь: Пермский государственный технический университет, 2000.

менительно к тем или иным конкретным сферам политической деятельности — местная политика здесь не исключение — не менее значимыми являлись те меры политического курса (policy), которые принимались и реализовывались на общенациональном уровне, а также их последствия.

В свою очередь, характер политического курса (в том числе и в отношении местного самоуправления) обуславливается деятельностью акторов, которые определяют политическую повестку дня (politics). Политический курс является продуктом их взаимодействий, результатом соотношения сил, следствием индивидуального или коллективного выбора в пользу тех или иных вариантов. Это относится ко всем его аспектам, включая выработку решений, их реализацию и механизм обратной связи. Таким образом, перед исследователем, который намерен выявить закономерности общероссийской политики в сфере местного самоуправления, встает задача, выходящая за рамки вопросов «что?» и «как?». В то время как институциональная история реформы местного самоуправления в России 1990-х годов уже была подробно описана в ряде работ,³ настоящая глава призвана проанализировать причины и следствия выработки данного политического курса, иначе говоря, постараться ответить на вопрос «почему?» наряду с вопросами «что?» и «как?».

Для ответа на этот вопрос ниже представлена (1) модель институционального строительства в переходном обществе и (2) ее особенности по отношению к общероссийской политике в сфере местного самоуправления. В ее свете далее рассматриваются (3) основные акторы и этапы процесса институционального строительства в сфере местного самоуправления на общероссийском уровне и (4) их политические последствия.

Институциональное строительство: закономерности и/или случайности

Теоретические подходы к анализу трансформации политических институтов можно разделить на две большие группы, в зависимости от того какое значение они придают исторически сложившимся социальным, экономическим и культурным условиям, в которых протекают переходные процессы. Первая группа исходит из того, что результаты политических преобразований зависят в первую очередь от благоприятного либо неблагоприятного набора тех или

³ См., в частности: Местное самоуправление: теория и практика / Под ред. Г. Люхтерхандт. 2-е изд. М.: Фонд Фридриха Науманна, 1997; Третье звено государственного строительства в России / Под ред. К. Мацузато. Sapporo: Slavic Research Center, Hokkaido University, 1998.

иных предпосылок, независимо от обстоятельств самого процесса перехода. Этот комплекс различных теорий принято обозначать как «структурный» или «функционалистский». Ему противостоит «процедурный», «генетический» или «ориентированный на акторов» подход. Последний, напротив, эксплицитно отрицает приоритетную роль стартовых условий перехода и уделяет первоочередное внимание взаимодействиям акторов в ходе данного процесса.⁴ Применительно к изучению институционального строительства эти теории тесно связаны, соответственно, с концепциями *исторической зависимости от предшествующего развития* (path-dependency) и *институциональной инженерии*.

Историческая зависимость от предшествующего развития вызвана определенным наследием предшествующего опыта того или иного общества, которое способствует (или, скорее, препятствует) институциональным изменениям. Как отмечал Дуглас Норт, «вчерашние институциональные рамки остаются значимыми и ограничивают варианты выбора сегодня и в будущем».⁵ Собственно, тот факт, что «история имеет значение», не вызывает сомнения. Вопрос стоит иначе: каковы пределы влияния «наследия прошлого», и возможно ли его преодоление (и если да, то в какой мере и при каких условиях)? «Наследие» коммунистического периода и авторитарная традиция досоветского прошлого создают неблагоприятные условия для институциональных реформ, ориентированных на модернизацию. С этой точки зрения реформа местного самоуправления в России, казалось бы, изначально обречена на провал в силу весьма ограниченного прежнего опыта местной автономии в конце XIX – начале XX веков и укорененности иерархической системы власти. Однако такая оценка выглядит не вполне убедительной в сравнительной перспективе. Во-первых, аналогичное «наследие» сопутствовало и строительству иных политических институтов постсоветской России. Тем не менее, траектории их развития в 1990–2000-е годы складывались весьма различным образом, а влияние на политические процессы оказывалось отнюдь не однозначным. Во-вторых,

⁴ Обзор теорий см., в частности: *Мельвилл А.* Демократические транзиты (теоретико-методологические и прикладные аспекты). М.: МОНФ, 1999. С. 32–39; *Hughes J.* Transition Models and Democratization in Russia / M. Bowker, C. Ross (eds.). Russia after the Cold War. Harlow: Pearson Education, 2000. P. 22–32; *Меркель В.* Теории трансформации. Структура или актор, система или действие? // Повороты истории. Постсоциалистические трансформации глазами немецких исследователей / Под ред. П. Штыков, С. Шваниц. СПб. – М.: Европейский университет в Санкт-Петербурге, Летний сад. 2003. Т. 1. С. 55–88

⁵ *North D.* Institutions, Institutional Changes, and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. P. 93.

сравнение развития местного самоуправления в России с другими странами пост-СССР, имеющими сходное «наследие», по крайней мере, советского периода, демонстрирует широкий спектр различий. В-третьих, наконец, интересующие нас кроссрегиональные различия местного самоуправления в самой России также не могут быть объяснены с помощью одного лишь «наследия», каковы бы ни были его временные и содержательные характеристики.

В своем сравнительно-историческом анализе институциональных изменений Норт проводит полезное различие между дискретными (революционными) и инкрементными (эволюционными) изменениями, отдавая предпочтение последним с точки зрения возможностей успеха инноваций.⁶ Дискретные изменения достигают результата лишь в отдельных случаях частичного равновесия, то есть при определенном сочетании условий их проведения.⁷ Российская «муниципальная революция» не была случаем такого рода, и поэтому радикальные реформы местного самоуправления натолкнулись на существенные ограничения, так как заложенная в Конституции России идея «отделения» местного самоуправления от государства опиралась на практику, не укорененную в российском обществе. Иначе говоря, «наследие» формирует ограничения рамочного характера, задавая границы институциональных изменений, но не детерминируя их жестко. При таком подходе «наследие» (как советского, так и досоветского периодов) применительно к задачам нашего исследования является не чем иным, как частью «комплекса ресурсов, определяющих вероятность возникновения тех или иных институтов или практик, форм их деятельности и результатов функционирования» или, другими словами, одним из элементов структуры политических возможностей.⁸ Хотя «наследие» задает стартовые политические возможности на момент начала институциональных изменений, с течением времени политические возможности меняются, и воздействие «наследия» может ослабевать, в то время как иные факторы, до начала реформ не имевшие существенного значения, напротив, могут оказаться решающими.

«Наследие» – в отношении институционального строительства – имеет еще один аспект. Сами реформы местного самоуправления протекали от-

⁶ *North D.* Op. cit. P. 89.

⁷ См., например, анализ условий учреждения демократии в результате английской революции в конце XVII века: *Weingast B.* The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law // *American Political Science Review*. 1997. Vol. 91. № 2. P. 245–263.

⁸ Это определение позаимствовано из социологии общественных движений. См.: *Здравомыслова Е.* Парадигмы западной социологии общественных движений. СПб.: Наука, 1993. С. 74.

части в пределах «вчерашних институциональных рамок» в смысле процесса принятия решений. В советский период наличие сильного государства было главным условием для того, чтобы законы и указы оставались не только «на бумаге». В постсоветский период акторы зачастую как бы не хотели замечать слабость государства. Отсюда возникали представления о том, что все будет работать, как предписано. Предполагалось, что в нормативных актах будет расписано, что кому делать, а существующий порядок субординации станет естественным костяком их реализации. Если в советское время слишком сильные отклонения от заданного курса пресекались действенными санкциями как в сфере формального взаимодействия по вертикали, так и в рамках неформальных отношений, то в течение 1990-х годов эти каналы отсутствовали. Но процесс выработки и реализации политического курса по-прежнему предполагал возможность использования этих каналов и эффективного применения санкций.

Концепция институциональной инженерии исходит из базовой посылки о том, что выбор политических институтов в переходном обществе осуществляется вне зависимости от ограничений, накладываемых средой, и обусловлен лишь соотношением сил акторов, преследующих различные цели. При этом чаще всего предполагается, что институциональный дизайн призван служить оптимальной реализации проекта общественного устройства. Такой подход демонстрирует определенную познавательную ценность для анализа политики институциональных изменений в российской политике, например, процесса принятия закона о выборах депутатов Государственной Думы.⁹

Данная концепция основанная, главным образом, на теориях рационального выбора, имеет свои недостатки. Во-первых, такого рода модели наталкиваются на множественность целей акторов и неполноту информации о возможных последствиях институциональной инженерии. Во-вторых, лежащие в их основе дедуктивные теории не всегда способны учесть специфический контекст конкретных обществ и/или сфер политической деятельности и потому обладают малой предсказательной силой. Это тем более относится к трансформационным процессам, включая российские, характерной особенностью которых является неопределенность,¹⁰ то есть не просто неполнота

⁹ См., в частности: Первый электоральный цикл в России / Под ред. В. Гельмана, Г. Голосова, Е. Мелешиной. М.: Весь мир, 2000. С. 44–76; Remington T., Smith S. Political Goals, Institutional Context, and the Choice of an Electoral System: The Russian Parliamentary Election Law // American Journal of Political Science. 1996. Vol. 40. № 4. P. 1253–1279.

¹⁰ См.: Россия регионов: трансформация политических режимов. С. 32–37.

информации, а заведомая непредсказуемость многих институциональных эффектов, помноженная к тому же на существенный упадок административного потенциала государства (state capacity). В-третьих, некоторые сторонники этого подхода порой сводят объяснения процесса институционального строительства просто к стечению обстоятельств (так, отказ от проведения в России «учредительных выборов» после крушения КПСС в августе 1991 г. связывают с личными качествами Бориса Ельцина).¹¹ Такая аргументация вызывает в памяти замечания Льва Толстого о роли нашествия Наполеона в Бородинском сражении.

С этой точки зрения, наиболее очевидным объяснением курса реформ местного самоуправления в постсоветской России (как и любых иных реформ) является конфликт сторонников и противников инноваций, или, проще говоря, «хороших парней» и «плохих парней» на манер голливудского фильма. Соответственно, причины трудностей реформ связываются с сопротивлением со стороны последних.¹² Даже если вывести за скобки телеологическую логику такого рода объяснений, то они выглядят недостаточными для анализа муниципальных реформ в сравнительной перспективе (как кросснациональной, так и кроссрегиональной).

Тем не менее, деятельность акторов и их стратегии в ходе институционального строительства, безусловно, нуждаются во всестороннем исследовании. Именно определение мотивов и движущих сил и анализ взаимодействий акторов в ходе реформ местного самоуправления позволяет проследить динамику этого процесса и выявить его перспективы. Как представляется, обе описанные выше группы подходов не являются взаимоисключающими, а, скорее, дополняют друг друга, открывая новые возможности для сравнительного анализа.

Модель исторической зависимости от предшествующего развития позволяет осмыслить объективные предпосылки и ограничения институциональных реформ, в то время как модель институциональной инженерии дает возможности для изучения особенностей формирования институтов и их политических последствий. Говоря о конкретных сферах политики (policy), не-

¹¹ См., например: McFaul M. State Power, Institutional Change and the Politics of Privatization in Russia // World Politics. 1995. Vol. 47. № 2. P. 226–227; Linz J., Stepan A. Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe. Baltimore and London: Johns Hopkins University Press, 1996. P. 392–394.

¹² См., например: Гильченко Л. Новый этап реформы местного самоуправления // Власть, 1997. № 3. С. 19–22.

обходимо учитывать и влияние на политический курс со стороны внешних, или *экзогенных*, факторов (одним из которых может выступать и «наследие»). Эти факторы, хотя и не имеют прямого отношения к данной сфере политики, но способствуют расширению или сужению политических возможностей для институциональных изменений и стимулируют те или иные действия акторов. Их набор варьируется от мега-тенденций на уровне глобальной экономики до микропроцессов на уровне ситуаций стратегического выбора акторов. Экзогенные факторы могут быть тем более значимы, чем о более узкой сфере политики идет речь (это относится и к политике в сфере местного самоуправления).

Таким образом, процесс институциональных реформ (институциональное строительство + институциональные эффекты) можно представить как своего рода *политический цикл* (policy cycle). На момент начала институциональных реформ имеет место состояние равновесия, при котором «ни один актер, действующий индивидуально, не может увеличить свои выгоды, изменив свое поведение. Это означает, что ни один актер не имеет стимулов к изменению своего поведения».¹³ Положение дел в этот момент определяется стартовыми политическими возможностями. Затем, под воздействием, прежде всего, экзогенных факторов, равновесие нарушается. Параллельно этому процессу может происходить и изменение политических возможностей, особенно если речь идет о комплексных процессах трансформации в посткоммунистических странах. Акторы получают стимулы к институциональным изменениям, и та или иная их констелляция приводит к выбору в пользу тех или иных вариантов институционального строительства. Но в условиях неопределенности не только констелляция акторов и институтов находится в неравновесном состоянии и подвержена изменениям, которые заведомо не могут быть предсказаны самими актерами (тем более что имеет место влияние экзогенных факторов). При этом происходит и изменение политических возможностей, задающих рамки институциональных эффектов, о вероятных проявлениях которых акторы также не имеют информации, достаточной для прогнозирования последствий реформ. В итоге инициированные актерами институциональные изменения обнаруживают свои пределы. Институциональные эффекты, наряду с экзогенными факторами, влияют на констелляцию акторов и их стратегии, и, в конце концов, цикл реформ заканчивается,

¹³ Coleman J. A Rational Choice Perspective on Economic Sociology / Smelser N., Swedberg R. (eds.). The Handbook of Economic Sociology. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994. P. 168.

когда достигается новое равновесие в условиях новых политических возможностей.

Говоря об особенностях политического цикла реформ местного самоуправления в России, следует иметь в виду, что политические возможности в данном случае определялись, главным образом, внутривнутриполитическими факторами на уровне политического развития страны в целом (хотя некоторое значение имели и внешнеполитические факторы).¹⁴ Так, роспуск местных Советов осенью 1993 года был обусловлен не логикой развития местного самоуправления, а исходом конфликта между Президентом и Верховным Советом России как «игры с нулевой суммой». Это создает методологические проблемы при анализе динамики политических возможностей. Поскольку учет экзогенных факторов в каждый момент переходного периода нереален, то для анализа конкретных аспектов политического курса имеет смысл выделить «критические моменты» (critical junctures)¹⁵ – то есть моменты, в которые происходят радикальные изменения политических возможностей и влияния тех или иных экзогенных факторов. Фокусируя внимание на «критических моментах» переходного периода, можно проследить динамику политических возможностей по сравнению со стартовыми условиями реформ.

Применительно к политике в сфере местного самоуправления «критическими моментами» в современной России на общенациональном уровне являлись, как минимум, четыре набора событий. (1) Первые конкурентные выборы Советов народных депутатов всех уровней в 1990 году; (2) крушение КПСС в августе 1991 года и его политические последствия; (3) роспуск Советов в октябре 1993 года и последующее принятие Конституции России; (4) завершение второго электорального цикла в России (1999–2000), обозначившее окончание процесса смены политического режима в стране. На уровне конкретных регионов и городов России, помимо общенациональных, в этот период имели место и собственные «критические моменты».

«Критические моменты» задают рамки деятельности акторов в ходе политического цикла в двух аспектах. Во-первых, речь идет о политических возможностях как таковых. В одни «критические моменты» эти возможности могут расширяться, а в другие – напротив, сужаться. Как будет показано ниже,

¹⁴ О роли внешнеполитических факторов в политике в сфере местного самоуправления на региональном уровне см. гл. 5.

¹⁵ Collier R.B., Collier D. Shaping the Political Arena: Critical Junctures, The Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1991.

1990 год привел к расширению политических возможностей муниципальных реформ, 1991 и 2000 годы – к их сужению, эффекты 1993 года были противоречивы. Во-вторых, радикальное изменение политических возможностей ведет к увеличению неопределенности, то есть уменьшает и без того незначительные шансы акторов по предсказанию последствий своих действий. Но для анализа деятельности акторов необходимо выявить мотивы их деятельности.

Идеологии, интересы и информация¹⁶

Дискуссии о мотивации акторов в процессе институционального строительства могут быть подытожены тезисом о множественности их целей. Среди таковых можно выделить, во-первых, максимизацию контроля над ресурсами, которые контролируют акторы, то есть *интересы*, и, во-вторых, стремление акторов к проведению курса институционального строительства в соответствии с некими представлениями о реальном и желательном устройстве общества, комплекс которых можно обозначить как *идеологию*.

Идеология в рамках данного исследования рассматривается инструментально, то есть не как набор неких политических доктрин (скажем, социалистических или либеральных), а как способ восприятия проблем политическими акторами. Идеология является значимой для процесса институционального строительства в силу своих позитивных и нормативных функций. Она позволяет акторам минимизировать количество информации, необходимой для принятия политических решений (что особенно значимо в условиях неопределенности переходного периода),¹⁷ а также вынести суждение о соответствии существующих институтов их представлениям.¹⁸ Таким образом, идеология представляет собой «ментальную модель»,¹⁹ которая позволяет акторам предпринимать действия на основе имеющейся у них информации. Соответственно, подобно тому как Вадим Радаев говорит о различных типах хозяйственных идеологий²⁰ (т. е. своего рода прикладных идеологиях или при-

¹⁶ Здесь и далее использованы фрагменты статьи: *Гельман В.* Федеральная политика и местное самоуправление в России: идеологии, интересы и практика // Местное самоуправление в современной России: политика, практика, право / Под ред. С. Рыженкова. М.: МОНФ, 1998. С. 12–26.

¹⁷ *Hinich M.J., Munger M.C.* Ideology and the Theory of Political Choice. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 1994.

¹⁸ *North D.* Structure and Change in Economic History. New York: Norton, 1981. P. 49.

¹⁹ *Denzau A., North D.* Sharing Mental Models: Ideologies and Institutions // *Kyklos*. 1994. Vol. 47. № 1. P. 3–31.

²⁰ *Радаев В.* Экономическая социология. М.: Аспект-Пресс, 1998. С. 276–306.

ложениях идеологии), можно выделить и различные приложения идеологий по отношению к местному самоуправлению. Последние в известной мере являются составными частями более широких «ментальных моделей» устройства общественной жизни в целом, но для целей данного исследования рамки анализа идеологий намеренно ограничены конкретными приложениями.

Акторы российской политики в период конца 1980-х – начала 2000-х годов демонстрировали четыре типа таких приложений в сфере местного самоуправления (на всех уровнях принятия политических решений). Далее они обозначаются как: (1) управленческая; (2) утилитаристская; (3) ресоветизаторская; (4) самоуправленческая. Их содержание можно определить следующим образом.

Управленческая идеология основана на нормативном представлении о власти как единой корпорации, в рамках которой органы местного самоуправления являются нижним линейным звеном. В соответствии с этим государственная политика в сфере местного самоуправления должна носить характер более или менее централизованного администрирования. С точки зрения данной идеологии, муниципальная автономия допустима лишь в той мере, в какой она хотя бы не препятствует выполнению этой задачи: таким образом, политическая автономия местного самоуправления рассматривается как отклонение от нормы, нуждающееся в коррекции. На уровне практических действий эта идеология находила свое воплощение в концепции «вертикали власти», то есть системы соподчиненности органов власти всех уровней верховному правителю страны, будь то царь, генеральный секретарь или Президент. Для проводников данной идеологии основным содержанием реформы местного самоуправления является как минимум сохранение административного контроля над деятельностью низовых звеньев управленческой иерархии.

Утилитаристская идеология названа так вне связи с философией утилитаризма, а соотносится с критерием максимальной полезности (*utility maximization*). Нормативное представление о функциях органов власти вообще и местной власти в частности связано почти исключительно с требованиями обеспечения экономической эффективности. В соответствии с этим местная автономия, как в экономической, так и в политической сфере, допустима в той мере, в какой она способствует либерализации экономики. Государственная политика в сфере местного самоуправления подчинена решению этой задачи и потому подвержена конъюнктурным колебаниям. Иными словами, реформа местного самоуправления в русле этой идеологии понима-

ется инструментально. Муниципальная автономия используется, во-первых, в целях подрыва позиций политических противников (КПСС, региональных глав исполнительной власти), а, во-вторых, для того чтобы «спихнуть» на органы местного самоуправления решение социальных проблем, включая проведение жилищно-коммунальной реформы.

Идеология ресоветизации (восстановления полномочия Советов) основана на нормативном представлении о политическом устройстве общества в духе монопольного господства партии-государства. Идеалом здесь выступает своего рода «очищенная» модель государственного устройства в соответствии с советской Конституцией, лишённая тех недостатков, которые были присущи этой модели на практике. Неудивительно, что местное самоуправление здесь рассматривается как институт «народовластия», опосредующий связь между народом и коммунистической партией, призванный выражать его интересы на всех уровнях управления. Таким образом, местное самоуправление формально автономно, но вертикальная интеграция благодаря партийному механизму обеспечивает его контроль «сверху». В силу подобной логики важной частью данной идеологии является нормативное представление о коллективном лидерстве как механизме принятия решений и, следовательно, приоритете представительных органов (Советов и ассамблей постсоветского периода) над органами исполнительной власти.

Наконец, *самоуправленческая идеология* основана на нормативных идеалах представительной демократии и гражданского общества. Поэтому местная автономия и разделение властей на основе верховенства права являются для данной идеологии самоценными (хотя отнюдь не самодостаточными). Они рассматриваются как органическая часть «правильного» устройства местного самоуправления в духе идеального представления о Западе, а муниципальная реформа, в свою очередь, является важным элементом более широкого проекта демократизации политической жизни общества в целом. Такие представления сближали «самоуправленческую» идеологию с «ресоветизаторской»: несмотря на коренное расхождение конечных целей, они сходились в представлениях о средствах их достижения. Тем самым создавалась основа для идеологических коалиций в политике в сфере местного самоуправления между политиками и партиями, которые едва ли могли выработать общую позицию, например, во внешней или в экономической политике.

При определении интересов в политике в сфере местного самоуправления (как и в ряде других сфер) следует иметь в виду следующее. Решение этих проблем (при всей их значимости для политической жизни страны) отнюдь не явля-

лось (по крайней мере, для общероссийских акторов) вопросом жизни и смерти. Их выживание на политической сцене зависело от других сфер политики, прежде всего, хотя и не только, электоральной. В силу этого для ряда общероссийских акторов реформа местного самоуправления и проблемы муниципальной автономии находились на периферии их интересов и не имели для них существенного значения. Таким образом, те общероссийские акторы, которые играли весьма важную роль в политике в иных сферах (например, влиятельные группы экономических интересов),²¹ применительно к местному самоуправлению ничем особенным себя не проявили. Строго говоря, в данной сфере политики они не являлись акторами вообще. Под акторами здесь и далее мы понимаем субъектов социального действия, имеющих цели, ресурсы и стратегии для их достижения.²² Но и для тех общероссийских акторов, которые принимали активное участие в политике в указанной сфере, в иерархии приоритетов эта деятельность занимала не первое место. Интересы муниципальной политики носили для них подчиненный характер, в то время как для акторов регионального и особенно местного уровня эти интересы являлись приоритетными.

Логика подчиненных интересов обуславливала зависимость общероссийской политики в сфере местного самоуправления от общей логики процесса политической трансформации и институционального строительства в России в целом. Она определялась, согласно описанной выше модели, динамикой политических возможностей и процессом взаимодействия акторов в ходе выбора институтов, а также эффектами последних. «Критические моменты» переходного периода обозначали не только смену политических возможностей, но и диспозиции ключевых акторов и характеристики их взаимодействия и тем самым задавали политический контекст реформы местного самоуправления на общероссийском уровне. В период 1990–1991 годов этот контекст был задан противостоянием двух ключевых акторов – КПСС и антикоммунистической оппозиции. В 1991–1993 годах он был обусловлен конфликтом Президента и правительства России со Съездом народных депутатов и Верховным Советом России. В период 1993–2000 годов контекст реформы был связан с комплексным взаимодействием федеральных органов исполнительной власти (в дальнейшем обозначаемых как «Центр») и органов власти субъектов Российской Федерации (прежде всего, исполнительной власти).

²¹ См., в частности: *Пережудов С., Латина Н., Семененко И.* Группы интересов и российское государство. М.: Эдиториал УРСС, 1999.

²² См.: Россия регионов: трансформация политических режимов. С. 21.

Идеологии, так же как и интересы, являются своего рода идеальными типами мотивации акторов. Идеологии и интересы не являются взаимоисключающими. Скорее, они дополняют друг друга, в известной мере корреспондируя, соответственно, с ценностно-рациональными и целерациональными типами социального действия.²³ Поэтому на практике имеет место сочетание различных мотивов. Одни из них брали верх над другими в различных обстоятельствах, и акторы в процессе трансформации неоднократно меняли свою мотивацию, равно как и отстаиваемые ими позиции. В устойчивых режимах такая смена целей и курса даже в конкретных сферах политики — явление достаточно редкое, вызванное экстраординарными обстоятельствами.²⁴ Напротив, для российской политики 1990–2000-х годов такие изменения были весьма типичны. Поэтому классификация политических акторов на основании их целей и мотивов оказывается применительно к задачам данной работы не всегда возможной. В сформировавшихся в России политических институтах часто трудно узнать намерения их создателей. Это происходит не только из-за особенностей взаимодействия акторов в ходе институционального строительства, когда принимаемые решения становятся продуктом конфликтов и компромиссов, но и из-за непредсказуемости последствий институционального строительства в условиях неопределенности. Примером таких непреднамеренных последствий может служить проведение по инициативе КПСС выборов в Советы всех уровней в 1989–1990 годах, которое было предпринято в целях ее политической легитимации, но на деле привело к превращению республиканских и ряда региональных Советов в центр оппозиции КПСС (феномен «опрокидывающих выборов»)²⁵ и спровоцировало резкий рост политической мобилизации этничности и сепаратизма.²⁶

Таким образом, если идеологии и интересы различным образом обуславливают рациональность действий акторов в ходе институционального строительства, то вызванный неопределенностью дефицит информации у акторов играет прямо противоположную роль. Он «смазывает» выбор институтов

²³ См.: Вебер М. Основные социологические понятия // Избранные произведения. М.: Прогресс, 1990. С. 628–629. Анализ этих аспектов проблемы в целом также выходит за рамки настоящей работы.

²⁴ См., например: Harmel R., Janda K. An Integrated Theory of Party Goals and Party Change // Journal of Theoretical Politics. 1994. Vol. 6. № 3. P. 264.

²⁵ См.: Huntington S. The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century. Norman, OK, and London: University of Oklahoma Press, 1991. P. 174–180.

²⁶ См.: Linz J., Stepan A. Op. cit. P. 379–386; Рыженков С. Динамика трансформации и перспективы российского политического режима // Неприкосновенный запас. 2006. № 6 (50). С. 52–53.

на начальной стадии этого процесса, позволяя акторам судить о последствиях их действий лишь *ex post*. Причем в условиях переходного периода горизонт намерений акторов весьма ограничен: они заботятся о краткосрочных, а не о долгосрочных перспективах своих шагов. Поэтому они идут на затраты, собирая избыточную иногда информацию по персоналиям, структурам, стратегиям противников, но не склонны делать этого, занимаясь институциональным строительством (что, конечно, не позволит точно рассчитывать институциональные эффекты, но сузит зону неполноты информации).

В целом можно предположить, что роль идеологий, интересов и информации неодинакова на разных этапах реформ даже у одних и тех же акторов. На стадии институционального выбора идеологии если не доминируют, то имеют большое значение, в то время как интересы либо не успели проявиться, либо их влияние ограничено дефицитом информации (идеологии к этому фактору гораздо менее чувствительны). Но в процессе принятия решений, а тем более их реализации приоритеты могут меняться под воздействием неопределенности. По мере проявления институциональных эффектов воздействие неопределенности сходит на нет, но динамика политических возможностей и очередные «критические моменты» могут вызвать новую неопределенность. Поэтому дефицит информации остается важным фактором институционального строительства переходного периода вплоть до его завершения. Вместе с тем институциональные эффекты выводят на передний план интересы и отчасти способствуют снижению роли идеологий по сравнению с интересами, а иногда и модификации, если не смене идеологий отдельными акторами. Наконец, завершение переходного периода приводит к восстановлению баланса интересов акторов и их идеологий в зависимости от сложившихся к этому моменту политических возможностей.

Таким образом, процесс институционального строительства в целом и реформ местного самоуправления в России в частности носит динамический характер, протекая при этом в пределах политических возможностей. Институциональные изменения (или отсутствие таковых) можно считать суммой идеологий, интересов и (дефицита) информации. Это можно выразить своего рода формулой четырех «И»:

Институциональные изменения = Σ {Идеологии + Интересы + Информация}

Представленная выше модель институционального строительства разработана для решения конкретных познавательных задач. Тем не менее, сказанное здесь может быть отнесено не только к России. Примечателен в этой связи анализ раннего этапа политики муниципальных реформ в посткоммунисти-

ческих Польше и Венгрии, проведенный Гельмутом Вольманном.²⁷ В Венгрии институциональный выбор в пользу радикальной автономии местного самоуправления стал частью широкого общенационального консенсуса и был обусловлен идеологическими мотивами основных политических акторов. Неопределенность переходного периода привела к тому, что этот выбор был сделан быстро, но оказался неоптимальным с точки зрения эффективности местной власти. Муниципальные реформы натолкнулись на ряд ограничений, вызванных стартовыми политическими возможностями. Возникший позднее конфликт интересов акторов заблокировал дальнейшие институциональные изменения. В Польше, напротив, проблема местной автономии в процессе перехода была предметом «торга» между коммунистами и «Солидарностью». Обе стороны преследовали как идеологические цели, так и собственные интересы. Неопределенность здесь играла меньшую роль, но конфликтный характер институционального строительства в сфере местного самоуправления предопределил более медленный, непоследовательный и компромиссный характер реформ. Хотя результаты этой политики оказались противоречивыми, смена политических возможностей и интересы левых партий привели к дальнейшему закреплению однажды выбранных институтов.

Однако о том, в какой мере данная модель институционального строительства переходного периода способна претендовать на более широкое применение, можно будет говорить лишь по результатам других исследований. Для нас важнее ее непосредственная познавательная ценность применительно к анализу процесса реформ местного самоуправления в России. Для ответа на этот вопрос перейдем к эмпирическому анализу общероссийской политики в сфере местного самоуправления.

Вся власть Советам! (1988–1991)

Политическая и экономическая автономия местного самоуправления в России к середине 1980-х годов была минимальной. Органы местной власти в городах формально представляли собой линейные подразделения единой вертикально интегрированной системы управления, основным звеном которой были республики СССР и регионы РСФСР. На уровне неформальных

²⁷ Вольманн Г. Варианты институциональной трансформации социалистических стран: (вос)становление местного самоуправления в Восточной Германии, Венгрии, Польше и России // Повороты истории. Постсоциалистические трансформации глазами немецких исследователей / Под ред. П. Штыков, С. Шваниц. СПб. – М.: Европейский университет в Санкт-Петербурге, Летний сад. 2003. Т. 2. С. 143–156.

взаимодействий они были зависимы как от КПСС, так и от территориальных и отраслевых органов управления («ведомственность» и «местничество»)²⁸. Существовавшее в советской системе местного самоуправления равновесие было малопродуктивным. Однако соображения эффективности принимались в расчет в ходе муниципальных реформ в последнюю очередь. Скорее, главную роль здесь играл конфликт идеологий и интересов.

Начало реформ местного самоуправления периода перестройки датируется 25 июля 1986 года, когда было принято Постановление ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета и Совета Министров СССР «О мерах по дальнейшему повышению роли и усилению ответственности Советов народных депутатов за ускорение социально-экономического развития в свете решений XXVII съезда КПСС».²⁹ Оно, впрочем, не имело судьбоносных последствий, так же как и эксперимент 1987 года по проведению конкурентных выборов в местные советы в 5% районов.³⁰ Эти меры не нарушали равновесия, поскольку не затрагивали суть местного самоуправления как политического института. Поворот наметился летом 1988 года, когда XIX конференция КПСС провозгласила курс радикальных политических реформ, связанный с передачей властных полномочий от партии к советам на всех уровнях, включая местный, а также определенную децентрализацию принятия решений.

Муниципальная реформа, таким образом, изначально представляла собой идеологический ресоветизаторский проект, который имел шансы на реализацию в таком виде лишь в условиях полного господства КПСС. В целом эти идеи вполне вписывались в логику «социалистического плюрализма» и расширения участия масс в перестройке под руководством правящей партии,³¹ то есть «либерализации без демократизации».³² На уровне практических дей-

²⁸ См., например: Hough J. The Soviet Prefects. The Local Party Organs in Industrial Decision-Making. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1969; Rutland P. The Politics of Economic Stagnation in the Soviet Union. The Role of Local Party Organs in Economic Management. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

²⁹ Буров А. Местное самоуправление в России: исторические традиции и современная практика. Ростов-на-Дону: Изд-во Ростовского государственного университета, 2000. С. 107.

³⁰ Митрохин С. Реализация муниципального проекта в России: некоторые аспекты федеральной политики // Реформа местного самоуправления в региональном измерении. По материалам из 21 региона Российской Федерации / Под ред. С. Рыженкова, Н. Винника. М.: МОНФ. 1999. С. 27.

³¹ См., например: Согрин В. Политическая история современной России: 1985–2001: От Горбачева до Путина. М.: Весь мир, 2001. С. 29–45.

³² Linz J., Stepan A. Op. cit. P. 370.

твий их воплощением стали, помимо прочего, проведение конкурентных выборов депутатов Советов всех уровней и принятие Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» от 9 апреля 1990 года³³ Хотя этот закон и принимался уже избранным на конкурентной основе Верховным Советом СССР, его разработка велась еще в рамках партийного аппарата.³⁴ Его основными положениями стали: (1) провозглашение местного самоуправления как такового; (2) провозглашение муниципальной автономии, что выразилось в (3) отмене вертикальной соподчиненности выборных Советов и их исполнительных комитетов (исполкомов), (4) контроле советов над составом и деятельностью исполкомов и (5) наделении Советов собственной компетенцией в налоговой и бюджетной сфере. Закон отменил практику двойного подчинения исполкомов (местным Советам и вышестоящим органам исполнительной власти), что было радикальным шагом на пути демонтажа прежней иерархической системы управления. Показательно, что уже на стадии разработки закона в ход была пущена и утилитаристская идеология, поскольку еще в 1988 году автономия местного самоуправления рассматривалась авторами законопроекта как орудие ограничения суверенизации союзных республик (в частности, Прибалтики).³⁵ Этот аргумент неоднократно повторялся и на следующих этапах реформ. В целом закон был близок к самоуправленческой идеологии, которая в тот период воплощалась в лозунгах набравшего силу демократического движения.³⁶ Управленческая идеология в этот период носила периферийный характер.

Но решающим фактором, повлиявшим на ход муниципальных реформ, стали выборы народных депутатов СССР (март 1989 года) и в особенности выборы народных депутатов РСФСР, региональных и местных Советов (март 1990 года). Первые выборы проходили в условиях ограниченной конкуренции, так как КПСС имела возможности предварительной селекции кандидатов, а треть депутатов избиралась по квотам КПСС и подконтрольных ей организаций. Это позволило КПСС по итогам выборов сохранить контроль

³³ Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР. 1990. № 16. Ст. 267.

³⁴ См.: Васильев В. Местное самоуправление: Учебное и научно-практическое пособие. М.: Юриформцентр, 1999. С. 72–83.

³⁵ Васильев В. Указ. соч. С. 82.

³⁶ Об идеологии и практике демократического движения см., в частности: Fish M. S. Democracy from Scratch. Opposition and Regime in a New Russian Revolution. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995; Urban M. The Rebirth of Politics in Russia. Cambridge University Press, 1997.

над большинством депутатского корпуса и законодательной повесткой дня. Ценой такого «успеха» стали утрата партией контроля над публичной сферой и институционализация антикоммунистической оппозиции, в том числе и на местном и региональном уровне. В результате не имея шансов на реализацию своих требований на уровне страны в целом, оппозиция использовала выборы 1990 года как орудие для подрыва власти КПСС «снизу». Таким образом, требование муниципальной автономии, сформулированное в лозунге «Вся власть Советам!», стало не только знаменем самоуправленцев, но и средством реализации интересов оппозиции.

В свою очередь, партия, ослабленная внутренним размежеванием, быстро теряла контроль над ситуацией в регионах и, в особенности, в крупных городах России. Города служили центром организационной активности и электоральной базой антикоммунистической оппозиции, что продемонстрировали уже выборы 1989 года.³⁷ Кроме того, именно в городах были сконцентрированы группы интересов регионального масштаба, прежде находившиеся в подчиненном положении по отношению к региональным комитетам КПСС (директорат ряда предприятий, городские управленцы). Неудивительно, что в этих условиях городские Советы стали лидерами процесса муниципальной автономизации.

Выборы весны 1990 года ознаменовали радикальную смену политических возможностей местного самоуправления в России, и без того расширившихся с принятием союзного закона. На уровне конкретных регионов и городов, однако, ситуация по итогам выборов варьировалась весьма существенно.³⁸ Сценарий прямой трансформации господства КПСС во власть Советов без изменения содержания в полном объеме был реализован лишь в немногих политически периферийных регионах.³⁹ Но и полное крушение КПСС и приход оппозиции к власти в Советах произошли лишь в Москве и Ленинграде.⁴⁰ В большинстве же российских регионов деятельность городских Светов и их взаимодействия с региональными Советами зависели от сложного сочетания конкурирующих интересов и идеологий (ресоветизаторской и/или самоуправленческой).

³⁷ О территориальных аспектах этих выборов см.: Весна-89. География и анатомия парламентских выборов / Под ред. В. Колосова, Н. Петрова, Л. Смирнягина. М.: Прогресс, 1990.

³⁸ См. гл. 3–6.

³⁹ См., например, о Тверской области: Россия регионов: трансформация политических режимов. С. 305–306.

⁴⁰ См.: Ortung R. From Leningrad to St. Petersburg. Democratization in a Russian City. N.Y.: St. Martin's Press, 1995.

В таких условиях российская политика в сфере местного самоуправления все в большей мере руководствовалась интересами текущей политической борьбы. Пришедшие к власти на уровне Верховного Совета России представители оппозиции не без оснований рассматривали выборные местные Советы как союзников в борьбе против руководства СССР и КПСС. Так, 13 марта 1991 года была создана первая общероссийская ассоциация местного самоуправления – Союз городов России. Она объединила, прежде всего, проельцинские (и антигорбачевские) городские Советы, а председателем ее стал председатель Рязанского городского Совета, народный депутат РСФСР Валерий Рюмин. В результате возникла коалиция «Верховный Совет России – городские Советы» против коалиции «КПСС – областные Советы». На региональном и местном уровнях вертикальные конфликты дополнялись к тому же и горизонтальными конфликтами между Советами и исполкомами.⁴¹ Их следствием стали попытки смены курса муниципальных реформ. В октябре 1990 года Верховный Совет России принял закон о взаимоотношениях Советов народных депутатов и исполнительных органов в период проведения экономической реформы, который фактически восстанавливал вертикальную соподчиненность исполкомов, тем самым, дезавуируя нормы принятого полугодом ранее союзного закона. Неудивительно, что вскоре сходное решение принял союзный парламент уже в отношении республик СССР. «Война законов» отражалась и на местном самоуправлении.

На таком политическом фоне Верховный Совет России разрабатывал и принимал российский закон о местном самоуправлении, вступивший в силу 6 июля 1991 года.⁴² Здесь движущими мотивами являлись как интересы антикоммунистической оппозиции, так и конкуренция идеологий. Прежде всего, закон предполагал учреждение института глав местных администраций, которые должны были прийти на смену коллегиальным исполкомам. Главы администраций, в свою очередь, должны были избираться на всеобщих выборах на конкурентной основе. Как отмечает Вольманн, «российский парламент явно объединил два стратегических расчета и намерения. Во-первых, посредством выборов глав администраций с этих постов должны были быть отстранены старые кадры коммунистической номенклатуры, которые,

⁴¹ См.: Гельман В. Региональная власть в современной России: институты, режимы и практики // Полис. 1998. № 1. С. 92.

⁴² О ходе разработки и принятия закона см., в частности: Васильев В. Указ. соч. С. 83–92; Янг Дж. Законодательство России по местному самоуправлению // Третье звено государственного управления в России / Под ред. К. Мацузато. Sapporo: Slavic Research Center, Hokkaido University, 1998. С. 116–118.

как и прежде, господствовали в местных администрациях. Во-вторых, местным Советам, ... во многих местах контролируемым еще старым коммунистическим большинством, надо было создать политико-административный противовес».⁴³ Что же касается разделения полномочий между местными Советами и администрациями, то здесь был достигнут компромисс, согласно которому первые, хотя и сохраняли контроль над важнейшими решениями глав администраций, не могли вмешиваться в их деятельность.⁴⁴ Лозунг «Вся власть Советам!» призван был уступить место разделению властей. Наконец, в части, касающейся собственно муниципальной автономии, российский закон следовал в русле союзного закона, сохраняя некоторые рудименты иерархической системы управления в виде «права вышестоящих Советов и администраций отменять противоречащие законодательству решения нижестоящих – без суда (хотя и с правом последующего обжалования этой отмены)».⁴⁵

Трудно сказать, к чему могла бы привести муниципальная реформа в этом варианте. На практике он никогда не был реализован из-за новой радикальной смены политических возможностей. Провал государственного переворота 19–21 августа 1991 года и последующие события – ликвидация КПСС и начало экономических реформ – существенно изменили политику в сфере местного самоуправления.

Вся власть – администрациям! (1991–1993)

Вскоре после августа 1991 года в России кардинально изменилась не просто расстановка политических сил, но страна в целом. КПСС была ликвидирована, вместе с ней аннигилировало и демократическое движение; союзные органы власти сперва были ослаблены, а потом упразднены; новое правительство объявило курс радикальных экономических преобразований. Применительно к политике в сфере местного самоуправления значительно изменились как интересы, так и идеологии – на фоне острого дефицита информации. Задача борьбы с КПСС и союзными властями была решена, и местное самоуправление перестало служить орудием в этой борьбе. Соответственно, новая российская власть не нуждалась ни в проведении выборов глав администраций, ни в существовании местных Советов (незави-

⁴³ Вольманн Г. Указ. соч., С. 161.

⁴⁴ См.: Барабашев Г. Совет и мэр в упряжке самоуправления // Народный депутат. 1991. № 11. С. 36–40.

⁴⁵ Митрохин С. Реализация муниципального проекта в России... С. 29.

симо от того, являлись ли они прокоммунистическими или нет). Во всяком случае, внезапное завоевание власти существенно подорвало у российских лидеров стимулы к институциональным изменениям, включая новые выборы. Идеология ресоветизации была дискредитирована вместе с ее носителем — КПСС. Но и самоуправленческая идеология оказалась если не полностью вытеснена с политической повестки дня, то отодвинута на второй план. В свою очередь, господствующей идеологией российских реформ становится утилитаристская, хотя ее отдельные манифестации проявлялись уже и ранее.⁴⁶ На практике она реализовывалась в деятельности мэров Москвы и Санкт-Петербурга по ограничению полномочий городских и районных Советов.⁴⁷ Неудивительно, что утилитаристы, представленные в тот период в руководстве страны, прежде всего, такими деятелями, как Геннадий Бурбулис и Сергей Шахрай, добились смены курса муниципальных реформ.

Намеченные на ноябрь–декабрь 1991 года выборы глав местных администраций, несмотря на сопротивление со стороны Верховного Совета России, были отменены. Публично этот шаг мотивировался тем, что шансы «реформаторов» на выборах расценивались как невысокие, и в случае их проведения страну мог ждать «номенклатурный реванш».⁴⁸ По требованию Бориса Ельцина, Съезд народных депутатов РСФСР 1 ноября 1991 года предоставил ему ряд дополнительных полномочий, в том числе право назначения и снятия глав администраций краев и областей России. Последние, в свою очередь, получили права назначения и снятия глав местных администраций («исполнительная вертикаль»). При этом, однако, главы администраций городов-региональных столиц назначались и снимались непосредственно Президентом России. Такая практика была вызвана тем, что городские Советы и администрации в целом были настроены более проельцински, чем региональные, и процесс назначений мэров должен был носить характер вознаграждения постами политических сторонников. На деле, однако картина назначений, как на региональном, так и на городском уровне, была весьма пестрой. Хотя процедура назначений предполагала согласие со стороны местных Советов, это имело место далеко не всегда. В результате решения принимались произвольно, под воздействи-

⁴⁶ Наиболее последовательную презентацию этой идеологии см.: Жестким курсом. Аналитическая записка Ленинградской ассоциации социально-экономических наук // Век XX и мир, 1990. № 6. С. 15–19.

⁴⁷ См.: Горный М. и др. Городской совет Ленинграда–Санкт-Петербурга в 1990–1993 годах. СПб.: Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр «Стратегия», 1996.

⁴⁸ Собянин А., Юрьев Д., Скоринов Ю. Выдержит ли Россия еще одни выборы в 1991 году? // Невский курьер. 1991. № 11. С. 4–5.

ем личных связей, интриг и дефицита информации, что усугубляло опасность конфликтов как между региональными и городскими властями, так и между местными Советами и администрациями. Кроме того, вплоть до августа 1992 года мэры не подчинялись региональным главам администраций, по крайней мере, де-юре, и были замкнуты на Кремль в рамках схемы «исполнительной вертикали».

Смена курса муниципальной политики, по сути, предполагала отказ от местной автономии в политическом плане, хотя были сделаны определенные шаги по экономической автономизации местного самоуправления. В декабре 1991 года Верховный Совет России принял законы об основах налоговой системы России (предполагавшие введение местных налогов и сборов), а также принял постановление о разграничении собственности на федеральную, региональную и муниципальную. Но в целом экономическая политика правительства и вызванный ею экономический спад наносил наиболее болезненный удар именно по местному самоуправлению в крупных городах. С одной стороны, органы местной власти не имели возможностей для смягчения социальных последствий реформ, с другой — они были вынуждены принимать на муниципальный баланс объекты жилого фонда и социальной сферы приватизируемых предприятий, хотя примерно до 1993–1994 годов эти негативные тенденции отчасти сдерживались за счет активного проведения в крупных городах малой приватизации, доходы от которой позволяли частично «латать дыры» в местных бюджетах.

Политика «исполнительной вертикали» отразилась и на местных Советах. Хотя неэффективность их работы, вызванная чрезмерной численностью и работой ad hoc, была отчасти преодолена, после того как в конце 1991 года был введен институт малых Советов, состоявших из 20% депутатов, работавших на постоянной основе, снижение политического статуса и невозможность влиять на деятельность исполнительной власти повлекли за собой их упадок.⁴⁹ Но взятый утилитаристами с весны 1992 года курс на ликвидацию Верховного Совета и системы Советов в целом оказался для них (и для демократизации страны) просто губительным. Провозглашенный командой Ельцина лозунг «Советы и демократия несовместимы» на деле был призван скрыть иные цели. Во-первых, речь шла об идеологическом намерении избавиться от демократического контроля над деятельностью исполнительной власти, в особенности при проведении экономической политики. Во-вторых, за иде-

⁴⁹ Подробнее см.: Гельман В. Эволюция представительных органов власти в современной России // Политический мониторинг. 1992. № 11. С. 154–176.

ей ликвидации Советов весьма прозрачно просматривались интересы избавления от политических конкурентов в ходе приватизации.⁵⁰

Применительно к местному самоуправлению представление о противостоянии «коммунистических» Советов и «реформаторских» администраций было не более чем мифом (к тому же, большая часть экс-коммунистов была вполне лояльна «реформаторской» исполнительной власти). Однако конфликт между Ельциным и российским парламентом вынуждал и местные органы к «размежеванию по ветвям власти», то есть к демонстрации лояльности по отношению к противоборствующим властным корпорациям, в особенности в ходе политических кризисов марта и сентября–октября 1993 года.⁵¹ В защиту Советов выступали не только ресоветизаторы-коммунисты, но и сторонники самоуправленческой идеологии, хотя их голос в этот период был почти не слышен. Пик напряженности пришелся на две недели после того, как Ельцин распустил Съезд народных депутатов и Верховный Совет России, когда ни один представительный орган власти (в том числе и местной) во всей стране не выступил в поддержку Президента, а большинство прямо или косвенно его осудили. После того как 4 октября 1993 года президентская сторона победила в конфликте по принципу «игры с нулевой суммой», возмездие последовало незамедлительно. Реакцией на кризис стали поворот в сторону уменьшения местной автономии («укрепление вертикали исполнительной власти») и окончательное устранение местных Советов.

Уже 9 октября 1993 года Ельцин издал Указ о ликвидации районных в городах, городских, поселковых и сельских Советов, делегировав при этом их полномочия главам администраций во всех регионах, кроме республик в составе России.⁵² По Указу от 26 октября 1993 года все местные Советы были окончательно распущены.⁵³ Финальным аккордом этой кампании десоветизации стал Указ от 22 декабря 1993 года «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации», который фактически передавал полномочия местного самоуправ-

⁵⁰ См.: Янков К. Если тротуары не чистят – виноват Президент? // Независимая газета. 1994. 6 марта. С. 1–2; Куколев И. Региональные элиты: борьба за ведущие роли продолжается // Власть. 1996. № 1. С. 46–52.

⁵¹ См.: Сенатова О., Касимов А. Кризис политической системы и поражение идей российского федерализма // Очерки российской политики / Под ред. В.Гельмана. М.: ИГПИ, 1994. С. 34–41.

⁵² Собрание актов Президента и правительства Российской Федерации. 1993. № 41. Ст. 3924.

⁵³ Собрание актов Президента и правительства Российской Федерации. 1993. № 44. Ст. 4188.

ления (назначенным) главам местных администраций.⁵⁴ В этот же период были определены новые полномочия представительных органов власти как регионального, так и местного уровня, которые были существенно урезаны по сравнению с прежними нормами.⁵⁵ Таким образом, советский период российской истории вообще и местного самоуправления в частности в 1993 году был насильственно завершен.

«Муниципальная революция» (1993)

Параллельно с кампанией борьбы с Советами команда Ельцина с весны 1993 года приступила к подготовке и продвижению проекта Конституции, который был призван максимизировать ельцинское господство и устранить угрозы его власти, по крайней мере, со стороны парламента. В рамках конституционного процесса проблемы местного самоуправления занимали отнюдь не главное место по сравнению с проблемами разделения властей по горизонтали (между Президентом, правительством и парламентом) и по вертикали (между Центром и регионами). Но поскольку в борьбе с Верховным Советом Ельцин вынужден был опираться на поддержку масс, постольку предложенный от его имени проект Конституции нуждался в видимом одобрении со стороны различных групп общества. Эту цель преследовало, прежде всего, созданное 5 июня 1993 года Конституционное совещание. К участию в нем администрация Президента пригласила и отобранных ею лояльных представителей органов местного самоуправления (главным образом, местных администраций), для которых была выделена одна из пяти секций совещания.⁵⁶ Работа секций координировалась кураторами с президентской стороны, которые осуществляли селекцию предложений к проекту «снизу», избегая блокировки участниками совещаний требований, спущенных «сверху». Таким образом, взаимодействия государства в лице администрации Президента с муниципальными группами интересов строились по схеме, напоминающей классическую модель «государственного корпоративизма».

Интересы ельцинской стороны заключались в получении публичной санкции на ограничение власти парламента, в то время как ее политика в сфере местного самоуправления, по крайней мере, не артикулировалась. В свою

⁵⁴ Собрание актов Президента и правительства Российской Федерации. 1993. № 52. Ст. 5071.

⁵⁵ См.: Гельман В. Новая местная политика // Очерки российской политики. С. 68–72.

⁵⁶ Полный отчет о работе этого форума см.: Конституционное совещание. Стенограмма, материалы, документы. М.: Юридическая литература, 1995.

очередь, для «муниципалов» публичное обсуждение проекта Конституции, и, прежде всего — главы о местном самоуправлении, позволяло отстаивать свои интересы. Дебаты на секции развернулись по двум главным вопросам: (1) уровни осуществления и территориальные границы местного самоуправления; (2) взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления.⁵⁷ Мэры городов и председатели местных Советов были весьма активны в отстаивании своих интересов в ходе совещания. Это выразилось в следующих позициях: (1) сопротивление снижению уровня осуществления местного самоуправления до территориального общественного самоуправления (комитеты территориального общественного самоуправления — КТОС); (2) требование конституционного закрепления политической автономии местного самоуправления по отношению к органам государственной власти вообще и региональной власти в частности.

В результате по первому вопросу было найдено компромиссное решение. В посвященной местному самоуправлению главе VIII Конституции (ст. 131) была закреплена весьма туманная формула об осуществлении местного самоуправления «в городских и сельских поселениях и на других территориях». Стоявшая за ней жаркая дискуссия о том, является ли единицей местного самоуправления район (как в рамках региона, так и внутригородской район в крупных городах) была перенесена на обсуждение текущего законодательства. Забегая вперед, можно констатировать, что устраивающее все стороны решение по этому вопросу так и не было найдено, и в 1995 году федеральная власть отдала его регулирование на усмотрение регионов и «местных сообществ».⁵⁸ Что же до вопроса о конституционном статусе муниципальной автономии, то здесь лобби «муниципалов» натолкнулось на сопротивление юристов президентской стороны, придерживавшихся (стихийно или сознательно) управленческой идеологии и не желавших закрепления автономии местного самоуправления, по крайней мере, на уровне норм Конституции. Не добившись своего на уровне формальных механизмов согласования интересов в рамках секции, «муниципалы» решили заручиться неформальной поддержкой со стороны влиятельных союзников в администрации Президента. По свидетельству участника совещания Леонида Гильченко, решающую роль здесь сыграла позиция представитель «закрытых» городов, фактически являвшихся территориальными подразделениями ряда общероссийских министерств и ведомств военно-промышлен-

⁵⁷ Краткий обзор дискуссий см.: *Васильев В.* Указ. соч. С. 92–101.

⁵⁸ Хотя детальный анализ этих аспектов проблемы выходит за рамки настоящего исследования, она представляется важной для понимания политики в сфере местного самоуправления.

ного комплекса.⁵⁹ Поскольку они обладали известной экстерриториальностью по отношению к соответствующим регионам, то автономия от регионального управления была естественной средой их существования. В данном случае противостояние на уровне страны в целом тенденций «ведомственности» и «местничества» было представлено наиболее выпукло.

В то же время союзниками «муниципалов» выступили утилитаристы из числа представителей Ельцина на совещании, которые рассматривали муниципальную автономию как средство ослабления региональных властей. Наиболее явно эту позицию отстаивал Шахрай, в тот период — вице-премьер правительства России, вскоре возглавивший Партию российского единства и согласия (ПРЕС).⁶⁰ Именно Шахрай и его соратник Анатолий Слива последовательно выступали сторонниками «муниципалов» при обсуждении проекта Конституции, преследуя при этом и собственные интересы в свете предстоящих выборов. Во всяком случае в составе общефедерального списка ПРЕС на выборах 1993 года в Государственную Думу самую большую группу кандидатов партии (26 из 193) представляли деятели местного самоуправления. От ПРЕС в парламент баллотировались 15 председателей Советов и/или мэров городов (помимо прочего, Челябинск, Петрозаводск, Орел, Тверь, Ульяновск, Самара, а также мэры «закрытых» городов Пенза-19 и Златоуст-36).⁶¹ Так или иначе, по инициативе Шахрая и Сливы предлагались несколько различных вариантов формулировок нормы ст. 12 Конституции, согласно которым: местное самоуправление «отделено от государства», «действует независимо и самостоятельно», «не входит в систему государственной власти», «не входит в систему органов государственной власти» и т.д. Окончательно была принята формулировка «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти».

Показательно, что кроме «муниципалов», их союзников-утилитаристов и экспертов-управленцев, никто из других участников совещания особого интереса к проблемам конституционного статуса местного самоуправления не выражал. Ресоветизаторы-коммунисты к разработке проекта Конституции допущены не были, управленцы не были организационно консолидирова-

⁵⁹ Запись беседы В. Гельмана с Л. Гильченко. 1994. Ноябрь.

⁶⁰ *Шахрай С.* Федерализм, национальные отношения и местное самоуправление // Федерализм и межнациональные отношения в современной России (Всероссийская научно-практическая конференция). М., 1994. С. 7–20.

⁶¹ Бюллетень Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1993. № 6. С. 78–88.

ны, и коалиция утилитаристов и части самоуправленцев оказалась способна провести свои идеи. На уровне же интересов наиболее серьезное сопротивление им могли оказать региональные лидеры, участвовавшие в совещании. Но «регионалы», во-первых, в ходе совещания были полностью поглощены борьбой за другие статьи Конституции (в основном, за разграничение полномочий с Центром), а, во-вторых, не придавали ст. 12 существенного значения, ограничившись лишь достижением компромиссных формулировок главы VIII. В результате конституционный выбор в пользу муниципальной автономии был сделан практически в ситуации крайне высокой неопределенности и вне всякой связи с существовавшими ранее институтами местного самоуправления. Такой подход по принципу *tabula rasa*, составивший основу «муниципальной революции», был возможен лишь в результате сложившейся констелляции акторов с их идеологиями и интересами и не был вызван зависимостью от исторической обусловленности развития. Но именно поэтому он и вызвал значительное число конфликтов в последующие годы, чего в условиях острого дефицита информации не могли предполагать и сами участники процесса принятия Конституции.

Долгий путь к закону (1993–1995)

События сентября-декабря 1993 года – от роспуска парламента до принятия Конституции России – привели к новой радикальной смене политических возможностей муниципальных реформ, а также к смене идеологий и интересов акторов. Показательно, что процессы институционального строительства в сфере местного самоуправления в России в эти месяцы развивались как бы параллельными курсами: если на уровне готовившегося проекта Конституции закреплялась местная автономия «сверху», то состоявшаяся в это же время ликвидация Советов подрывала этот процесс «снизу». При этом одни и те же лица в правительстве и администрации Президента принимали участие как в создании основ местной автономии, так и в их подрыве.

Смена политических возможностей была обусловлена следующим набором обстоятельств. (1) На федеральном уровне была закреплена победа Президента над парламентом по принципу «игры с нулевой суммой»: новое Федеральное Собрание и в правовом, и в политическом плане имело подчиненный статус. (2) На уровне взаимоотношений Центра и регионов местное самоуправление было юридически отнесено к сфере совместной компетенции (ст. 72 Конституции). (3) Непосредственно после принятия Конституции Центр совершил поворот в сторону политики «торга» с региональными

элитами на основе принципа «лояльность в обмен на невмешательство» («переговорный федерализм»).⁶² Таким образом, «критический момент» 1993 года повлек за собой смену как ключевых акторов, так и механизмов их взаимодействий. На федеральном уровне неопределенность была если не исчерпана, то минимизирована, в то время как на региональном уровне и во взаимоотношениях Центра и регионов она, напротив, возросла.

Другим следствием «критического момента» 1993 года стала смена идеологий акторов политики в сфере местного самоуправления. «Ресоветизаторской» и особенно «самоуправленческой» идеологии в октябре 1993 года был нанесен тяжелый удар. Но и влияние «утилитаристов» оказалось ослаблено. По сути, их миссия оказалась выполнена после устранения парламента. Неудача на выборах 1993 года в Государственную Думу «Выбора России» и ПРЕС, явно выступавших с утилитаристских позиций, обозначила эту смену идеологий. В то же время все большее влияние в Центре стали приобретать «управленцы», которым до местной автономии, по сути, не было дела. Не менее существенным оказался тот факт, что и среди региональных элит, выдвинувшихся на авансцену федеральной политики (в том числе и в сфере местного самоуправления) также доминировали «управленцы». Потребность как федеральных, так и региональных элит в стабилизации ситуации и сохранении статус-кво снимала проблемы местной автономии с политической повестки дня.

Наконец, на уровне интересов акторов после 1993 года Центр отказывается от использования местного самоуправления в качестве орудия подрыва влияния региональных элит (вплоть до волны выборов глав исполнительной власти регионов в 1996 года). Акторы, выступавшие лоббистами «муниципалов» в ходе конституционной реформы, утрачивают свое влияние в правительстве и в администрации Президента, один за другим покидая значимые посты. 16 мая 1994 года этот процесс завершился отставкой Шахрая с поста министра по делам национальностей и региональной политике (его сменил «управленец» Николай Егоров). Хотя Шахрай еще оставался вице-премьером правительства, он не имел «под собой» управленческих структур, и его бюрократический вес в процессе принятия решений резко снизился. Зато региональные элиты получили институционализированный канал представительства своих интересов в Совете Федерации, не говоря уже об усилении

⁶² Полищук Л. Российская модель «переговорного федерализма» // Экономика и политика в региональном измерении / Под ред. В. Климанова, Н. Зубаревич. М.–СПб.: Летний сад, 2000. С. 88–108.

неформального воздействия на исполнительную власть. Вместе с тем Государственная Дума, несмотря на свои весьма ограниченные полномочия, оказалась единственным федеральным законодательным органом, и никакие иные нормативные акты ни в Центре, ни в регионах не могли противоречить принимаемым ей законам (по крайней мере, теоретически). Неудивительно, что именно в Думу сместился центр активности сторонников местной автономии в лице самих «муниципалов», а также части «самоуправленцев» и «ресоветизаторов».

Однако события в Центре и регионах разворачивались с разной скоростью. Дума приступила к работе лишь в начале 1994 года, причем фактически вплоть до мая 1994 года продолжался организационный период, когда нижняя палата не имела условий для нормальной работы. С первых дней работы Думы был создан Комитет по вопросам местного самоуправления (далее – комитет), в который вошли 18 депутатов (16 из них – не москвичи, 10 – избраны по одномандатным округам).⁶³ Хотя при пакетном распределении в Думе постов председателей комитетов ПРЕС закрепила эту позицию за собой (комитет возглавил Слива), удельный вес самой ПРЕС (30 мандатов в Думе) и снижение ее влияния в исполнительной власти исключали контроль с ее стороны над думской политикой в сфере местного самоуправления. ПРЕС в лице Сливы в лучшем случае способна была блокировать нежелательные для нее решения на уровне комитета, но не более того.

Между тем в ряде регионов после роспуска Советов в 1993–1994 годах прошла первая волна острых конфликтов между губернаторами и мэрами региональных столиц, которую Слива охарактеризовал как «мор мэров». Избавившись от воздействия со стороны Советов по горизонтали и Центра по вертикали, региональная исполнительная власть получила возможность избавляться от реальных и/или потенциальных конкурентов. Практически во всех случаях атаки губернаторов (там, где они имели место) оказались успешными: уже в первые месяцы 1994 года отставки мэров последовали в Рязани, Нижнем Новгороде, Саратове, Омске, Владивостоке.⁶⁴ Хотя спектр

⁶³ Фракционный состав комитета (на начало 1994 года): по 3 члена ПРЕС, Аграрной партии России, «Выбора России», группы «Новая региональная политика», 2 члена КПРФ, по 1 – ДПР, ЛДПР, группы «Союз 12 декабря», 1 независимый депутат.

⁶⁴ См.: *Афанасьев М.* Реформа или контрреформа // *Власть.* 1994. № 5. С. 30–35. Лишь в 1995 году «мору мэров» был положен конец: по решению суда отстраненная от должности мэр города Углич (Ярославская область) была восстановлена на своем посту во исполнение нормы статьи 12 Конституции России. См.: Глава местной администрации – должность выборная // *Российская газета.* 1995. 12 апреля. С. 13.

вариантов развития местного самоуправления после 1993 года в различных регионах оказался весьма широк, важно отметить, что в этой ситуации Центр занял позицию невмешательства в «разборки» на уровне регионов, предоставив губернаторам свободу рук. Только едва начавшая работать Государственная Дума не успевала реагировать на происходящее и лишь обращалась к Президенту с просьбами о скорейшем внесении в парламент проекта федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (здесь и далее – ФЗМСУ).

Однако процесс подготовки законопроекта в недрах исполнительной власти оказался долгим. Хотя первые варианты проекта были разработаны Миннацем еще весной 1994 года (до отставки Шахрая с поста министра), официально проект был внесен Президентом лишь 22 декабря 1994 года. Тому было как минимум две веские причины. Во-первых, «управленцы» в Центре не просто демонстрировали невнимание к политике в сфере местного самоуправления, но и вообще не намерены были в принципе связывать себя законодательными ограничениями. Если с необходимостью, скажем, принятия Думой бюджета еще надо было мириться как с неизбежным злом, то в других сферах было налицо затягивание исполнительной властью законодательного процесса. Во-вторых, в силу партийности и неполитического характера деятельности правительства и пассивности со стороны Президента законодательный процесс в сфере местного самоуправления (как и в ряде других сфер) приобретал сугубо бюрократический (а не политический) характер. Это означало, что проекты разрабатывались ведомствами (в данном случае – Миннацем) исходя как из имеющихся у чиновников представлений нормативного характера, так и из собственных интересов ведомства с точки зрения его влияния на процесс принятия решений. Характерно, что Миннац рассматривал ФЗМСУ как часть сводного пакета из 13 законодательных актов федерального и регионального уровня, призванных юридически урегулировать различные аспекты местного самоуправления.⁶⁵ Подобный подход, в целом отражавший мировоззрение «управленцев», мог быть реализован на практике либо при наличии правящей партии, которая способна провести весь пакет через Думу и региональные легислатуры без кардинальных изменений, либо при сведении роли парламента в законодательстве к «штамповке» проектов, исходящих от исполнительной власти. Но оба этих условия были либо уже невыполнимы (если иметь в виду господство КПСС), либо

⁶⁵ *Рыженков С.* Органы государственной власти в реформе местного самоуправления в России // *Третье звено государственного строительства в России.* С. 146–147.

еще невыполнимы (если иметь в виду формирование пропрезидентского большинства в Думе).

Напротив, законотворческий процесс в рамках Думы носил главным образом политический характер. Инициаторами внесения в парламент проекта ФЗМСУ выступила группа депутатов — членов комитета из числа «ресоветизаторов» и «самоуправленцев».⁶⁶ Этот проект получил название «муравьевского» по фамилии руководителя группы разработчиков и главного лоббиста Игоря Муравьева (член группы «Новая региональная политика»). 20 июня 1994 года проект официально был внесен в Совет Думы. В то же время президентский законопроект еще находился в стадии согласований в аппарате (его первый вариант был опубликован в «Российской газете» лишь 6 октября 1994 года). Депутатская «игра на опережение» по отношению к Президенту, однако, была заблокирована Сливой и лояльным Кремлю первым заместителем председателя Думы Михаилом Митюковым из «Выбора России», который был ответственным за законопроектную работу Думы. «Муравьевский» проект не только не вносился на рассмотрение палаты вплоть до поступления в Думу президентского проекта, но даже на заседании комитета Слива не допустил голосования по альтернативным законопроектам, опасаясь неблагоприятного для себя исхода.

Вместе с тем само по себе наличие альтернативного проекта вынуждало президентскую сторону к активным действиям. Если бы проект Муравьева не появился на свет, то принятие ФЗМСУ могло быть отложено на неопределенный срок с неясными последствиями. Примерно так происходило, например, с проектом закона «Об общих принципах организации системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации», который в итоге вступил в силу лишь в октябре 1999 года. Региональные лидеры, которые не были заинтересованы в его принятии, смогли надолго заблокировать решение, и вместо инструмента правовой инновации закон оказался лишь юридическим оформлением сложившегося к тому времени статус-кво.⁶⁷ Однако в случае политики в сфере местного самоуправления конфликт идеологий и интересов акторов создал ряд стимулов для инноваций, но не спровоцировал при этом патовую ситуацию (отчасти из-за дефицита информации у акторов, включая региональных лидеров).

⁶⁶ Законопроект был внесен депутатами И. Муравьевым, М. Васильевым (члены группы «Новая региональная политика»), Л. Олейник, Е. Костериним (КПРФ), З. Саетгалиевым, Ю. Соколовым (АПР), В. Котлярком (ДПР).

⁶⁷ Гельман В. Закон о региональной власти: сохранение статус-кво // Российский региональный бюллетень. 1999. Т. 1. № 22.

Таким образом, вокруг ФЗМСУ возникла политическая интрига, связанная с различием как идеологий законопроектов, так и интересов разработчиков. Проект Муравьева исходил из нескольких ключевых положений: (1) наличие выборных органов местного самоуправления в муниципальных образованиях как на поселенческом уровне, так и на уровне районов (в рамках существующего административно-территориального деления); (2) проведение выборов органов местного самоуправления в течение полугода после вступления закона в силу; (3) приоритет представительных органов местного самоуправления; (4) право муниципальных образований на выбор организационной модели местного самоуправления (закрепляемой в уставе муниципального образования). Такой подход был вполне в духе «самоуправленцев», поскольку опирался на идеи нормативной теории демократии в смысле выборов, разделения властей, а также массового политического участия. Вместе с тем, законопроект оказался приемлем для «ресоветизаторов» идеологически и выгоден им тактически, исходя из их собственных интересов. Коммунисты и их союзники не без оснований рассматривали принятие ФЗМСУ как орудие для расширения собственного влияния в свете подготовки к новым выборам (как федеральным, так и региональным).

В свою очередь, президентский вариант проекта ФЗМСУ отталкивался от идеи неявного сохранения иерархии «исполнительной вертикали». Он предполагал: (1) поселенческий принцип организации местного самоуправления; (2) возможность делегирования полномочий местного самоуправления органам государственной власти; (3) возможность введения временного государственного управления в случае несостоятельности местного самоуправления; (4) наличие не только выборных, но и иных органов местного самоуправления, которые могли наделяться государственными полномочиями; (5) двухлетний переходный период для введения закона в силу в полном объеме. Принятие его в предложенном виде, скорее всего, свело бы политическую автономию местного самоуправления в России к минимуму, что отвечало идеологии «управленцев» и интересам региональной исполнительной власти. Представители последней в ходе продвижения законопроектов и дискуссий на различных уровнях либо вставали на сторону президентского проекта, либо занимали выжидательную позицию. «Регионалы» в данном случае были заинтересованы в отсутствии федерального закона вообще, но президентский законопроект в большей мере был ориентирован на закрепление статус-кво и потому казался приемлемым (напротив, часть региональных legislatures выступала сторонниками проекта

Муравьева).⁶⁸ Президентский проект поддерживали и лояльные «утилитаристы» (во всяком случае, альтернатив с их стороны не предлагалось).

Институциональные ресурсы Президентской стороны в конкуренции проектов были весьма велики. Президентский проект получил одобрение ряда научно-практических конференций, включая Всероссийское совещание по вопросам местного самоуправления, проведенное 17 февраля 1995 года под эгидой правительства.⁶⁹ 21 февраля 1995 года в пользу президентского законопроекта также высказалась возглавляемая Митюковым объединенная комиссия по координации законодательной деятельности, состоявшая из представителей Президента, правительства и руководства палат парламента. Муравьев и его сторонники таких рычагов не имели, но их ресурсом была публичность самого обсуждения проектов и четкая артикуляция разногласий, которая нашла поддержку и у части независимых экспертов.⁷⁰ Кроме того, в январе 1995 года депутатом Анатолием Долгополовым из Краснодарского края был внесен в Думу еще и третий проект, получивший неофициальное название «казачий» (в его разработке принимали участие представители казачьих организаций, а сам проект был ориентирован на местное самоуправление в сельской местности).

Первое чтение проектов в Думе 15 марта 1995 года проходило достаточно бурно.⁷¹ Основным аргументом выступлений в поддержку президентского проекта (заместитель министра юстиции Анатолий Степанов, Слива, Митюков) была «констатация того факта, что этот проект – президентский». ⁷² На деле этот аргумент имел обратный эффект, тем более, что на том же заседании Дума рассматривала во втором чтении проект закона о парламентских выборах и отвергла внесенное от имени Президента предложение об уменьшении доли депутатов, избираемых по партийным спискам.⁷³ Зато Муравьев смог четко продемонстрировать содержательные различия своего и пре-

⁶⁸ Рыженков С. Указ. соч. С. 147–153.

⁶⁹ Характерно, что в документах данного совещания альтернативы президентскому законопроекту даже не упоминались.

⁷⁰ Авакьян С. Из двух проектов предпочтительнее депутатский // Российская Федерация. 1995. № 5. С. 18–20. Апологию президентского законопроекта см.: Ревенко Л. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: от концепции до реализации // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1995. № 3. С. 10–12.

⁷¹ Государственная Дума. Стенограмма заседаний. Бюллетень. 1995. № 91. 15 марта. См. также: Соляник Н. Вместе выжить легче // Российская Федерация. 1995. № 9. С. 24–26.

⁷² Рыженков С. Указ. соч. С. 164.

⁷³ Первый электоральный цикл в России. С. 66.

зидентского вариантов и заодно убедить депутатов в сходстве проекта его группы с проектом Долгополова, после чего последний снял свой вариант с обсуждения. Так или иначе, в палате сформировалось «временное большинство»⁷⁴ в поддержку проекта Муравьева, ставшее основой тактической коалиции «ресоветизаторов» и «самоуправленцев». По итогам обсуждения президентский проект получил 102 голоса «за», проект Муравьева – 259 голосов.⁷⁵

Несмотря на свой демократический пафос (и/или, возможно, благодаря ему), проект Муравьева страдал двумя важнейшими недостатками. Во-первых, он был весьма декларативен и не описывал ряд процедур либо давал отсылки к иным федеральным и/или региональным законам (коих в природе не существовало). Это касалось, прежде всего, финансовой и экономической базы муниципалитетов. Во-вторых, в проекте предполагалось «по умолчанию», что закон должен исполняться сам собой в соответствии с писаными нормами, и в нем не было ни четких указаний по порядку его реализации, ни механизмов санкций за неисполнение норм. Впрочем, в этом плане он мало отличался от отвергнутого президентского проекта и многих других правовых инноваций переходного периода. Поэтому в условиях дефицита права в стране в целом⁷⁶ и ослабления административного потенциала государства неизбежно возникали ограничения и пределы возможностей реализации политического курса. В случае же политики в сфере местного самоуправления сложности усугублялись тем фактом, что муниципальный проект, запущенный в Центре, в любом случае должен был реализовываться в регионах. На фоне роста неопределенности как в отношениях Центра с регионами, так и в политике на уровне регионов, эти обстоятельства создавали еще больший дефицит информации, не позволяя актерам прогнозировать последствия своих шагов.

Внесение поправок в законопроект при втором чтении в Думе носило характер компромисса между группой Муравьева и сторонниками президент-

⁷⁴ О «временном большинстве» в Думе см.: Разумов В. История принятия закона о выборах в Думу // Независимая газета. 1995. 29 ноября. С. 1, 5.

⁷⁵ В поддержку президентского законопроекта голосовали фракция ПРЕС, «Женщины России» и половина «Выбора России», в поддержку проекта Муравьева – КПРФ, АПР, ДПР, «Яблоко», «Женщины России» и половина ЛДПР. Президентский проект получил поддержку лишь пропрезидентских фракций (и то частичную).

⁷⁶ Социологический анализ проблем дефицита права в России см., в частности: В фокусе: спрос на право // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2000. № 1. С. 74–93; Радаев В. Деформализация правил и уход от налогов в российской хозяйственной деятельности // Вопросы экономики. 2001. № 6. С. 60–79.

ского варианта. Перед угрозой возможного вето Совета Федерации и/или Президента Дума пошла на изменение ряда положений, отдав регулирование многих норм на откуп региональным законодателям. В их числе оказались и решения об уровне осуществления местного самоуправления. Вопрос о возможности и порядке взаимного делегирования полномочий региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления оказался вообще обойден молчанием. В итоге в законе, принятом в третьем чтении 16 июня 1995 года, оказалось множество недоговоренностей и лакун, которые могли быть заполнены в регионах различным образом, в зависимости от соотношения сил акторов.

Но и такой компромисс не удовлетворял Совет Федерации, заинтересованный в отсутствии федерального регулирования чем дальше, тем больше и искавший повод затянуть принятие решения.⁷⁷ 6 июля 1995 года верхняя палата наложила на закон вето, предложив депутатам Думы создать согласительную комиссию по этому вопросу.⁷⁸ Поправки согласительной комиссии, однако, были не принципиальными, и 20 июля Дума приняла закон в новой редакции. 28 июля Совет Федерации повторно отклонил закон, взяв на вооружение тактику неявного саботажа. Согласование закона между палатами могло бы затянуться вплоть до новых выборов, назначенных на декабрь 1995 года, что не устраивало думских сторонников закона, обвинявших Совет Федерации в умышленном затягивании решения.⁷⁹

Президентская сторона в полемику палат публично не вмешивалась. Однако, после того как на внеочередном заседании 12 августа 1995 года Дума с большим запасом преодолела вето Совета Федерации, в игру вступили «утилитаристы», заинтересованные в подписании закона как в силу описанных выше внутривластных, так и внешнеполитических причин. В частности, в преддверии ожидаемого вступления России в Совет Европы стране требовалось продемонстрировать соответствие законодательства европейским стандартам, и вето Президента на ФЗМСУ было бы расценено как явно недемократический шаг.⁸⁰ Но каковы бы ни были мотивы, 28 августа Президент

⁷⁷ Аргументацию Совета Федерации см.: *Болтенкова Л.* Почему Совет Федерации отклонил Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»? // Регионоведение. 1995. № 3. С. 19–31.

⁷⁸ *Рыженков С.* Указ. соч. С. 169–171.

⁷⁹ См., например: *Гильченко Л.* Почему не хотят «государевы люди» поделиться властью с народом? // Российская Федерация. 1995. № 16. С. 41–44.

⁸⁰ О значимости этого фактора см.: *Sakwa R.* Russian Politics and Society. 2nd ed. London: Routledge, 1996. P. 226–227.

подписал ФЗМСУ, вступивший в силу 1 сентября 1995 года. Казалось, что «муниципальная революция» становится необратимой.

Большие маневры (1995–1998)

Вступление ФЗМСУ в силу пришлось на момент подготовки к парламентским и президентским выборам, когда Центр (не говоря уже о региональных властях) был более всего заинтересован в лояльности нижних этажей «исполнительной вертикали». Проведение, согласно требованиям ФЗМСУ, в срок до 1 марта 1996 года выборов органов местного самоуправления, по меньшей мере, усиливало неопределенность, а в худшем варианте могло быть использовано оппозицией в федеральной избирательной кампании (левые партии, собственно, и не скрывали своих интересов). Поэтому программой-минимум для Центра стало блокирование выборов органов местного самоуправления, по крайней мере, до завершения президентских и губернаторских выборов. «Управленцы» и «утилитаристы» могли не без оснований предполагать, что назначенные главы местных администраций приложат все усилия для обеспечения избрания своих «сюзеренов» в обмен на поддержку последних при собственном избрании. Поэтому следующий шаг Президента выглядел в известном смысле логичным. Уже 17 сентября 1995 года был издан Указ № 951, рекомендовавший перенос сроков выборов в органы местного самоуправления (так же как и выборов региональных legislatures) до конца 1997 года. В итоге реализация только что принятого ФЗМСУ оказалась заблокирована возможностью его хотя и не легального, но легитимного неисполнения в регионах. Собственно, в тех регионах, где муниципальная реформа и не начиналась до принятия ФЗМСУ, это произошло «по факту»: процесс принятия региональных законов и проведения выборов оказался «заморожен», в то время как там, где реформа уже набрала полный ход, указ не был воспринят как руководство к действию.⁸¹ В марте 1996 года уже новый состав Думы вынужден был пойти на перенос срока вступления в силу ФЗМСУ до конца 1996 года.

Этот очевидный успех временной коалиции «управленцев» и «утилитаристов» Центра с региональными лидерами подвиг их на следующий шаг. В начале 1996 года Президент и глава Республики Коми обратились в Конституционный Суд с ходатайством об отмене сроков вступления в силу ФЗМСУ в части проведения выборов в органы местного самоуправления, предлагая передать решение этого вопроса на усмотрение региональных органов власти. Удовлетворе-

⁸¹ См. гл. 6.

ние их ходатайства фактически отложило бы формирование органов местного самоуправления в большинстве российских регионов «до греческих календ». Однако Конституционный Суд, начиная с 1995 года, верно стоявший на страже президентских интересов, занял в этом деле независимую позицию, указав, что федеральные органы власти вправе устанавливать гарантии реализации прав граждан, в том числе — права на осуществление местного самоуправления.⁸²

Данное судебное решение оказалось на руку, прежде всего, «самоуправленцам», не оставившим попытки добиться муниципальной автономии. Им помогла расстановка сил в Думе после выборов 1995 года. Хотя «самоуправленцы», представленные в Думе «Яблоком», находились в абсолютном меньшинстве, их союзниками выступали «ресоветизаторы» — левые партии, обладавшие почти половиной мандатов и активизировавшиеся в преддверии президентских и губернаторских выборов. И хотя во второй половине 1996 года идеология ресоветизации оказалась почти исчерпана (левые провозгласили лозунг «врастания во власть»), интересы КПРФ и ее союзников постоянно побуждали их использовать местное самоуправление как орудие в политической борьбе. На уровне же политики Думы в сфере местного самоуправления альянс между «ресоветизаторами» и «самоуправленцами» оказался довольно эффективен, несмотря на то что при разделе постов руководство Комитетом по местному самоуправлению досталось фракции «Наш дом — Россия».

Весной 1996 года члены фракции «Яблоко» Сергей Митрохин и Сергей Попов внесли законопроект, получивший название «Об обеспечении конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления в Российской Федерации». Проект был направлен на исключение возможности блокирования в регионах выборов в органы местного самоуправления. На случай бездействия региональных властей и/или отсутствия соответствующих региональных законов в действие вводились временные правила проведения муниципальных выборов, включая назначение выборов в судебном порядке. «Самоуправленцам» при поддержке левых фракций (воспринимавших эти шаги в русле «ресоветизации»), удалось консолидировать думское большинство, и 23 октября 1996 года закон был принят в целом.

Принятие закона Митрохина—Попова состоялось в самый разгар кампании по выборам глав исполнительной власти в регионах России,⁸³ то есть фак-

⁸² Вестник Конституционного суда Российской Федерации. 1996. № 3. С. 37–41.

⁸³ См.: Петров Н., Титков А. Выборы глав исполнительной власти регионов // Выборы и партии в регионах России / Под ред. Г.Люхтерхандт-Михалевой, С.Рыженкова. М.—СПб.:

тически на пике неопределенности в отношениях Центра с регионами, равно как и в самих регионах. Кроме того, в ходе президентской выборной кампании 1996 года «утилитаристы» вновь взяли верх над «управленцами» в Центре (прежде всего, в администрации Президента России).⁸⁴ Таким образом, очередная смена идеологий сопровождалась сменой интересов Центра, который пытался найти замену административным рычагам воздействия, утратившим силу по отношению к избираемым главам исполнительной власти регионов. Это повлекло за собой и сдвиг в политике в сфере местного самоуправления. «Утилитаристскую» точку зрения на политическую роль органов местного самоуправления вообще и властей региональных столиц в особенности наиболее эксплицитно представил Леонид Смирнягин: «Федеральные власти получают прямой доступ как бы в тыл субъектам федерации. При тонком розыгрыше... федеральные власти смогут опереться на власти крупных городов в своем противостоянии с властями субъектов, тем более что отношения между двумя последними, как правило, не очень хорошие».⁸⁵ Иначе говоря, ситуация вынудила Центр начать «игру в местное самоуправление».⁸⁶

В силу этих обстоятельств на федеральном уровне возник тактический альянс акторов, по разным причинам заинтересованных в укреплении местной автономии — «самоуправленцев», «ресоветизаторов» и «утилитаристов». Закон Митрохина—Попова стал первым шагом по усилению политической роли местного самоуправления. Совет Федерации, обычно чутко реагировавший на все инициативы Думы, имевшие отношение к регионам, на этот раз не стал рассматривать закон (скорее всего, поскольку многие члены верхней палаты были вовлечены в проходившие региональные выборы, и им просто было не до законодательной работы).⁸⁷ В обход Совета Федерации закон поступил на подпись к Президенту, и 26 ноября 1996 года был подписан. На практике его роль оказалась значима, скорее, не с точки зрения практического приме-

Летний сад, 2000. С. 52–84; Solnick S. Gubernatorial Elections in Russia, 1996–1997 // Post-Soviet Affairs. 1998. Vol. 14. № 1. P. 48–80.

⁸⁴ McFaul M. Russia's 1996 Presidential Election: The End of Polarized Politics. Stanford, CA: Hoover Institution Press, 1997.

⁸⁵ Смирнягин Л. Российский федерализм: парадоксы, противоречия, предрассудки. М.: МОНФ, 1998. С. 63.

⁸⁶ Туровский Р. Отношения «Центр — регионы» в 1997–1998 гг. между конфликтом и консенсусом // Полития. 1998. № 1. С. 13.

⁸⁷ О характере работы Совета Федерации см., в частности: Петров Н. Совет Федерации и представительство интересов регионов в Центре // Регионы России в 1998 году / Под ред. Н. Петрова. М.: Гендальф, 1999. С. 180–222.

нения заложенных норм, но в качестве своего рода угрозы для региональных лидеров – после его вступления в силу стало значительно меньше регионов, в которых не были избраны органы местного самоуправления.⁸⁸ Этот альянс успешно проявил себя в те же дни ноября 1996 года в ходе слушаний в Конституционном Суде России (КС) по так называемому «удмуртскому делу», вызвавшему большой общественный резонанс и разноречивые комментарии.⁸⁹

Суть спора составлял конфликт между Государственным Советом Удмуртии, с одной стороны, и органами местного самоуправления Ижевска, поддержанными Президентом России и Государственной Думой.⁹⁰ Он был вызван принятым в 1996 году решением Госсовета о преобразовании действующих в городах и районах Удмуртии органов местного самоуправления в местные органы государственной власти, находившиеся в подчинении республиканских властей.⁹¹ Решение КС от 24 января 1997 года⁹² оказалось двойственным. С одной стороны, КС, который в правовых спорах между регионами и Центром выступал, как правило, на стороне последнего,⁹³ признал неконституционным решение Госсовета Удмуртии. КС подтвердил неконституционность любых ограничений деятельности органов местного самоуправления (включая их подчинение органам государственной власти, а также произвольное изменение границ муниципальных образований).⁹⁴ С другой стороны, КС признал право субъектов Федерации на создание местных органов государственной власти (представительной и исполнительной), действующих параллельно органам местного самоуправления. КС счел обязательным избрание этих органов населением (запретив их назначение) и недопустимым – решение ими вопросов местного значения.

⁸⁸ По устному свидетельству С. Попова, их число снизилось с 32 регионов до 11 в течение полугода (Беседа В. Гельмана с С. Поповым. 1997. Июнь).

⁸⁹ О политическом контексте решения и его последствиях см.: *Рыженков С.* Указ. соч. С. 189–191.

⁹⁰ *Соляник Н.* Административный раж // Российская Федерация. 1996. № 20. С. 28; *Пискотин М.* Новая война законов? // Российская Федерация. 1996. № 22. С. 5–7.

⁹¹ *Егоров И., Мацузато К.* Удмуртская республика. Хроника политического процесса (1988–1999) // Регионы России. Хроника и руководители. Т. 7. / Под ред. К. Мацузато. Sapporo: Slavic Research Center, Hokkaido University, 2000. С. 273–373.

⁹² Российская газета. 1997. 6 февраля. С. 4–5.

⁹³ *Васильева Т.* Становление федеративных отношений и практика Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное право. Восточноевропейское обозрение. 1999, № 4. С. 122–126; *Титков А.* Конституционный Суд в отношениях Центра с регионами // Регионы России в 1999 году / Под ред. Н. Петрова. М.: Гендальф, 2001. С. 259–265.

⁹⁴ См.: *Бланкенгель А.* Местное самоуправление против государственного управления в Российской Федерации (Решение Конституционного суда РФ по Удмуртии) // Конституционное право. Восточноевропейское обозрение. 1997. № 1. С. 127–130.

Но на практике за региональными властями оставалась возможность свести местную автономию к минимуму через систему взаимного делегирования полномочий органов местного самоуправления местным органам государственной власти (Конституция России и ФЗМСУ не содержали запрета на этот счет).⁹⁵

В правовом отношении судебное решение отнюдь не носило характер безоговорочной поддержки местной автономии. Но в политическом плане оно создало важный прецедент вмешательства федеральных органов власти в конфликт региональных властей с органами местного самоуправления на стороне последних и потому однозначно воспринималось как победа альянса сторонников местной автономии. Попытки интерпретировать решения КС в пользу Госсовета Удмуртии и последовавший за этим нажим Центра⁹⁶ усилили политический демонстрационный эффект «удмуртского дела», что, в свою очередь, также работало на расширение муниципальной автономии. Критика сопротивления местной автономии со стороны региональных властей вскоре становится общим местом в выступлениях чиновников Центра, ответственных за политику в сфере местного самоуправления.⁹⁷

Последующие события, связанные с реформированием правительства России и выдвижением на передний план «молодых реформаторов» (включая Бориса Немцова и Олега Сысуева) также усилили интерес Центра к политике в сфере местного самоуправления. На практике это выразилось в ряде акций Центра, включая создание 29 мая 1997 года специального консультативного органа при Президенте России – Совета по местному самоуправлению (СМС) в Российской Федерации,⁹⁸ а также в идее создания Конгресса муниципальных образований России (КМО). Последний был призван выступать как постоянно действующий механизм представительства интересов «муниципалов» на федеральном уровне. Впрочем, КМО был учрежден лишь 19 июня 1998 года. В целом, КМО, СМС и другие ассоциации «муниципалов» существенного влияния на выработку курса Центра в дальнейшем не оказывали.⁹⁹

⁹⁵ *Рыженков С.* Указ. соч. С. 189–191.

⁹⁶ *Егоров И.* Реакция на постановление Конституционного Суда в Удмуртской республике. Политический контекст // Местное самоуправление в современной России: политика, практика, право. С. 53–61.

⁹⁷ См., например: *Воронин А.* Пока лишь четыре закона закона // Российская Федерация. 1997. № 6. С. 29–31; *Гильченко Л.* Новый этап реформы.

⁹⁸ См.: Совет по местному самоуправлению в Российской Федерации (материалы заседаний и официальные документы). Т. I–V / Под ред. Л. Гильченко. М.: МОНФ, 1999–2000.

⁹⁹ *Шевцов А.* Муниципальная реформа: соотношение и эволюция позиций ветвей власти и уровней власти // Российский экономический журнал. 2001. № 5–6. С. 34–38.

Представление о том, что «утилитаристы» в данном случае руководствовались исключительно интересами тактической борьбы с губернаторами,¹⁰⁰ выглядит, однако, чрезмерным упрощением. Их интерес к местному самоуправлению в крупных городах был продиктован, прежде всего, стремлением проведения курса экономических реформ. «Муниципалы», как правило, более молодые и образованные, чем региональные лидеры, гораздо лучше подходили на роль агентов экономических изменений, в то время как декларируемая реформа жилищно-коммунальной сферы вообще не могла быть проведена без активного участия мэров городов. Поэтому центр федеральной политики в сфере местного самоуправления сместился в сторону местных финансов. Параллельно с подготовкой вариантов проекта Налогового кодекса в рамках правительства «самоуправленцами» в Думе был подготовлен проект закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации».¹⁰¹ Этот проект был направлен на обеспечение состоятельности местных бюджетов путем закрепления за ними определенной доли федеральных налогов, собираемых на соответствующей территории.¹⁰² Проект прошел через те же стадии, что и ФЗМСУ: он был принят в июне 1997 года Государственной Думой, отвергнут Советом Федерации, затем Дума преодолела вето, и 25 сентября 1997 года закон был подписан Президентом.

Реализация этого закона высветила слабости федеральной политики в сфере местного самоуправления. На практике его исполнение фактически оказалось заблокировано как регионами, так и самим Центром. Дело даже не в том, что прописанный в законе механизм реализации предусматривал ежегодный пересмотр нормативов налоговых отчислений и был явно несовершенным. Важнее другое: закон о местных финансах никак не соотносился с бюджетными планами правительства в целом, и в известной степени противоречил попыткам рецентрализации экономической политики и государственного строительства, которые (безуспешно) предпринимали «молодые реформаторы». Поэтому неудивительно, что нормы данного закона не только не были учтены в проекте федерального бюджета на 1998 год (разработанного и внесенного в Думу до его вступления в силу), но и полностью

¹⁰⁰ См., например: *Туровский Р.* Указ. соч.

¹⁰¹ См.: *Митрохин С.* Нормативно-правовая база местных финансов. Практический обзор // Местное самоуправление в современной России: политика, практика, право. С. 113–119.

¹⁰² 50% подоходного налога с физических лиц, 5% налога на прибыль, по 10% налога на добавленную стоимость и акцизов.

перечеркивались разработанным в то же время правительственным проектом Налогового кодекса.¹⁰³ Иначе говоря, в экономическом плане «утилитаристы» были не слишком заинтересованы в муниципальной автономии как таковой. В политическом же плане ресурсов Центра для «игры в местное самоуправление» было попросту недостаточно. Создание устойчивой коалиции с мэрами против губернаторов требовало от федеральных властей либо наличия некоей пронизывающей регионы и города страны единой общероссийской партийной структуры (о чем говорить не приходилось),¹⁰⁴ либо же сохранения сугубо административной «вертикали власти» (утраченной после региональных и местных выборов). Иначе говоря, закон о местных финансах с точки зрения обеспечения муниципальной автономии на деле оказался не более чем декларацией о намерениях.

Таким образом, «муниципальная революция» обозначила свои пределы в части позитивной повестки дня местной автономии. Последняя могла быть введена «сверху» как негативная автономия (*автономия «от»*), но не имела шансов на то, чтобы стать «позитивной» (*автономия «для»*). Самостоятельность местного самоуправления «от» вышестоящих уровней управления (прежде всего, регионального) в том или ином виде еще могла быть обеспечена мерами федеральной политики. Но самостоятельность «для» решения проблем (прежде всего, городов) федеральная политика в сфере местного самоуправления, по крайней мере, в этот период обеспечить не могла. Даже если вывести за скобки противоречия между «утилитаристами» и «управленцами» и эффекты неопределенности при принятии решений, то следует признать, что политические возможности Центра для проведения курса на дальнейшее развитие местной автономии были ограничены. Проще говоря, он не обладал достаточным объемом ресурсов, которые мог бы предложить «муниципалам» – ни политических (авторитет, влияние), ни экономических (финансы, инвестиции), ни административных (назначение и снятие с постов). В то же время региональные элиты обладали всеми этими ресурсами в достаточной

¹⁰³ Этим были вызваны возражения Министерства финансов против подписания данного закона. См.: Финансовое состояние муниципальных образований. Письмо первого заместителя министра финансов РФ В. А. Петрова от 25.08.97 № 01-10/02-3178 // Совет по местному самоуправлению в Российской Федерации (материалы заседаний и официальные документы) Т. II. М.: МОНФ, 1999. С. 41–48.

¹⁰⁴ Среди депутатов представительных органов местного самоуправления, избранных в 1995–1998 годах, лишь 3% составляли кандидаты, выдвинутые избирательными объединениями и блоками; главы исполнительных органов местного самоуправления – 0,03%. См.: Формирование органов местного самоуправления в Российской Федерации. 1995–1998. М.: Весь мир, 1999. С. 61, 177.

мере, для того чтобы блокировать эффекты федерального политического курса.

Институциональное строительство в ходе реформы местного самоуправления натолкнулось на ограничения, заданные политическими возможностями (как на федеральном, так и на региональном уровне) Здесь речь идет не столько о неблагоприятных стартовых политических возможностях, сколько о том, что политика государственного строительства в посткоммунистической России создавала неблагоприятные условия для муниципальной автономии. Заложенные в 1993 году рамки институционального дизайна в сочетании со значительным упадком административного потенциала государства создавали препятствия для реализации постсоветского муниципального проекта как такового. Если бы не произошел «сбой» с исполнением закона о местных финансах, то, скорее всего, случилось бы какое-то другое событие, после которого дальнейшее движение по пути местной автономии оказалось заблокировано.

Структурные ограничения и пределы реализации федеральной политики в сфере местного самоуправления к тому же по времени совпали с событиями, усугубившими и без того неблагоприятный контекст муниципальных реформ. Осенью 1997 года влияние в правительстве «утилитаристов» во главе с Анатолием Чубайсом существенно ослабло. Смена кабинета весной 1998 года положила конец «игре в местное самоуправление». Новое правительство Сергея Кириенко каких-то заметных действий в этом направлении не предпринимало (грубо говоря, ему было не до муниципальной политики). Вместе с тем и муниципальные власти отнюдь не оказались достаточно сильными и/или привлекательными партнерами Центра в этой «игре». Во-первых, победа на выборах мэров Ленинск-Кузнецкого (1997) и Нижнего Новгорода (1998) крайне одиозных кандидатов с криминальным прошлым демонстрировала Центру опасности затеянной им «игры», в случае если она выходит из-под его контроля. В Нижнем Новгороде, например, выборы были признаны недействительными из-за победы на них «неправильного» кандидата. Во-вторых, «муниципалы» преследовали собственные интересы, весьма разнившиеся между собой, и вовсе не выглядели однородной группой (не говоря уже о том, что уровень самоорганизации КМО, СМС и других ассоциаций также был невысок). В-третьих, наконец, «муниципалы» не желали таскать каштаны из огня для Центра и тем более не имели стимулов к проведению непопулярных мер, таких, как реформа жилищно-коммунального хозяйства.

Свертывание «муниципальной революции» началось весной 1998 года, что уже тогда с тревогой констатировали «самоуправленцы». ¹⁰⁵ Пожалуй, последней символической вехой этого процесса стала ратификация Россией Европейской хартии местного самоуправления, состоявшаяся 11 апреля 1998 года. Почти сразу после этого события правительство внесло в Думу проект Налогового кодекса, который резко сокращал возможности местного налогообложения и тем самым ставил под вопрос финансовую автономию муниципалитетов. Характер обсуждения в Думе этого проекта выявил распад прежнего альянса: не только «утилитаристы» окончательно прекратили «игру в местное самоуправление», но и левые фракции (чья «ресоветизаторская» идеология уже была исчерпана) не демонстрировали интерес к муниципальным проблемам. Оставшиеся в изоляции «самоуправленцы» в лице части депутатов «Яблока» во главе с Митрохиным были не в состоянии ни на что повлиять, и в результате Налоговый кодекс в части местных налогов был принят в наиболее неблагоприятном для «муниципалов» виде. Последующие события, прежде всего, финансовый кризис августа 1998 года и его политические последствия, положили начало движению в сторону «муниципальной контрреволюции».

Интерлюдия: на пути к «муниципальной контрреволюции» (1998–2000)

Поворот в сторону рецентрализации федеральной политики государственного строительства, наметившийся в период правительства «молодых реформаторов» в 1997–1998 годах, был вызван «запросом» со стороны федеральных элит, ¹⁰⁶ но не мог быть реализован в силу охватившей страну серии кризисов. После августа 1998 года неопределенность во взаимоотношениях Центра и регионов резко усилилась. Это нашло свое выражение как в упадке административного потенциала действий Центра по отношению к регионам, ¹⁰⁷ так и в нарастании политической активности со стороны региональных элит на федеральном уровне в преддверии электорального цикла

¹⁰⁵ Митрохин С. Политические задачи местного самоуправления в современных условиях // Местное самоуправление: проблемы, противоречия, перспективы. Научно-практическая конференция 2–3 апреля 1998 года. Материалы стенографического отчета / Под ред. Н. Винника, С. Рыженкова. М.: МОНФ. 1998. С. 78–82.

¹⁰⁶ Митрохин С. Предпосылки и основные этапы децентрализации государственной власти в России // Центр–регионы–местное самоуправление / Под ред. Г. Люхтерхандт-Михалевой, С. Рыженкова. М.–СПб.: Летний сад, 2001. С. 74–81.

¹⁰⁷ См., например: Stoner-Weiss K. Central Weakness and Provincial Autonomy: Observations of the Devolution Process in Russia // Post-Soviet Affairs. 1999. Vol. 15. № 1. P. 87–106.

1999–2000 годов.¹⁰⁸ В этих условиях федеральная политика в сфере местного самоуправления фактически стала утрачивать свое значение для развития процессов на уровне муниципалитетов и регионов.

Нельзя сказать, что Центр не предпринимал никаких мер, но они не носили принципиального характера. Президентские указы и правительственные постановления по вопросам местного самоуправления (в частности, Указ № 1370 от 15 октября 1999 года и Постановление № 1394 от 15 декабря 1999 года) были полны тезисами типа «дальнейшее развитие и повышение эффективности» и, по существу, не шли дальше набора благих пожеланий.¹⁰⁹ СМС функционировал нерегулярно, КМО – без особого успеха. Государственная Дума была занята подготовкой к новым выборам и в этот период уделяла политике в сфере местного самоуправления немного внимания. Да и в ходе думской выборной кампании 1999 года эта проблематика находилась на периферии внимания партий.¹¹⁰ Пожалуй, лишь «Яблоко» пыталось заручиться поддержкой мэров крупных городов (что отчасти отражало особенности «яблочного» электората, сконцентрированного в городах), но лавров не снискало. Созданное накануне думских выборов 1999 года движение «Города России» успело «отметиться» заявлениями в поддержку ряда кандидатов, но не более того. Можно говорить о том, что в 1998–2000 годах политика в сфере местного самоуправления все в большей степени «регионализировалась». Федеральные акторы уступали место главным агентам «регионалам» и «муниципалам», утрачивая рычаги контроля. «Отдав инициативу по проведению реформы местного самоуправления в регионы, Центр... фактически самоустранился от формирования и проведения реалистической и действенной политики в сфере местного самоуправления».¹¹¹ В силу этого характеристики региональных политических процессов, а отнюдь не федеральная политика в сфере местного самоуправления, все в большей мере предопределяли развитие местной автономии или отсутствие таковой в различных регионах

¹⁰⁸ См., в частности: *Blakkisrud H.* The Rise and Fall of the Russian Governor: Institutional Design vs. Patron–Client Relationships // *Elites and Democratic Development in Russia* / A. Steen, V. Gel'man (eds.). London: Routledge, 2003. P. 71–91.

¹⁰⁹ Сходные оценки см.: *Швецов А.* Указ. соч. С. 20–21, 23–24.

¹¹⁰ Подробное описание различных аспектов избирательной кампании см.: *Россия в избирательном цикле 1999–2000 годов* / Под ред. М. Макфола, Н. Петрова, А. Рябова. М.: Гендальф, 2000.

¹¹¹ *Рыженков С.* От редактора // *Местное самоуправление: стратегические направления развития. Материалы научно-практической конференции 13–14 апреля 2000 г.* / Под ред. С. Рыженкова. М.: МОНФ, 2000. С. 9.

и городах России. Это вело как к диверсификации вариантов развития местного самоуправления в регионах,¹¹² так и к нарастанию конфликтов между региональными и местными властями, главным образом, по линии «региональная столица vs. регион».¹¹³

Завершение цикла федеральных выборов 1999–2000 годов стало новым «критическим моментом» муниципальных реформ, поскольку оно привело к существенным изменениям политических возможностей федеральной политики. Исход выборов по принципу «игры с нулевой суммой» повлек за собой смену акторов с их идеологиями и интересами и снизил неопределенность, вызванную дефицитом информации. Во-первых, произошло если не исчерпание, то значительное снижение неопределенности во взаимоотношениях Центра и регионов. Утраченный было административный потенциал Центра оказался быстро и вполне легитимно восстановлен, а стремление региональных элит оказывать влияние на федеральную политику – ограничено. Во-вторых, на смену оппозиционной Думе второго созыва, обладавшей автономией по отношению к исполнительной власти, пришла лояльная и подконтрольная Президенту Дума третьего созыва.¹¹⁴ В-третьих, российское правительство, при Ельцине обладавшее внутренней разнородностью и определенной автономией по отношению к Президенту (что препятствовало проведению эффективной политики),¹¹⁵ превратилось в полностью ему подконтрольный механизм исполнения политических решений.

Вследствие этого главным и, по сути, единственным центром принятия политических решений на федеральном уровне (по крайней мере, в политике в сфере местного самоуправления) оказался доминирующий актор в лице российского Президента и его администрации, в то время как остальные акторы получили подчиненный статус, то есть играли в лучшем случае второстепенную роль. В рамках формировавшегося моноцентрического политического режима интересы подчиненных акторов могли игнорироваться без особого с их стороны сопротивления. Реализация же интересов доминирующего актора облегчалась, помимо прочего, снижением неопределеннос-

¹¹² См. гл. 2.

¹¹³ Классификацию этих конфликтов см., например: *Барabanов О.* Региональные власти и местное самоуправление: проблемы взаимодействия // *Регионы России в 1999 году*. С. 338–345.

¹¹⁴ См., например: *Smith S., Remington T.* The Politics of Institutional Choice. The Formation of the Russian State Duma. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001. P. 148–153.

¹¹⁵ См.: *Швецова Л.* Режим Бориса Ельцина. М.: РОССПЭН, 1999; *Huskey E.* Presidential Power in Russia. Armonk, NY, and London: M.E.Sharpe, 1999.

ти. Эти интересы можно описать вполне рационально как максимизацию ресурсов при минимизации издержек. Применительно к политике в сфере местного самоуправления это выглядело следующим образом: Центр стремился по возможности контролировать основные решения (включая кадровые), при этом переложив ответственность за содержание и последствия их реализации на региональные и местные органы власти. В этой связи доминирующей идеологией в федеральной политике в сфере местного самоуправления на некоторое время стала утилитаристская, хотя и влияние управленческой идеологии весьма сильно давало о себе знать. Но, в отличие от прошлых лет, после 2000 года «утилитаристы» уже не нуждались в «игре в местное самоуправление», получив новые, более действенные, рычаги давления на региональные элиты. Ресоветизаторская идеология была исчерпана еще ранее, а самоуправленческая (представленная «Яблоком» и частью Союза правых сил) заняла маргинальное положение.

В мае 2000 года Президент предложил Государственной Думе пакет проектов законов о федеральной реформе, где, помимо прочего, предусматривался фактический отказ от муниципальной автономии.¹¹⁶ Это предложение, как и федеральная реформа в целом, обосновывалась необходимостью наведения порядка в духе «диктатуры закона».¹¹⁷ Мэры городов с населением свыше 50 тысяч жителей должны были назначаться на должность и сниматься со своих постов по решению глав исполнительной власти регионов. Однако в ходе последующего обсуждения законопроектов в Думе это предложение было снято президентской стороной. Прежде всего, столь явный отказ от муниципальной автономии, по крайней мере, в части замены выборов назначениями на уровне городов прямо противоречил нормам ст. 12 Конституции (не говоря уже о Европейской хартии местного самоуправления). Трудно сказать, принимались ли в расчет издержки сознательного нарушения международных обязательств России на фоне конфликта с Советом Европы по поводу войны в Чечне, продолжавшегося вплоть до сентября 2001 года.¹¹⁸ Но, похоже, что главными здесь оказались внутривластные издержки, часть из которых была связана с необходимостью принятия большого

¹¹⁶ Независимая газета. 2000. 20 мая.

¹¹⁷ См., например: Устинов В. О нарушениях федерального законодательства о местном самоуправлении. Письмо Президенту Российской Федерации Путину В.В. 09.07.2001. № 7/5-786-2000. С. 4.

¹¹⁸ Исчерпание этого конфликта, помимо прочего, означало и то, что Совет Европы может теперь при определенных условиях закрыть глаза на нарушения Европейской хартии местного самоуправления в России.

количества новых нормативных актов федерального и регионального уровней.¹¹⁹ Так или иначе, институциональные ограничения, возникшие в результате «муниципальной революции», на тот момент оказались значимыми, и Кремль дал «муниципальной контрреволюции» задний ход. Разумеется, влияние публичного обсуждения при прохождении пакета законопроектов через палаты парламента не следует недооценивать. Но важнее другое: полный отказ от муниципальной автономии при восстановлении политического контроля Президента над региональной исполнительной властью был невыгоден самому Президенту. В этом случае он становился ответственным за решение всех проблем местного самоуправления по принципу, обозначенному формулой «Если тротуары не чистят – виноват Президент».¹²⁰ В свете планируемой реформы жилищно-коммунального хозяйства (не говоря уже о многочисленных авариях с энерго- и теплоснабжением в ряде регионов зимой 2000–2001 года) отказ Центра от восстановления «исполнительной вертикали» в полном объеме следует признать наиболее оптимальной стратегией. Трудно сказать, что именно повлияло на это решение, но оно продемонстрировало тактическую победу «утилитаристской» идеологии над «управленческой».

Так или иначе, в конечном варианте поправки к ФЗМСУ, подписанные Президентом 4 августа 2000 года, приняли вполне умеренный вид. Закон, хотя и давал право региональным легислатурам распускать представительные органы местного самоуправления, а Президенту России и главам исполнительной власти регионов – отрешать от должности глав муниципальных образований, но обставлял эту процедуру рядом ограничений. Прекращение полномочий органов местного самоуправления допускалось лишь за неисполнение судебных решений об отмене отдельных нормативных правовых актов. Помимо этого, по инициативе «самоуправленческих» думских фракций право отрешать от должности мэров региональных столиц оказалось предоставлено не главам исполнительной власти регионов, а исключительно Президенту России.¹²¹ Эти ограничения муниципальной автономии, пред-

¹¹⁹ См., в частности: Морцакова Т. Письмо Президенту Конгресса муниципальных образований Российской Федерации О.Н. Сысуеву. <Без даты>. В ответ на письмо О.Н. Сысуева от 01.03.2001. Исх. № 245а. С. 1–8; О требованиях Конституционного Суда Российской Федерации к осуществлению местного самоуправления в Российской Федерации / Отдел по вопросам местного самоуправления Главного территориального управления Президента Российской Федерации. <Без даты>. С. 1–6.

¹²⁰ Янков К. Указ. соч.

¹²¹ Текст закона см.: Российская газета. 2000. 8 августа.

принятые на федеральном уровне, в целом не были критически значимыми, поскольку они все же касались экстраординарных обстоятельств.

Более значимой для федеральной политики в сфере местного самоуправления была текущая деятельность Центра. На первых порах она продолжала носить прежний характер. Так, предложения администрации Президента к разделу «Местное самоуправление» программы развития России до 2010 года Центра стратегических разработок были выдержаны в описанном выше ключе «дальнейшее развитие и повышение эффективности». ¹²² Предполагалось «по умолчанию», что поскольку местное самоуправление зависит от внешней среды, то оно неизбежно так или иначе адаптируется к новой экономической политике. Новые планы экономической и социальной политики – краткосрочные и отраслевые, также, видимо, исходят из этой идеи.

Вместе с тем внимание и интерес Центра к деятельности КМО после выборов 2000 года снизились, а СМС практически перестал функционировать. В июне 2000 года в ходе реорганизации администрации Президента управление по вопросам местного самоуправления было упразднено, а его прежние функции переданы отделу в рамках главного территориального управления (численность которого значительно сократилась). Основным разработчиком федеральной политики в данной сфере в конце 2000 года стала специальная рабочая группа по повышению эффективности местного самоуправления, созданная в рамках Государственного Совета. Поскольку этот орган состоял из представителей региональных элит, то желания ограничить муниципальную автономию здесь просматривались в явном виде. ¹²³ Ни «утилитаристы» Центра, ни Госсовет не нуждались в политической автономии местного самоуправления, но не имели в тот момент возможностей полностью отказаться от нее. Поэтому на смену радикальному проекту восстановления «вертикали власти» вскоре пришел проект мягкого сворачивания местной автономии.

Курс Центра на сворачивание местной автономии проявился, прежде всего, в федеральной налоговой и бюджетной политике (скорее, это был не столько сознательный курс Центра, сколько идея адаптации местного самоуправления). Так, в 2000 году доля доходов местных бюджетов в консолидированном бюджете России составляла 25%, в то время как объем расходных полномочий, финансируемых из местных бюджетов, составлял

¹²² Гильченко Л. Компетенция местного самоуправления: местная самостоятельность в точно установленных пределах. Доклад на семинаре Центра стратегических разработок 3 апреля 2000 года. Рукопись, архив авторов.

¹²³ Швецов А. Указ. соч. С. 21–22.

30%. ¹²⁴ К 2001 году эти цифры изменились, соответственно, на 17% и 32%, и финансовая зависимость муниципалитетов приняла угрожающий характер. Принятые в 2001 году налоговые законы урезали и без того скудную базу пополнения местных бюджетов, ¹²⁵ в то время как вопрос о муниципальной собственности на землю (важнейший потенциальный источник неналоговых доходов местных бюджетов, прежде всего, в крупных городах) решен не был. В отсутствие процедуры банкротства муниципалитетов это способствовало росту внутреннего долга муниципальных образований (в форме неплатежей за услуги и поставки), ¹²⁶ предельным проявлением чего стали энергетические кризисы 2000–2001 годов в Приморском крае. При этом говорить о сколько-нибудь удовлетворительном решении финансовых проблем даже крупных городов на федеральном уровне не приходилось. Такое положение дел не могло продолжаться длительное время на фоне начала нового раунда крупномасштабных преобразований в стране. Как отмечал Александр Швецов в своем обзоре федеральной политики в сфере местного самоуправления весной 2001 года: «ясно, что в этой сфере грядут серьезные перемены. Неясно только, будут ли они к лучшему». ¹²⁷

От автономии – к контролю: муниципальная контрреформа (2000-?)

В начале 2000-х годов институциональный контекст муниципальных реформ существенно изменился. На смену стихийной фрагментации и регионализации российского государства 1990-х годов пришла политика централизации управления страной, которая получила название «федеральная реформа». ¹²⁸ Она включала в себя следующие шаги: (1) создание семи федеральных округов и назначение в них полномочных представителей Президента с широким кругом полномочий, включающих контроль за соблюдени-

¹²⁴ Гильченко Л. Компетенция местного самоуправления.

¹²⁵ Была ликвидирована фиксированная муниципальная доля налога с продаж (60%), а муниципальная ставка налога на прибыль сокращена с 5 до 2%. Митрохин С. Местное самоуправление: еще один шаг назад // Муниципальная политика. 2001. № 6–7 <http://www.yabloko.ru/Themes/SG/mp-6-7-01.html> (доступ 28 июня 2006).

¹²⁶ Отмечено депутатом Государственной Думы Владимиром Рыжковым на семинаре в Московском Центре Карнеги 19 января 2001 года.

¹²⁷ Швецов А. Указ. соч. С. 38.

¹²⁸ Анализ процесса федеральных реформ см., например: P. Reddaway, R. Ortung (eds.) *The Dynamics of Russian Politics: Putin's Federal-Regional Reforms*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2004–2005. Vol. 1–2.

ем в регионах федеральных нормативных актов и координацию деятельности региональных служб федеральных ведомств; (2) реформа Совета Федерации, приведшая к смене порядка его формирования и к уходу из его состава глав исполнительной власти регионов и глав региональных legislatures; (3) предоставление Президенту России права (при определенных условиях) снятия с должности глав исполнительной власти регионов и роспуска региональных legislatures в случае нарушения ими норм федерального законодательства; (4) централизация бюджетных потоков путем изменения налогового законодательства. Эти шаги оказали существенное влияние и на федеральную политику в сфере местного самоуправления.

Одновременно десятилетие весьма глубокого спада производства и социально-экономического кризиса сменилось тенденциями экономического роста, а приостановленные рыночные преобразования приобрели новый динамизм. Правительство и президентская администрация заручились безоговорочной поддержкой Государственной Думы,¹²⁹ в то время как Совет Федерации утратил реальное влияние на принятие политических решений.¹³⁰ Но, несмотря на то что, казалось бы, эти факторы благоприятствовали реформам, направленным на становление местной автономии, на практике их влияние на муниципальную политику было едва ли не прямо противоположным. Это было вызвано радикальным изменением общеполитической ситуации в стране. Начиная с 2000 года правящая группа во главе с Владимиром Путиным последовательно осуществляла курс на монополизацию принятия решений и сосредоточение всей полноты власти в своих руках. Все ее реальные или потенциальные оппоненты (партии, региональные элиты, представители бизнеса, средств массовой информации, некоммерческих организаций) либо вынуждены были принять новые «правила игры», которые низводили их до роли подчиненных акторов («навязанный консенсус»)¹³¹, либо подверглись жесткому давлению со стороны президентской администрации и/или правоохранительных органов. Следствием этих процессов стали такие события, как реорганизация или ликвидация независимых телекомпаний, существенное ослабление оппозиционных партий, вынужденная эмиграция и/или аресты некоторых представителей крупного

¹²⁹ См., в частности: *Remington T. Putin, the Duma, and Political Parties* // D.Hespring (ed.) *Putin's Russia: Past Imperfect, Future Uncertain*. Lanham: MD: Rowman and Littlefield, 2003. P. 39–59.

¹³⁰ См.: *Remington T. Majorities without Mandates: The Federation Council since 2000* // *Europe-Asia Studies*, 2003. Vol. 55. № 5. P. 667–691.

¹³¹ См.: *Gel'man V. Russia's Elites in Search of Consensus: What Kind of Consolidation?* // *Elites and Democratic Development in Russia*. P. 29–50.

бизнеса, сопровождавшиеся масштабным перераспределением собственности, и многие другие шаги Кремля. Логическим завершением концентрации власти в Кремле стали формирование в Государственной Думе 2003 года «сверхбольшинства» проправительственной партии «Единая Россия», обладающей более 2/3 мест в палате, а также принятие осенью 2004 года решения об отказе от всеобщих выборов глав исполнительной власти регионов России.

На уровне динамики идеологий (как в стране в целом, так и в сфере местного самоуправления) период после 2000 года постепенно стал торжеством «управленцев». В то время как «самоуправленческая» идеология окончательно стала маргинальной, «утилитаристы» по мере монополизации власти также все более занимали подчиненное положение: Кремль все в меньшей мере нуждался в их услугах. В лучшем случае «утилитаристам» была доверена выработка политического курса в той или иной сфере, но его реализация в основном осуществлялась «управленцами». Поэтому, несмотря на декларируемые цели *эффективности* управления, на практике политика реформ во многих сферах, не исключая и местное самоуправление, преследовала цели обеспечения *управляемости*, понимаемой как иерархический *контроль* по принципу «сверху вниз». Подобная логика была присуща «федеральной реформе»: рецентрализация управления страной, изначально рассматривавшаяся «утилитаристами» как средство проведения социально-экономических преобразований, в конечном итоге стала самоцелью для «управленцев».¹³² Соответственно, смена целей реформ повлекла за собой и смену приоритетов политики Кремля: местное самоуправление, занимавшее довольно значимое (хотя и не первостепенное) место в политических процессах 1990-х годов, в 2000-е годы окончательно оказалось на задворках большой политики. Это было вызвано и изменением соотношения сил на федеральном уровне. Весь постсоветский период политика в сфере местного самоуправления оставалась своего рода заложницей борьбы различных политических акторов. Но в отличие от периода 1990-х годов, когда соотношение сил позволяло оппозиции влиять на политический курс в данной сфере, в 2000-е годы «вымирание» оппозиции¹³³ привело к тому, что Центр мог более не допускать автономии местного самоуправления (равно как и автономии иных политических и экономических акторов). Новая констелляция политических акторов и идеоло-

¹³² Подробнее см.: *Гельман В. Возвращение Левиафана? Политика рецентрализации в современной России* // *Полис*. 2006. № 2. С. 90–109.

¹³³ Подробнее см.: *Гельман В. Политическая оппозиция в России: вымирающий вид?* // *Полис*. 2004. № 4. С. 52–69.

гий предполагала лишь встраивание местного самоуправления в иерархию административной «вертикали власти».

Вместе с тем, потребность в проведении Центром нового раунда реформ местного самоуправления носила объективный характер. Она была обусловлена не только результатами реформ 1990-х годов, но и новыми вызовами, возникшими в ходе рецентрализации начала 2000-х годов. Стремление правительства ко все большему сосредоточению финансовых ресурсов в Центре и к перекладыванию ответственности за текущее положение дел на органы местного самоуправления усугубляло и без того многочисленные проблемы муниципалитетов. Таким образом, наметился серьезный разрыв между курсом Центра по сосредоточению власти и финансов в своих руках и его потребностями в эффективности и стабильности муниципальной власти, способной обеспечить управляемость на местах. Следствием этого разрыва оказался поворот всей федеральной политики в сфере местного самоуправления по сравнению с предшествующим периодом муниципальных реформ. В 1990-е годы органы местного самоуправления в ряде городов смогли достичь определенного уровня политической автономии на фоне дефицита экономической автономии, что стало побочным продуктом неэффективной политики Центра. Вектором развития 2000-х годов, напротив, стало намерение федеральных властей обеспечить экономическую состоятельность органов местного самоуправления за счет снижения уровня их политической автономии.

Этот подход лег в основу нового проекта муниципальных реформ, который был подготовлен рабочей группой комиссии президентской администрации под руководством Дмитрия Козака в рамках широкой программы мер по разграничению полномочий между Центром, регионами и местным самоуправлением. В целом программа реформ Козака носила «утилитаристский» характер, но ее последующее воплощение в жизнь оказалось в руках «управленцев», позиции которых в правительстве и президентской администрации значительно укрепились после 2003 года. Изначально реформа ФЗМСУ «по Козаку» исходила из идей разделения властей на местном уровне и разграничения полномочий между различными уровнями власти, которые предполагали сохранение местной автономии, по крайней мере, в той степени, в которой она могла обеспечить эффективность местного самоуправления. Собственно, в этом состоял компромисс, достигнутый разработчиками законопроекта после примерно года дискуссий в комиссии Козака и вокруг нее. Но на практике логика политики рецентрализации привела к тому, что при-

оритетом Центра при проведении муниципальной реформы стало крайнее ограничение местной автономии, фактически направленное на ее устранение. Эта мера рассматривалась Кремлем как необходимое (хотя и недостаточное) условие эффективности местного управления.¹³⁴

Обсуждение проекта нового варианта ФЗМСУ в Государственной Думе в течение 2003 года проходило не просто, о чем свидетельствует не только небывало большой объем поправок к законопроекту (свыше 6500), но и итоги голосования. Во втором, решающем, чтении, против законопроекта выступили как коммунисты и их союзники-аграрии, так и фракции СПС и «Яблоко». Тем не менее, закон был одобрен Думой благодаря поддержке пропрезидентских фракций¹³⁵ и 6 октября 2003 года подписан российским Президентом. Закон первоначально должен был вступить в силу 1 января 2006 года, но летом 2005 года его полноценная реализация была отложена до 2009 года.

В целом логику нового ФЗМСУ можно обозначить как бюрократическую рационализацию местного самоуправления. Он призван обеспечить административный контроль Центра и региональных властей над муниципалитетами, исходя из представлений о местном самоуправлении как сугубо административном (а не политическом) институте. Само понятие «местное самоуправление», хотя и не исчезло из официального лексикона, но его смысл оказался выхолощен. Отныне ФЗМСУ рассматривает местное самоуправление как «публичную власть», призванную обеспечивать решение вопросов местного значения в рамках единой системы исполнительной власти. Тем самым, произошла «мягкая» ревизия ст. 12 Конституции России. Такой подход был явно направлен на «огосударствление» местного самоуправления, и сопоставление нового ФЗМСУ с земской контрреформой 1890–1892 годов является в этой связи вполне оправданным.¹³⁶

Важнейшей инновацией нынешнего этапа муниципальной реформы стало разделение муниципалитетов на несколько типов. ФЗМСУ обязывает создавать органы местного самоуправления в поселениях с числом жителей свыше 1000 человек, а также в муниципальных районах, внутри которых должны создаваться муниципалитеты на уровне поселений, и в городских округах (внутри

¹³⁴ Анализ хода подготовки и реализации проекта см.: Ланкина Т. Реформы местного самоуправления при Путине // Федеральная реформа 2000–2004. Т. 2. Стратегии, институты, проблемы / Под ред. Н. Петрова. М.: МОНФ, 2005. С. 226–267.

¹³⁵ Об обсуждении проекта в Государственной Думе см.: Либоракина М. Атрибут вертикали власти или основа гражданского общества? // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2003. № 3. С. 144–151.

¹³⁶ Там же.

которых полномочия не делятся между муниципалитетами разных уровней). В этом отношении российская муниципальная реформа вполне вписывалась в логику организации местного самоуправления большинства стран Западной Европы, которые также применяют двухуровневую модель организации местного самоуправления.¹³⁷ Но при этом определение границ и статуса муниципальных образований, в том числе — придание статуса городских округов малым и средним городам — было отдано на откуп органам власти регионов. Исключение из общих правил (как и ранее) составили Москва и Санкт-Петербург: под давлением влиятельного лобби мэрии Москвы вопрос об организации местного самоуправления в этих городах был оставлен на усмотрение региональных властей. В результате количество муниципальных образований в стране возросло почти вдвое, составив к весне 2005 года 24079.¹³⁸

ФЗМСУ, детально регулируя численность и статус муниципальных депутатов, делегировал регионам право определять организацию местной власти. Это касалось возможностей формирования муниципальных органов власти на уровне районов не путем всеобщих выборов, а делегированием из числа представителей входящих в них поселений, и, в особенности — порядка формирования исполнительных органов местного самоуправления.

ФЗМСУ предусматривал как всеобщие выборы мэров, так и вариант найма по контракту с представительными органами местного самоуправления городских и районных управляющих, кандидатуры которых подбирались, главным образом, региональными администрациями. Именно вариант отказа от всеобщих выборов глав муниципальных образований стал получать все большее распространение после отказа от всеобщих выборов глав исполнительной власти регионов: к началу 2006 года он уже практиковался в трети российских муниципалитетов.¹³⁹ Как отмечала Томила Ланкина, такой подход отчасти репродуцировал модель «сити-менеджеров», которая возникла в США в ходе борьбы против засилья городских «политических машин» в начале XX века,

¹³⁷ См., в частности: Local Government in Europe: Trends and Developments / Batley R., Stoker G. (eds.). London: Macmillan, 1991; Hesse J.J., Sharpe L.J. Local Government in International Perspective: Some Comparative Observations // Local Government and Urban Affairs in International Perspective: Analyses of Twenty Western Industrialized Countries / J. J.Hesse (ed.). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1991. P. 603–621.

¹³⁸ В том числе: 19769 сельских поселений, 1773 городских поселений, 1780 муниципальных районов, 521 городской округ и 236 внутригородских территорий в городах федерального значения. См.: Муниципальная власть. 2005. № 3. С. 25.

¹³⁹ См.: Миронов Н. Местное самоуправление в России: между реформой и контрреформой // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 2. С. 27; Пузанов А., Рагозина Л. Отчуждение местной власти // Pro et Contra. 2007. Т. 11. № 1. С. 80.

но позднее была признана не только не соответствующей демократическим стандартам, но и неэффективной с точки зрения качества управления.¹⁴⁰

Если в части организации местной власти новый закон, хотя и со многими оговорками, все же не вел автоматически к снижению уровня муниципальной автономии, то в части разграничения полномочий между уровнями власти и финансового обеспечения муниципалитетов приходится говорить об обратном. Ключевым аспектом нового раунда реформ стала необходимость внесения поправок в Бюджетный и Налоговый кодексы. Эти законы были приняты в 1998–2000 годах в неблагоприятном для муниципалитетов варианте из-за соотношения сил различных групп интересов, поскольку по разным основаниям и Министерство финансов, и региональные органы власти выступали сторонниками сужения доходной базы местного самоуправления.¹⁴¹ В 2003–2004 годах ситуация развивалась в прежнем ключе: Минфин заблокировал внесение этих поправок на стадии принятия ФЗМСУ, пообещав представить в Думу соответствующий проект, принятие которого затянулось до конца 2005 года¹⁴² (что и обусловило откладывание вступления в силу ФЗМСУ до 2009 года). Позиция Минфина, направленная на сужение финансовой самостоятельности муниципалитетов, по сути, шла вразрез с курсом, который проводила при принятии ФЗМСУ президентская администрация, заинтересованная в обеспечении эффективности местного самоуправления. Речь шла не только о конфликте между «управленцами» и «утилитаристами», но и о том, что «двуглавая» федеральная исполнительная власть, связанная сугубо административными (а не политическими) механизмами, даже при незначительном влиянии со стороны иных политических акторов (парламента, партий, групп интересов), оказалась неспособной к последовательной и эффективной реализации политического курса. Неудивительно, что и на новом этапе российской муниципальной политики, по сути, воспроизводился давний конфликт ведомственных интересов вокруг земских реформ второй половины XIX — начала XX века.¹⁴³

¹⁴⁰ Ланкина Т. Указ. соч. С. 261–263.

¹⁴¹ См. Федоров К. Политический курс в сфере местного налогообложения в России // Полис. 2003. № 4. С. 71–81.

¹⁴² Федеральный закон Российской Федерации от 31 декабря 2005 № 199-ФЗ о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий // Российская газета. 2005. 31 декабря.

¹⁴³ См.: Pearson T.S. Ministerial Conflict and the Politics of Zemstvo Reform, 1864–1905 // The Politics of Local Government in Russia / A. Evans, V. Gel'man (eds.). Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2004. P. 45–67.

Курс правительства в сфере местных финансов сводится к уменьшению объема доходов местного самоуправления, которые оказались поставлены в прямую зависимость от объема расходных обязательств муниципалитетов.¹⁴⁴ ФЗМСУ декларирует неотчуждаемый налоговый минимум муниципалитетов, который призван обеспечить минимальные социальные стандарты на уровне местного самоуправления. Но упор при этом был сделан не на обеспечение экономической автономии муниципалитетов за счет собственных доходов (доля которых, по некоторым оценкам, снизилась до уровня 7% муниципальных бюджетов, то есть более чем втрое по сравнению с уровнем 2002 года, предшествовавшего принятию нового ФЗМСУ),¹⁴⁵ а на другие инструменты. Первым из них является фактический возврат к существовавшей в советские времена «веерной» модели распределения бюджета «сверху вниз», когда сбалансированность местных бюджетов достигается за счет субсидий и дотаций из бюджетов вышестоящего уровня власти. Отчасти, эта тенденция стала следствием общей политики финансовой рецентрализации в стране. Еще до принятия ФЗМСУ, в 2002 году, доля собственных доходов в бюджетах муниципалитетов упала до 18,7% по сравнению с 27,6% в 1999 году, в то время как доля трансфертов за этот же период возросла с 26,7% до 40,9%.¹⁴⁶ С принятием ФЗМСУ эти тенденции усугубились, а количество и ставки местных налогов резко снизились. Их доля в доходах местных бюджетов упала с 14,4% в 2000 году до 3,9% в 2004 году.¹⁴⁷ Поступления от наиболее значимых налоговых доходов оказались разделены между федеральным и региональными бюджетами и лишь затем частично возвращались муниципалитетам. Формально это происходило по нормативам, утвержденным в Центре, но фактически в зависимости от доброй воли со стороны федеральных и региональных властей.

Другим важным инструментом политики в сфере местного самоуправления становится межмуниципальное бюджетное выравнивание. ФЗМСУ предполагает принудительное изъятие средств муниципалитетов с относительно высокими доходами на душу населения (более чем в 2 раза превышающими средний показатель по тому или иному региону) в пользу наиболее обделенных доходами

¹⁴⁴ См. выступление начальника департамента Министерства финансов А. Лаврова на парламентских слушаниях в Государственной Думе 3 апреля 2003 года <http://www.yabloko.ru/Themes/SG/stenog030403.html> (доступ 7 июня 2006)

¹⁴⁵ См., например: *Николаев А.* Вертикаль укрепляется, страна слабеет <http://www.polit.ru/world/2003/06/05/619004.html> (размещено 5 июня 2003, доступ 7 июня 2006)

¹⁴⁶ См.: *Чернявский А., Вартапетов К.* Финансовая децентрализация и местное самоуправление // *Вопросы экономики.* 2003. № 10. С. 98.

¹⁴⁷ См.: *Муниципальная власть.* 2005. № 5. С. 48.

муниципалитетов региона. Этот подход встретил серьезную критику со стороны либеральных экспертов, которые доказывали, что политика бюджетного выравнивания на межмуниципальном уровне в России подрывает стимулы к экономическому развитию, прежде всего, в крупных городах, которые служат «моторами» экономического роста, и ведет к дальнейшему росту административных барьеров для становления бизнеса.¹⁴⁸

Но, пожалуй, наиболее мощным ударом по муниципальной автономии грозит стать предусмотренный ФЗМСУ механизм фактического банкротства местного самоуправления и введения региональными органами власти внешнего управления в муниципалитетах, в случае если муниципальные долги превышают 30% от объема их текущего бюджета. Аналогичную процедуру Центр ввел и в отношении региональных органов власти при превышении лимитов их долговых обязательств. На практике угроза муниципальных банкротств на фоне нарастания зависимости органов местного самоуправления от дотаций и субсидий из вышестоящих бюджетов может стать орудием политического давления на мэров российских городов, как уже это происходило и ранее.¹⁴⁹ Возможность селективного применения этого механизма создает стимулы для широкомасштабного перераспределения муниципальной собственности по образцу распространенного в российской экономике в начале 2000-х годов процесса «захвата предприятий».¹⁵⁰ Во всяком случае, ФЗМСУ не только не предусматривает гарантий против подобного развития событий, но и прямо подталкивает к нему. Однако если банкротство предприятий затрагивает лишь интересы менеджеров и отнюдь не всегда ставит под удар рядовых работников, то заложниками муниципальных банкротств могут стать миллионы российских горожан. Речь идет не только об очередном росте тарифов на коммунальные услуги, но и, например, о неочевидной судьбе собственников приватизированных квартир в домах, которые на сегодняшний день принадлежат муниципалитетам. Особую роль в этих условиях может сыграть нарастающее в 2000-е годы введение в коммерческий оборот земельных участков, прежде всего — в крупных городах.

¹⁴⁸ Количественный анализ, подтверждающий эти выводы, см.: *Zhuravskaya E.V.* Incentives to Provide Local Public Goods: Fiscal Federalism, Russian Style // *Journal of Public Economics*, 2000. Vol. 76. № 3. P. 337–368.

¹⁴⁹ См., например, подробное описание конфликта вокруг бюджетного дефицита в Самаре: *Перепелицын Д.* Коммунальный дефолт: губернатор Титов нашел управу на мэра Самары <http://www.polit.ru/country/2001/11/12/578643.html> (доступ 7 июня 2006).

¹⁵⁰ Об этом процессе см., например: *Volkov V.* The Selective Use of State Capacity in Russia's Economy: Property Disputes and Enterprise Takeovers After 2000 // *PONARS Policy Memos*, 2002. № 273 http://www.csis.org/media/csis/pubs/pm_0273.pdf (доступ 7 июня 2006).

При обсуждении ФЗМСУ представители правительства утверждали, что эти меры повысят эффективность управления и позволят исключить нецелевое расходование (иными словами, растрату) бюджетных средств. Действительно, случаи, когда мэр того или иного города финансировал за счет бюджета «придворную» футбольную команду вместо ремонта канализации, были нередкими. Но, поступая подобным образом, правительство уподоблялось родителям подростка, которые сами покупают сыну каждый стаканчик мороженого или билет в кино из опасений того, как бы их взрослеющее чадо не проиграло деньги в игровые автоматы. Однако такое воспитание дает прямо противоположный эффект: если подросток не имеет легальной возможности самостоятельно заработать деньги, то он будет решать свои финансовые проблемы, прибегая к насилию над сверстниками и над окружающими. Точно так же можно ожидать, что и муниципалитеты будут пополнять свою казну за счет новых поборов как с предпринимателей (скажем, в форме «добровольных» взносов на местное развитие), так и с простых граждан, на плечи которых они вынуждены будут перекладывать издержки реформы жилищно-коммунального хозяйства.

После отмены всеобщих выборов глав исполнительной власти регионов осенью 2004 года наступление на остатки муниципальной автономии на федеральном уровне усилилось. Хотя предложения превратить местное самоуправление в нижнее звено «вертикали власти» и перейти к назначениям мэров городов губернаторами не были воплощены в жизнь (по крайней мере, пока), тенденции к дальнейшему усугублению контроля над муниципалитетами очевидны. В их ряду можно отметить не только наблюдаемый во многих городах отказ от всеобщих выборов мэров городов, но и предложения о возможности односторонней передачи части полномочий местного самоуправления региональным органам власти,¹⁵¹ а также ряд других шагов. Осенью 2006 года думские депутаты-«единороссы» внесли законопроект, который предусматривал, что в региональных столицах, по образцу Москвы и Санкт-Петербурга, местное самоуправление должно осуществляться на уровне внутригородских районов, а управление городами в целом должно передаваться региональным администрациям. Проект вызвал протесты муниципалов. Их реакцию выразил мэр Нижнего Новгорода Вадим Буланинов,

¹⁵¹ См., например: Рыклин А. Мэрские поправки <http://www.ej.ru/dayTheme/entry/3470/> (размещено 5 апреля 2006, доступ 6 июня 2006); Кремль подарит губернаторам власть над мэрами в обход Конституции <http://www.newsru.com/russia/04apr2006/mayor.html> (доступ 6 июня 2006).

заявивший: «если мэров будут назначать, то следующий шаг – назначение жителей». ¹⁵² Но ни аргументы о том, что эти меры могут привести к параличу управляемости городов, ни апелляции мэров городов к проходившей в ноябре 2006 года в Москве сессии Конгресса местных и региональных властей Совета Европы не возымели такого эффекта, как прозвучавшие опасения того, что «Единая Россия» может потерять голоса избирателей-горожан на предстоящих думских выборах. ¹⁵³ В итоге от этих положений законопроекта решено было отказаться. ¹⁵⁴

Реальной преградой для откровенного полномасштабного сворачивания местного самоуправления в стране пока остается только членство России в Совете Европы и необходимость соблюдать те обязательства, которые предусмотрены Европейской хартией местного самоуправления. В отличие от российских монархов, проводивших земскую контрреформу в конце XIX века, исходя лишь из внутривнутриполитических соображений, сегодняшние российские лидеры пока еще слишком заботятся о своем международном имидже и слишком связаны с Европой экономическими отношениями, чтобы полностью игнорировать этот аспект политики в сфере местного самоуправления.

Подводя итоги, можно сказать, что новый ФЗМСУ и практика первых шагов его реализации, наряду с другими мерами федерального Центра, свидетельствуют о наступлении в России «муниципальной контрреволюции». Эти меры политики в сфере местного самоуправления ориентированы на то, чтобы переложить на муниципалитеты ответственность за решение вопросов местного значения, а заодно – и части государственных обязанностей (прежде всего – в социальной сфере) вместо создания условий, для решения реальных проблем муниципальных образований. Поэтому, скорее всего, можно ожидать, что результаты нового раунда муниципальных реформ через некоторое время могут оказаться сходными с результатами предшествующего этапа. Подобно последствиям «муниципальной революции», равновесие частичных реформ, достигнутое в ходе «муниципальной контрреволюции» благодаря отказу от автономии местного самоуправления в пользу контроля над ним, вероятно, также будет неустойчивым и неэффективным. Результаты этого

¹⁵² Ведомости. 2006. 30 октября. С. 3.

¹⁵³ См.: Зайцева А. «Единая Россия» слила Мокрого. http://www.gazeta.ru/2006/11/13/oa_223600.shtml (доступ 7 июня 2006).

¹⁵⁴ Подробнее см.: Макаркин А. Мэры: борьба за независимость // Pro et Contra. 2007. Т. 11. № 1. С. 26–27.

раунда реформ для российских муниципалитетов и их жителей нуждаются в углубленном и беспристрастном анализе, определенные аспекты которого будут обозначены нами в последующих главах.

Итак, федеральная политика в сфере местного самоуправления за полтора десятилетия муниципальных реформ менялась, подобно колебаниям маятника. В момент принятия Конституции 1993 года этот «маятник» получил сильный толчок в направлении развертывания муниципальной автономии. После серии зигзагов в период «игры в местное самоуправление» 1997–1998 годов он дошел до крайней точки автономизации, но, натолкнувшись на ограничения, задаваемые структурой политических возможностей, начал стремительно перемещаться в противоположном направлении, проскакивая зону равновесия, двигаясь в сторону свертывания муниципальной автономии и во второй половине 2000-х годов достигая нового эквилибриума (точки равновесия) после «муниципальной контрреволюции». Колебания маятника, таким образом, были остановлены, но нынешнее его положение отнюдь не является устойчивым в долгосрочной перспективе.

Анализ политики Центра в сфере местного самоуправления говорит о том, что дальнейшая судьба реформ местной власти во многом зависит от сочетания двух факторов: (1) относительно благоприятных политических возможностей и их расширения в процессе реформ (как под воздействием самих реформ, так и экзогенных факторов); (2) наличия, по крайней мере, на некоторый период (пока новые нормы не укоренятся в политической практике) влиятельных акторов, которые выступают в качестве агентов муниципальных реформ и препятствуют их частичному свертыванию. На федеральном уровне (как и в большинстве регионов и городов России) в настоящее время оба этих условия отсутствуют. Ближайшие годы дадут ответ на вопрос о возможных пределах влияния и о политических последствиях «муниципальной контрреволюции» как в общероссийской политике, так и в региональном измерении.

Глава 2. Городская автономия в региональном измерении

Настоящая глава посвящена анализу вариантов развития автономии местного самоуправления в крупных городах — столицах регионов России — главным образом, в период 1993–2001 годов. Именно муниципальные образования этого типа в силу своего высокого социально-экономического, политического и культурного потенциала и присущей им роли центров регионального развития¹ в ходе реформ местного самоуправления обладали наибольшими шансами становления автономии. Но на практике этот процесс развивался нелинейно, характеризуясь значительными различиями как между городами (и соответствующими регионами), так и между теми или иными периодами времени в одних и тех же городах. Выявление причин и следствий этих различий поможет нам понять природу и перспективы автономии местного самоуправления, по крайней мере, в постсоветской России.

Для решения этой познавательной задачи представляется полезной разработка модели становления муниципальной автономии, которая могла бы тестироваться на эмпирическом материале российских городов и послужить основой для дальнейших исследований (включающих и доработку, если даже не пересмотр данной модели). В свою очередь, сама модель, хотя и основывается на описанной в главе 1 логике институционального строительства переходного периода, должна быть уточнена применительно к изучаемому объекту. Это требует от нас: (1) определения и уточнения основных понятий и (2) обоснования эмпирических индикаторов муниципальной автономии, что позволит выявить (3) факторы ее возникновения, становления и упадка и (4) выдвинуть предположения о возможных перспективах ее эволюции.

Муниципальная автономия и муниципальная интеграция: две стороны медали?

Обстоятельные дебаты вокруг концепта местной автономии,² проходившие в ходе сравнительных исследований местного самоуправления в странах Запада,

¹ Грицай О., Иоффе Г., Трейвиш А. Центр и периферия в региональном развитии. М.: Наука, 1991; Туровский Р. Политическая география М.–Смоленск: Изд-во СГУ, 1999. Гл. 3.

² См., в частности, обзоры: Goldsmith M. Local Autonomy: Theory and Practice // Challenges to Local Government / D. King, J. Pierre (eds.). London: Sage, 1990. P. 15–36;

пока что не привели к выработке конвенциональной терминологии. Причины этого связаны как с различием в дисциплинарных подходах, так и с тем, что для исследований в этой сфере характерен нормативный уклон, об их ценностной нейтральности говорить не приходится. В результате, как отмечал Йон Пиерр, «современные теории... недостаточны для оценки процессов политико-экономической динамики местного самоуправления. Таким образом, мы нуждаемся в теории, заполняющей разрыв между либеральными теориями местного самоуправления как демократического автономного политического института, с одной стороны, и неомарксистским концептом местного самоуправления как инструмента правящего класса на местном уровне, с другой».³ Хотя отдельные усилия в этом направлении следует признать продуктивными,⁴ многие существующие теоретические модели местной автономии все же носят по преимуществу нормативный и дескриптивный характер.

Для задач нашего исследования, однако, значимым является не нормативная сторона вопроса (то, каким *должно быть* местное самоуправление), а позитивный анализ (то, каково оно *на самом деле*). Поэтому из всех определенных местной автономии нами выбрано наиболее общее и наименее ценностно нагруженное, а именно «*возможность органов местного самоуправления осуществлять свою деятельность (в пределах закона) независимо от ...вышестоящих органов управления*».⁵ В рамках этого определения, вслед за Гордоном Кларком можно выделить две основных составляющих местной автономии: (1) возможность самостоятельного распоряжения ресурсами (power of initiation) и (2) защита от воздействия вышестоящих органов (power of immunity).⁶ Иными словами, можно говорить, соответственно, о позитивной автономии (автономия «для») и негативной автономии (автономия «от») местного самоуправления. Следует отметить, что негативный концепт местной автономии преобладает в теоретической литературе,⁷ и наше исследование в этом отношении не является исключением.

Goldsmith M. *Autonomy and City Limits // Theories of Urban Politics / D. Judge, G. Stoker, H. Wolman (eds.). London: Sage, 1995. P. 228–252.*

³ Pierre J. *Assessing Local Autonomy // Challenges to Local Government. P. 50.*

⁴ См., в частности: Pratchett L. *Towards a Separation of Local Autonomy and Local Democracy. Paper presented at the ECPR Joint Session of Workshops. Grenoble. 2000 April* <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/grenoble/ws21/pratchett.pdf> (доступ 2 июля 2006).

⁵ Goldsmith M. *Autonomy and City Limits. P. 235.*

⁶ Clark G.A. *Theory of Local Autonomy // Annals of the Association of American Geographers. 1984. Vol. 74. № 2. P. 198.*

⁷ Pratchett L. *Op. cit. P. 7.*

Однако было бы ошибочным сводить муниципальную автономию только к отсутствию вмешательства в деятельность органов местного самоуправления. Характеристика хода и результата реформы местной власти в городах России исключительно в таком аспекте была бы неполной. Другим, не менее важным элементом становления муниципальной автономии является *муниципальная интеграция*, то есть *механизм включения органов местного самоуправления в общую систему управления государством*. В деятельности органов местного самоуправления современных западных государств муниципальная автономия и муниципальная интеграция, по сути, представляют собой две стороны одной медали, сочетаясь по принципу взаимодополнения. Исходя из задач данного исследования и ограниченных возможностей изучения процесса принятия решений и реализации политического курса в России (тем более – на региональном и местном уровне), мы рассматриваем муниципальную интеграцию в нашей работе лишь в связи с теми эффектами ее воздействия, которые проявляются в развитии муниципальной автономии.

Если муниципальная автономия связана с организационной обособленностью и компетенцией органов местного самоуправления, то муниципальная интеграция связана с (1) выполнением общих функций органами государственной власти и местного самоуправления, (2) реализацией ими общегосударственной политики и специальных отраслевых, правительственных программ в различных сферах политики, (3) участием органов местного самоуправления в выполнении государственных полномочий. Эксперты по муниципальному праву в этой связи отмечают следующее. «Органы местного самоуправления вступают во взаимодействие с органами государственной власти, реализуя отдельные государственные полномочия, которыми они могут наделяться законом..., а также осуществляя решения, принятые органами государственной власти, оказывая в соответствии с законом содействие государственным органам в выполнении их задач и функций на местном уровне».⁸ Констатация сходного положения дел (хотя и с соответствующим смещением акцентов) дел является общим местом и на Западе.⁹

Иначе говоря, муниципальная реформа в России предполагает одновременное решение двух взаимосвязанных проблем. В рамках муниципальной

⁸ Кутафин О., Фадеев В. *Муниципальное право Российской Федерации. М.: Юрист, 1997. С. 95.*

⁹ См., например: Marcou G. *New Tendencies of Local Government Development in Europe // Local Government in the New Europe / R. J. Bennet (ed.). London: Belhaven Press, 1993. P. 60; Wolman H. Decentralization: What It Is and Why We Should Care // Decentralisation, Local Governments, and Markets: Towards a Post-welfare Agenda / R. J. Bennet (ed.). Oxford: Oxford University Press, 1990. P. 35–36.*

автономии изменяется объем специфической компетенции, которое государство в силу тех или иных причин исключает из собственного ведения и относит к «вопросам местного значения». Наличие местной автономии означает, что государство (в лице федеральных и региональных органов власти) должно гарантировать отсутствие прямого контроля, то есть вмешательства в процессы формирования и деятельность органов местного самоуправления, призванных заниматься решением таких вопросов. В то же время общий политический курс государства и его специальные отраслевые программы предполагают, что все органы власти в государстве (включая муниципальные) участвуют в реализации этих аспектов политики. Органы местного самоуправления, кроме того, исполняют некоторые государственные полномочия, обеспечивая тем самым интеграцию местного самоуправления в систему государственного управления с помощью различных механизмов.

Эффективное сочетание муниципальной автономии и муниципальной интеграции обеспечивается благодаря *институциональному регулированию*. Государство (на федеральном и региональном уровне) вводит те или иные рамки и ограничения, главным образом, хотя и не только, законодательно, но не путем прямого контроля государства над ресурсами местного самоуправления. Это означает, что (1) государство создает институциональные рамки для всей сферы местного самоуправления и обеспечивает их исполнение; (2) сами органы местного самоуправления не могут изменить или пересмотреть задаваемые этими рамками ограничения или, выражаясь юридическим языком, не имеют компетенции определять собственные полномочия. Кроме того, делегирование последних органам местного самоуправления, хотя и предполагает контроль над их деятельностью со стороны государства (в части исполнения ими делегированных полномочий), но при этом оно должно обеспечить муниципалитеты соответствующими ресурсами, то есть принять на себя определенные обязательства и связанные с ними издержки.

Таким образом, речь идет о том, что альтернативой муниципальной автономии служит не муниципальная интеграция как таковая, а те средства ее реализации, которые ведут к установлению контроля над местным самоуправлением. Контроль естественным образом выступает антиподом автономии местного самоуправления, препятствуя ее развитию. Эта антиномия соответствует нормативным основаниям плюралистической теории демократии.¹⁰ И, напротив, институциональное регулирование является тем сред-

¹⁰ Dahl R. Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy versus Control. New Haven: Yale University Press, 1982.

ством муниципальной интеграции, которое создает основы для муниципальной автономии. Однако возможны и иные варианты этих отношений.

Во-первых, местное самоуправление в России советского периода представляло собой институт «прямого подчинения».¹¹ В его рамках муниципальная интеграция устойчиво (то есть в течение длительного времени) сохранялась при отсутствии муниципальной автономии. Институциональное регулирование местного самоуправления, по крайней мере, в последние советские десятилетия было весьма слабым (иначе говоря, неустойчивым и неэффективным), в то время как контроль — весьма сильным (устойчивым и эффективным).¹²

Во-вторых, отсутствие контроля над деятельностью органов местного самоуправления, хотя и является необходимым для обеспечения муниципальной автономии, отнюдь не может служить ее достаточным условием, подобно тому как отсутствие цензуры не создает автоматически свободу слова, а крушение коммунистического режима не влечет за собой демократию просто «по умолчанию». Если отсутствие или слабость контроля не сопровождается сильным институциональным регулированием, то нет оснований для муниципальной интеграции и, как следствие, не возникает и муниципальная автономия. В этом случае создается своего рода субститут местной автономии, когда имеет место (негативная) автономия акторов, возглавляющих органы местного самоуправления, но не автономия самого местного самоуправления как института. Данное явление можно обозначить как *квази-автономию*. Подобное состояние, однако, как будет показано ниже, не является устойчивым и представляет собой случай частичного равновесия.

В-третьих, наконец, возможна ситуация отсутствия как муниципальной автономии, так и муниципальной интеграции. В этом случае контроль государства над органами местного самоуправления, хотя и имеет место, но не сопровождается соответствующим ресурсным обеспечением исполнения муниципальными органами собственных и государственных полномочий. Тогда местное самоуправление как таковое фактически отсутствует, или налицо, по крайней мере, его «провал» как института, который также имеет небольшие шансы сохранить устойчивость (случай частичного равновесия).

Различные варианты взаимодействий между органами государственной власти и органами местного самоуправления с точки зрения институциональ-

¹¹ Humes S. Local Governance and National Power: A World-Wide Comparison of Tradition and Change in Local Government. Hemel Hempstead: Harvester Wheatcheaf, 1991. P. 5.

¹² Эффективность здесь рассматривается с точки зрения решения задач муниципальной интеграции, а не с точки зрения успешности управления в целом.

ного регулирования и контроля как средств обеспечения муниципальной интеграции и муниципальной автономии представлены в табл. 1.

Таблица 1

Сочетания институционального регулирования деятельности органов местного самоуправления и прямого контроля над их ресурсами со стороны органов государственной власти

Контроль	Институциональное регулирование	
	Сильное	Слабое
Сильный	Муниципальная интеграция в отсутствие муниципальной автономии («советская» модель)	«Провал»* местного самоуправления
Слабый	Муниципальная автономия и муниципальная интеграция (современная западная модель)	Квази-автономия (автономия акторов вместо автономии институтов)

*Курсивом выделены сочетания, соответствующие состоянию частичного равновесия.

Определяя и измеряя автономию

Обозначив границы муниципальной автономии и механизмы взаимодействия местного самоуправления с государством, необходимо выявить ее составляющие элементы. В том, что касается функциональной стороны местной автономии, более или менее общепринятым является аналитическое разделение, предпринятое Тедом Робертом Гурром и Десмондом Кингом.¹³ Они рассматривают два типа местной автономии: тип I – социально-экономический (то есть возможность органов местного самоуправления преследовать свои интересы независимо от экономических и социальных акторов) и тип II – политико-правовой (то есть возможность органов местного самоуправления преследовать свои интересы независимо от ограничений и предпочтений со стороны вышестоящих органов управления).¹⁴

Эта типология применительно к задачам нашей работы нуждается в двух важных уточнениях. Прежде всего, к экономическим акторам, определяющим местную автономию в России, следует относить не только и не столько хозяйствующие субъекты в традиционном понимании (неважно, идет ли речь о крупных корпорациях либо о бандитских/милицейских «крышах»), сколько само государство в лице федеральных и региональных органов власти и управления. Это связано с тем, что роль государства в экономической политике в России в 1990-е годы оставалась высокой, несмотря на упадок его административного потенциала и экономическую либерализацию. Тем более она возросла в 2000-е

¹³ Gurr T.R., King D. The State and the City. Basingstoke: Macmillan, 1987. P. 43–73.

¹⁴ King D., Pierre J. Introduction // Challenges to Local Government. London: Sage, 1990. P. 2.

годы. Не менее значимо и то, что экономическая база местного самоуправления в России формируется в результате проводимой государством бюджетной и налоговой политики, курс которой на протяжении изучаемого периода неоднократно менялся. Кроме того, государственные органы и органы местного самоуправления в России являются и еще долго будут являться учредителями и/или акционерами хозяйствующих субъектов, проводя политику «административного предпринимательства».¹⁵ Поэтому для решения задач нашего исследования мы вводим понятие «экономическая автономия местного самоуправления», здесь и далее определяемое как *возможность концентрации и мобилизации максимального объема экономических ресурсов органов местного самоуправления в своих интересах*. Вопрос о том, в какой мере местная автономия служит интересам тех или иных социальных групп и/или способствует развитию местных сообществ в целом, выходит за рамки нашего исследования.

Во-первых, его постановка выглядит несколько преждевременной в ситуации, когда экономический рост в России в 2000-е годы во многом вызван высокими мировыми ценами на нефть, в то время как период 1990-х годов характеризовался глубоким спадом в экономике. Во-вторых, при такой постановке вопроса мы вынуждены были бы только и делать, что сопоставлять местное самоуправление в России с нормативным идеалом «хорошего правления» (good governance), что мало продвинуло бы нас к пониманию закономерностей складывающейся в нашей стране практики муниципальной автономии. Поэтому мы исходим из представлений о том, что местная автономия в России (по крайней мере, пока) служит интересам органов местного самоуправления, которые выступают как индивидуальные (мэры) или коллективные (местные советы)¹⁶ акторы со своими собственными интересами и идеологиями.

Второе уточнение касается политико-правовой автономии, которая включает в себя два различных элемента. (1) Институциональный дизайн местного самоуправления, то есть набор формальных институтов, включающий порядок формирования органов местного самоуправления и распределение их полномочий как по вертикали (между федеральными, региональными и местными органами власти), так и по горизонтали (между представительными и исполнительными органами). (2) Реально существующая практика взаимодействия между органами местного самоуправления и вышестоящими

¹⁵ См.: Афанасьев М. Клиентелизм и российская государственность. 2-е изд. М.: МОНФ, 2000. С. 211–215.

¹⁶ Под советами здесь и далее понимаются представительные органы местного самоуправления независимо от их наименования.

органами управления, которая может существенно варьироваться даже при сходном институциональном дизайне. Политико-правовую автономию местного самоуправления можно рассматривать как своего рода результирующую обоих этих элементов (которые хотя и влияют друг на друга, но не жестко взаимосвязаны). В дальнейшем «политическую автономию местного самоуправления» мы определяем как совокупность характеристик институционального дизайна и практик взаимодействий муниципальных органов с органами государственной власти, связанных с минимизацией контроля органов государственной власти над деятельностью органов местного самоуправления.

Определив, таким образом, экономическую и политическую автономию местного самоуправления, мы сталкиваемся с проблемой эмпирического измерения уровня автономии, которая также пока не имеет удовлетворительного решения в сравнительной литературе по местному самоуправлению.¹⁷ В самом деле, как измерить степень независимости одного уровня власти от другого? Во сколько раз, скажем, мэрия Калининграда более (или менее) автономна, чем мэрия Южно-Сахалинска? Насколько автономны те же мэрии по отношению к региональным и к федеральным органам власти, к крупным корпорациям (как российским, так и международным)? Практика квантификации в сравнительных социальных исследованиях¹⁸ подсказывает нам три возможных пути решения этой проблемы: (1) выбор сопоставимых единиц анализа; (2) поиск и адаптация конвенциональных индикаторов, зарекомендовавших себя при решении других познавательных задач; (3) построение составных ранговых шкал на основе различных наборов номинальных характеристик. Мы используем все данные приемы, отдавая себе отчет в том, что эти (и любые иные) способы квантификации данных неизбежно влекут за собой потерю информации.

В качестве единицы анализа мы рассматриваем автономию органов местного самоуправления городов-региональных столиц по отношению к регионам-субъектам Российской Федерации. Выбор региональных столиц как объектов изучения в особом обосновании не нуждается. В то же время региональное измерение городской автономии представляется наиболее приемлемым для задач исследования. Хотя федеральная политика в сфере местного самоуправления

¹⁷ Pierre J. Op. cit. P. 51.

¹⁸ См. обзор: Dogan M. Use and Misuse of Statistics in Comparative Research. Limits of Quantification in Comparative Politics: The Gap Between Substance and Method // Comparing Nations: Concepts, Strategies, Substance / M. Dogan, A. Kazancigil (eds.). Oxford: Blackwell, 1994. P. 35–71.

задавала общие рамки муниципальной автономии, она, помимо прочих, описанных в главе 1 дефектов, не носила специфический характер по отношению к конкретным городам и регионам. Немаловажен и тот факт, что в масштабах России в целом большая или меньшая автономия даже крупного города-столицы региона едва ли была значимым явлением. Поэтому с некоторой долей условности уровень автономии городов по отношению к федеральным органам власти можно рассматривать как одинаковый для всех изучаемых случаев и в целях сравнительного анализа пренебречь им. Что же касается муниципальной автономии по отношению к крупным корпорациям, то, при всей значимости этой проблемы для анализа распределения власти в местных сообществах,¹⁹ ее решение выходит за рамки данного исследования, как в силу ограниченности наших ресурсов, так и недостатка эмпирических данных, имеющихся в нашем распоряжении.²⁰

Говоря об экономической автономии органов местного самоуправления от региональных органов власти, мы рассматриваем ее бюджетную составляющую, связанную с анализом налоговых и иных поступлений и расходов региональных и местных бюджетов. Примерами анализа бюджетной составляющей региональной (не местной) автономии могут служить сравнительные исследования фискального федерализма и экономической децентрализации,²¹ в том числе выполненные на российском эмпирическом материале.²² В пользу данного подхода говорит и то, что в исследуемый нами период бюджетно-налоговая политика оставалась основным инструментом экономического регулирования на региональном уровне, который пригоден для сравнительного анализа в целях нашего исследования. Использование же иных инструментов либо носило характер разовых мероприятий (приватизация), либо слишком сильно зависело от экономических

¹⁹ См., например, исследования американских городов Нью-Хейвен и Атланта: Dahl R. Who Governs? Democracy and Power in an American City. New Haven and London: Yale University Press, 1961; Hunter F. Community Power Structure. New York: Anchor Books, 1963; Domhoff W. Who Really Rules? New Haven and Community Power Reexamined. New Brunswick, NJ: Transaction Books, 1978; Stone C. Regime Politics: Governing Atlanta, 1946–1988. Lawrence, KS: University of Kansas Press, 1989.

²⁰ Некоторые подходы к анализу этих проблем на российском материале см.: Перегудов С., Латина Н., Семенов И. Группы интересов и российское государство. М.: Эдиториал УРСС, 1999; Перегудов С. Крупная российская корпорация в системе власти // Полис. 2001. № 3. С. 16–24.

²¹ См., например: Oates W. Fiscal Federalism. New York: Harcourt, Brace, Jovanovich, 1972.

²² См., в частности: Федеральный бюджет и регионы: структура финансовых потоков / Под ред. А. Лаврова. М.: МАКС Пресс, 2001.

ресурсов регионов и городов (бартер, рентные платежи), либо не поддается количественному учету (скажем, внезаконное стимулирование инвестиций со стороны органов власти).²³ К тому же, экономическая политика региональных органов власти в 1990-е годы имела относительно небольшое значение для экономического развития регионов.²⁴ Поэтому мы можем в целях нашего исследования опустить анализ внебюджетной составляющей экономической автономии местного самоуправления. Наконец, принятие региональных и местных бюджетов и утверждение отчетов об их исполнении, согласно законодательству, должно осуществляться выборными представительными органами власти (региональными и местными). В силу этого бюджетная составляющая экономической автономии сама по себе является для муниципальной автономии политически значимым процессом (в смысле как *politics*, так и *policy*). Разумеется, этот аналитический инструмент несовершенен: в российских условиях зеркало бюджетов является в лучшем случае полупрозрачным, если не кривым. Но, отдавая себе отчет в том, что неполнота и недостаточность бюджетных данных может обернуться потерей информации, значимой для изучения российской местной политики,²⁵ мы все же не можем найти им адекватной замены.

Для определения уровня политической автономии местного самоуправления наиболее уместным представляется конструирование составного индекса на основе оценки различных вариантов институционального дизайна и реальной практики взаимодействий региональных и местных органов власти. Примером такого подхода может служить модель разделения властей между президентами, правительствами и парламентами, разработанная Мэттью Шугартом и Джоном Кэри.²⁶ Применительно к задачам нашего исследования мы вводим ранговый показатель муниципальной автономии, рассчитываемый как сумма баллов по шкалам автономии де-юре (институциональный дизайн)

²³ Примером такого рода экономической политики может служить привлечение мэрий Москвы «добровольных» взносов предпринимателей на строительство Храма Христа Спасителя.

²⁴ См., в частности: *Sutherland D., Hanson P. Structural Change in the Economies of Russia's Regions // Europe-Asia Studies. 1996. Vol. 48. № 3. P. 367–392; Regional Economic Change in Russia / P. Hanson, M. Bradshaw (eds.). Cheltenham: Edward Elgar, 2000.*

²⁵ Пример построения аналитической модели бюджетного федерализма в России на основании заведомо неполных данных см.: *Treisman D. After the Deluge: Regional Crises and Political Consolidation in Russia. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 1999.*

²⁶ *Shugart M.S., Carey J. Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.*

и де-факто (практика взаимодействий органов власти). Это позволяет нам рассматривать динамику политической автономии местного самоуправления в городах России в рамках кроссрегионального сравнения. Хронологические рамки этого сравнения ограничены периодом 1991–2001 годов, поскольку последующие процессы «муниципальной контрреволюции» и вызванные ею изменения институционального регулирования местного самоуправления в России в целом и в ее регионах и городах радикально сузили рамки осуществления местной автономии – как политической, так и экономической.

Муниципальная автономия: «слабые» и «сильные» города

Итак, политическая автономия местного самоуправления в рамках нашего исследования определяется: (1) *правовым измерением*, то есть набором формальных характеристик институционального дизайна органов местного самоуправления; и (2) *политическим измерением*, то есть реальной практикой взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Формальные характеристики институционального дизайна могут быть основой для ранговых индикаторов политической автономии местного самоуправления в городах России, приведенных в табл. 2.

Таблица 2

Ранговые показатели муниципальной автономии и характеристики институционального дизайна местного самоуправления в городах России (1991–2001)

Ранг	Характеристика
0	Органы местного самоуправления в регионе отсутствуют
1	Органы местного самоуправления в регионе избираются на уровне поселков и сел (но не в городах)
2	В городах избираются только представительные органы местного самоуправления, мэры населением не избираются
3	В городах избираются как мэры, так и представительные органы местного самоуправления, которые имеют малый объем полномочий и могут возглавляться мэрами по должности
4	В городах избираются как мэры, так и представительные органы местного самоуправления, которые имеют большой объем полномочий и не возглавляются мэрами по должности

Если ранги 0 и 1 особых комментариев не требуют, то остальная часть табл. 2 нуждается в уточнении. Прежде всего, отсутствие всеобщих выборов мэров городов способствует снижению уровня муниципальной автономии, по крайней мере, в российских условиях. Это вызвано тем, что почти во всех

регионах России, так же как и на федеральном уровне, в 1990-е годы были сформированы президентские или президентско-парламентские системы правления, которые (вплоть до конца 2004 года) предполагали выборы глав исполнительной власти.²⁷ В этих условиях отсутствие электоральной легитимации мэров делало их слабыми акторами по сравнению с региональными лидерами, в то время как выборы или назначение мэров городскими советами не давало им достаточного политического влияния, особенно в условиях непартийного характера последних. Примечательно в этой связи, что среди крупных городов-региональных столиц России, где в 1990-е годы практиковались выборы или назначение мэра советом, можно выделить два варианта такого рода институционального дизайна. Он был либо специально навязан региональными органами власти с целью ослабления местного самоуправления (например в Сыктывкаре),²⁸ либо в редких случаях оказался результатом успешной «ресуетизаторской» стратегии левых партий и их союзников в региональных и местных ассамблеях (как это произошло в Смоленске). В нашем исследовании данный тип институционального дизайна (в период до 2003 года) представлял Саратов. После 2003 года широкое распространение практики замены выборных мэров городов назначенными сити-менеджерами усугубило эти тенденции.²⁹

Не столь очевидным выглядит ранг 3, присвоенный системе со слабым советом (то есть обладающим малыми полномочиями). Действительно, данная схема разделения властей на уровне города как будто бы соответствует разделению властей на уровне регионов и России в целом. Следуя такой логике, усиление мэра как актора в отношениях с региональными органами власти предполагает выстраивание аналогичной схемы разделения властей и на уровне города. Однако подчиненный статус местного совета по отношению к мэру не ведет к усилению позиций обеих ветвей городской власти по отношению к региональному уровню власти, в то время как автономия мэра еще не есть автономия местного самоуправления в целом. Отметим также, что доведением этой политики до логического завершения является широко распространенная в России (до принятия нового ФЗМСУ в 2003 году) практика, когда всена-

²⁷ Подробное описание см.: *Гельман В.* Региональная власть в современной России: институты, режимы и практики // Полис. 1998. № 1. С. 87–105.

²⁸ *Ковалев В.* Республика Коми: политико-правовые отношения с федеральным Центром и проблемы становления местного самоуправления // Центр – регионы – местное самоуправление / Под ред. Г. Люхтерхандт-Михалевой, С. Рыженкова. М.–СПб.: Летний сад, 2001. С. 123–134.

²⁹ См. гл. 4, 6.

родно избранный мэр одновременно возглавлял представительный орган местного самоуправления³⁰ (в нашей работе такие случаи не рассматриваются).

Напротив, есть немало доводов в пользу того, что разделение властей на муниципальном уровне, предполагающее большой объем полномочий совета (далее – сильный совет) являлось наиболее благоприятным для местной автономии в городах России (на нашей шкале оценено высшим баллом 4). Во-первых, сильный совет, независимо от его взаимоотношений с мэром, являлся гораздо более эффективным союзником последнего в отстаивании местной автономии, нежели слабый совет. Во-вторых, автономия совета могла препятствовать деформализации правил и норм, определяющих практику деятельности органов местного самоуправления. Кроме того, подобное разделение властей снижало вероятность заключения региональными и местными властями неформального «пакта» о взаимном обмене ресурсами – сохранении властных позиций на условиях подчиненного статуса местного самоуправления в городах. В-третьих, наконец, сильные советы могли служить своего рода страховкой мэров, создавая гарантии против принятия ими некомпетентных³¹ и/или непопулярных решений. В нашем исследовании данный тип институционального дизайна до середины 2000-х годов представлял Псков. В целом, однако, тезис о позитивном влиянии сильных советов на муниципальную автономию может быть подкреплен лишь тестированием на основе большого числа случаев, что выходит за рамки нашей работы.

Указанными вариантами не ограничивалось многообразие институционального дизайна местного самоуправления в регионах России. На практике встречались еще три значимые вариации. Первая касается уровня осуществления местного самоуправления – в районах или же в населенных пунктах. Хотя при наличии органов местного самоуправления в региональных столицах эта норма, казалось бы, не имела большого значения, на деле поселенческий уровень местного самоуправления подрывал позиции городов по отношению к регионам. На фоне сотен мелких дотационных муниципальных образований в регионе³²

³⁰ По состоянию на 1999 год такая ситуация имела место более чем в 3600 муниципальных образованиях 37 регионов России. См.: *Силин Я.* Из опыта работы в системе представительной власти. Заметки председателя городской Думы // Местное самоуправление в современной России: права, обязанности и деятельность представительных органов власти / Под ред. А. Захарова. М.: Весь мир, 1999. С. 70.

³¹ Сходные аргументы см.: *Силин Я.* Ук. соч. С. 69–72.

³² В 1998 году, например, в Оренбургской области – 578 муниципальных образований, в Курской – 511 и т.д. См.: *Формирование органов местного самоуправления в Российской Федерации 1995–1998.* М.: Весь мир, 1999. С. 13–16.

городские власти имели гораздо более слабые позиции в отстаивании своей автономии в регионе и не имели возможности заручиться союзниками среди органов местного самоуправления в других муниципальных образованиях, не говоря уже о региональных легислатурах. То же относилось к «муниципальным матрешкам», когда более мелкие муниципальные образования в регионе входили в состав более крупных (например, в Алтайском крае, Тамбовской области). В этих случаях уровень муниципальной автономии городов снижался, хотя и не столь значительно (на 0,5 балла).

Вторая вариация касалась создания региональными органами власти местного государственного управления на субрегиональном уровне, как это произошло в Свердловской области.³³ Поскольку этот вариант явно предполагал отказ от передачи органам местного самоуправления государственных полномочий, то и в этом случае муниципальная автономия уменьшалась, также не столь значительно (на 0,5 балла). Напротив, третья вариация, связанная с выборами депутатов представительного органа местного самоуправления по смешанной или даже пропорциональной избирательной системе, способствовала большей автономии местного совета и, следовательно, местного самоуправления в целом (увеличение тоже на 0,5 балла). Но эта вариация вплоть до середины 2000-х годов встречалась в практике городов России крайне редко (Красноярск, Петрозаводск на выборах 1993 года).

Что касается реально складывавшейся практики взаимодействия региональных и городских органов власти, то она (с известной степенью условности) могла быть сведена к ранговой шкале из пяти позиций по основаниям, приведенным в табл. 3.

Таблица 3

Ранговые показатели муниципальной автономии и характеристики взаимодействий органов государственной власти регионов и органов местного самоуправления в городах России (1991-2001)

Ранг	Характеристика автономии
0	Полностью подчиненное местное самоуправление. Органы местного самоуправления полностью подчинены органам государственной власти региона (или отсутствуют вовсе)
1	Подчиненное местное самоуправление. Органы местного самоуправления подчинены органам государственной власти региона, хотя иногда предпринимают отдельные попытки выйти из-под их контроля ("бунт на коленях")

³³ Горфинкель И. Свердловская область: становление политической системы и правовых институтов // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение, 1997. № 1. С. 67–70.

Ранг	Характеристика автономии
2	Полуавтономное местное самоуправление. Органы местного самоуправления ведут регулярную борьбу за автономию с органами государственной власти, которые фактически и/или юридически не признают политическую автономию местного самоуправления
3	Ограниченно-автономное местное самоуправление. Органы местного самоуправления ведут регулярную борьбу за автономию с органами государственной власти региона, которые признают политическую автономию местного самоуправления, но ограничивают его экономическую автономию
4	Автономное местное самоуправление. Органы государственной власти региона признают политическую и экономическую автономию местного самоуправления

Таким образом, суммарный показатель политической автономии местного самоуправления мог (теоретически) варьироваться от 0 до 8 (даже 8,5). Величина этого показателя варьировалась в динамике в течение 1991–2001 годов, и эти изменения (или отсутствие таковых) дают основания судить о становлении политической автономии в городах России.

В свою очередь, бюджетная составляющая экономической автономии местного самоуправления в рамках нашего исследования может быть определена как доля расходов местных бюджетов в рамках общих (консолидированных) бюджетных расходов регионов. Аналогичный показатель для государств используется при анализе экономической автономии в сравнительных кросс-национальных исследованиях, хотя и вызывает споры, в силу того что объем полномочий органов местного самоуправления весьма существенно различается в тех или иных странах.³⁴ Но применительно к кроссрегиональному сравнению в России эта проблема не стоит на повестке дня, поскольку объем полномочий муниципалитетов во всех регионах не выходил за рамки ФЗМСУ. Более значимыми оказываются иные проблемы. Во-первых, на протяжении большей части исследуемого периода (вплоть до 1999 года) страна жила в условиях бюджетного кризиса, и несбалансированность как федерального, так и региональных бюджетов существенно образом отражалась и на местных бюджетах. Во-вторых, сами данные об исполнении бюджетов в этот период отличались неточностью и неполнотой. В-третьих, наконец, после вступления в силу Бюджетного кодекса Российской Федерации, начиная с 2000 года, консолидированные бюджеты регионов формально исчезли как таковые, то есть местные

³⁴ Blair P. Trends in Local Autonomy and Democracy: Reflections from a European Perspective // Local Government in Europe: Trends and Developments / R. Batley, G. Stoker (eds.). Basingstoke and London: Macmillan, 1991. P. 42–43; Norton A. International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies. Aldershot: Edward Elgar, 1994. P. 71.

бюджеты принимаются и исполняются совершенно отдельно от региональных (хотя данные по консолидированным бюджетам существуют и за 2000-е годы, поскольку Минфин продолжает рассчитывать их для собственных нужд).

Другими косвенными показателями экономической автономии муниципалитетов могут служить нормативы отчислений налогов, распределяемых между региональными и местными бюджетами (регулирующие налоги), хотя, как отмечал в этой связи Алан Нортон, «взаимосвязь между контролем местных властей за поступлением доходов и местной автономией далека от очевидной».³⁵ Применительно к российским городам следует также иметь в виду, что, во-первых, минимальные размеры отчислений устанавливались федеральными (а не региональными) законами, а, во-вторых, объемы поступлений в местные бюджеты от важнейших налогов — на прибыль и подоходного — были относительно невелики в условиях экономического спада (вплоть до рубежа 1999–2000 годов). По этим причинам бюджетная статистика (по крайней мере, в настоящей работе) может служить лишь неполной, частичной и заведомо огрубленной иллюстрацией экономической автономии местного самоуправления. В качестве ее показателей могут выступать, прежде всего, некоторые объективные характеристики экономического положения муниципалитетов в рамках регионов. К ним можно отнести:³⁶

(1) Соотношение бюджета города и консолидированного бюджета региона. Он показывает, какой частью всех бюджетных средств, имеющихся в регионе, распоряжается региональная столица.

(2) Доля налоговых доходов бюджета города в суммарных налоговых доходах консолидированного бюджета региона (рассчитываемого как сумма регионального и всех муниципальных бюджетов). Он показывает более явно роль города в налоговых доходах региона, хотя это и не чистый показатель, поскольку большая часть налогов из города забирается через механизм ставок отчислений от регулирующих налогов.

(3) Соотношение душевых доходов (расходов) бюджета города и средне-душевых доходов (расходов) всех муниципальных бюджетов (то есть уровень относительного бюджетного благосостояния города на фоне других муниципалитетов региона).

Однако объективные показатели экономического положения городов не вполне пригодны в качестве индикатора экономической автономии местного

³⁵ Norton A. Op. cit. P. 72.

³⁶ Мы благодарим Наталью Зубаревич за помощь в определении индикаторов, представленные данные и содействие в проведении расчетов по бюджетной статистике.

самоуправления. Они в большой мере обусловлены характеристиками территориально-отраслевой базы экономики регионов и городов и соответствующими ресурсными сдвигами. Условно говоря, наличие на территории города нефтеперерабатывающего завода, хотя и делает его экономически благополучным, не создает его автономии от региональных властей (в лучшем случае подменяя ее контролем со стороны крупной корпорации). Связь между богатством города по отношению к своим соседям в регионе и его экономической автономией, как минимум, неоднозначна. Более значимым индикатором бюджетного измерения экономической автономии местного самоуправления служит ответ на вопрос о том, как именно закрепляется автономия муниципалитетов в рамках местных бюджетов.

Поскольку формирование и исполнение местных бюджетов зависит от того, как осуществляется их регулирование (главным образом, на уровне регионов),³⁷ то важнейшим показателем экономической автономии местного самоуправления в региональном измерении становятся межбюджетные отношения в регионе. В наиболее общем виде их индикатором могли служить нормативы отчислений от основных регулирующих налогов в бюджет города, а именно: подоходного налога, налога на прибыль, акцизов, налога с продаж,³⁸ налога на добавленную стоимость.³⁹ Динамика нормативов налоговых отчислений является достаточно красноречивым показателем побед и поражений муниципалитетов в борьбе с региональными властями за распределение бюджетных доходов.

Однако определение уровня муниципальной автономии и выделение на основе ее показателей «сильных» и «слабых» городов само по себе не дает ответ на вопрос о причинах сходств и различий между ними. Теоретические модели комплексного анализа муниципальной автономии представляются недостаточно разработанными и в исследованиях местного самоуправления в странах Запада (в том числе и в кросснациональной перспективе). Объяснения высокого или низкого уровня местной автономии сводятся в лучшем случае либо к экономическому,⁴⁰ либо к юридическому⁴¹ детерминизму, а

³⁷ Подробный анализ этих аспектов бюджетной политики см.: Швецов А. Системные преобразования местных бюджетов // Вопросы экономики. 2001. № 8. С. 142–157; Kurlyandskaya G. Budgetary Pluralism of Russian Authorities. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative. Discussion Papers Series. 2001. № 17.

³⁸ Налог был введен с 1999 года, отменен с 2004 года.

³⁹ С 2001 года доходы поступали только в федеральный бюджет.

⁴⁰ Gurr T., King D. Op. cit.

⁴¹ Goldsmith M. Autonomy and City Limits. P. 237–246.

в худшем случае — даже к набору ситуационно-окказиональных причин.⁴² Поэтому для изучения факторов становления различных вариантов муниципальной автономии в России необходима выработка специального инструмента. На наш взгляд, эту роль может выполнить представленная в главе 1 модель институционального строительства переходного периода, развернутая применительно к политическим процессам регионального и местного уровня в России.

Муниципальная автономия: «обусловленный путь»

Институциональное строительство местного самоуправления в регионах России обуславливалось сочетанием трех важнейших факторов, которые, в свою очередь, взаимно влияли друг на друга, образуя связанную цепь причин и следствий, обозначаемую как «обусловленный путь».⁴³ Результат воздействия каждого из факторов — звеньев этой цепи — становился «точкой отсчета» для возникновения последующего. Автономия местного самоуправления (или отсутствие таковой) представляла собой результат суммарного воздействия всех элементов или этапов «обусловленного пути» (хотя во времени эти этапы развивались практически синхронно). К элементам «обусловленного пути» в ходе цикла институционального строительства местного самоуправления в России, как на федеральном, так и на региональном уровне, могут быть отнесены: (1) политические возможности и динамика их изменений (в том числе — в различные «критические моменты»); (2) акторы, по тем или иным причинам выступавшие в роли сторонников (далее — агентов) местного самоуправления и местной автономии; (3) стратегии агентов и их политические последствия; (4) влияние на муниципальную автономию механизмов обеспечения муниципальной интеграции путем институционального регулирования местного самоуправления.

Несмотря на то что данный набор факторов сам по себе был одинаковым на федеральном и на региональном уровнях институционального строитель-

⁴² Так, Патрик Ле Галес в сравнительном исследовании местной автономии в городах Ковентри (Великобритания) и Ренне (Франция) делает вывод о том, что большая автономия последнего была вызвана тем, что мэр города одновременно являлся членом национального правительства (что вообще характерно для Франции, но не имеет место в Великобритании). См.: *Le Gales P. Local Economic Policies, the State and City Councils: Coventry and Rennes // Challenges to Local Government. P. 122–142.*

⁴³ О модели «обусловленного пути» см., в частности: *Гельман В., Голосов Г. Политические партии в Свердловской области (региональные практики в сравнительной перспективе) // Мировая экономика и международные отношения. 1998. № 5. С. 133–144; Россия регионов: трансформация политических режимов. С. 342–356.*

ства местного самоуправления в России, их содержательное наполнение различалось весьма существенно. Это было вызвано несколькими обстоятельствами.

Во-первых, политика Центра в сфере местного самоуправления накладывала ограничения на действия региональных и местных акторов. Поскольку влияние акторов конкретных регионов на политику в масштабах страны в целом было незначительным, то для анализа процессов институционального строительства в каждом из изучаемых регионов по отдельности ее воздействие можно рассматривать в качестве экзогенного (не зависящего от действий региональных акторов) воздействия, которое, наряду с другими факторами, определяло структуру политических возможностей муниципальных реформ. Соответственно, смена политики Центра (под воздействием факторов, описанных в главе 1) в сочетании с другими экзогенными и эндогенными (зависящими от действий региональных акторов) воздействиями могла создавать (но не всегда создавала) «критические моменты» смены политических возможностей на региональном уровне.

Во-вторых, если для общероссийских акторов политика в сфере местного самоуправления не была первоочередной задачей, то для региональных и в особенности местных акторов институциональное строительство в этой сфере являлось жизненно важным. Поэтому соотношение идеологий и интересов акторов, действовавших в сфере местного самоуправления на общероссийском и региональном уровнях, сильно различалось. На федеральном уровне подчиненный характер интересов обусловил преобладание идеологических предпочтений в действиях акторов, в то время как на региональном уровне приоритет интересов над идеологиями был неоспорим.

Наконец, в-третьих, на федеральном уровне стратегии, избранные агентами местного самоуправления для реализации своих целей, влияли на процесс институционального строительства в гораздо меньшей мере, нежели на региональном уровне. Это различие вызвано не только различием в характере интересов агентов разного уровня (подчиненные vs. приоритетные). Не менее важен и тот факт, что уровень неопределенности политики в сфере местного самоуправления и вызванный им дефицит информации у акторов регионального уровня был несоизмеримо выше, чем у акторов федерального уровня. В этих условиях те или иные шаги агентов местной автономии и их противников могли вести к весьма значимым последствиям для процесса институционального строительства, которые в ряде случаев становились необратимыми.

Эти рассуждения позволяют нам представить модель формирования местной автономии как результат институционального строительства в сфере местного самоуправления (на федеральном и региональном уровнях), изображенную графически на рис. 1. Рассмотрим подробнее элементы ее региональной составляющей.

Политические возможности: региональная перспектива

Политические возможности муниципальных реформ на уровне регионов России в исследуемый период складывались как совокупность двух составляющих элементов: стартовых политических возможностей на момент начала реформ (в дальнейшем обозначаемых как «советское наследие») и переменной части, то есть изменений политических возможностей. Эти изменения, в свою очередь, можно представить как результат воздействия двух групп факторов: ресурсных сдвигов, произошедших в постсоветский период (в силу влияния как внешних, так и внутрирегиональных факторов), и институциональных изменений, вызванных политикой Центра в сфере местного самоуправления.

«Советское наследие» здесь и далее определяется как комплекс социально-экономических и демографических ресурсов соответствующих городов и регионов, который сформировался не столько в силу объективных природных, климатических и прочих условий, и даже не в силу исторического развития тех или иных территорий со времен их заселения, сколько как результат советского модернизационного проекта.⁴⁴ Этот баланс распределения различных ресурсов между региональными столицами и регионами в целом сам по себе задает пределы политических возможностей муниципальной автономии в городах в рамках отношений центров и периферий на уровне регионов. Но речь идет не о простой калькуляции ресурсов,⁴⁵ которые к тому же не могут быть сведены к некоему единому показателю. «Советское наследие» оказало существенное влияние как на структуры политико-экономического управления регионами и городами и отношения «центр-периферия» в позднесоветский период, так и на их постсоветскую трансформацию.⁴⁶

⁴⁴ См.: Город и деревня в Европейской России: сто лет перемен / Под ред. Т. Нефедовой и др. М.: ОГИ, 2001.

⁴⁵ См., например: «На долю регионального Центра приходится в большинстве случаев от одной четверти до половины всего населения и львиная доля хозяйственного потенциала региона». Петров Н. Федерализм по-русски // Pro et Contra. 2000. Т. 5. № 1. С. 16.

⁴⁶ См.: Россия регионов: трансформация политических режимов. С. 93–98, 343–346.

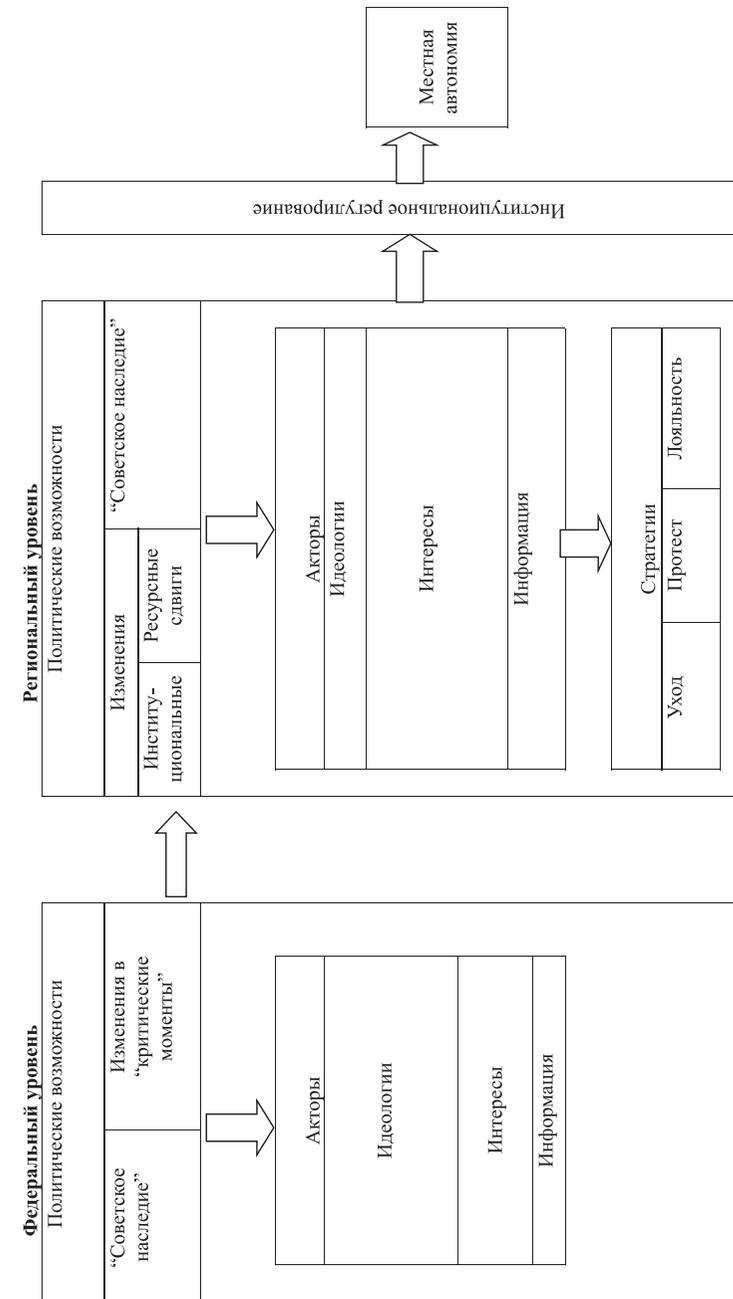


Рис. 1. Факторы, влияющие на автономию местного самоуправления в России

Еще в 1960-е годы было отмечено противоречие двух основных тенденций в региональном политико-экономическом управлении в СССР – «ведомственности» и «местничества».⁴⁷ Баланс этих тенденций зависел от отраслевой специализации регионов (индустриальная или аграрная) и от возможности перераспределения ресурсов между центрами и перифериями со стороны региональных партийных комитетов. Доминирование местничества, укорененного в особенности в аграрных регионах, вело к возникновению плотных клиентелистских сетей и к ослаблению автономии различных протоакторов – сегментов элит в регионах (включая городских управленцев). Это создавало неблагоприятные условия для «городского прорыва», то есть ускоренной политической модернизации городов – региональных центров с последующим распространением этих процессов на сельскую периферию.⁴⁸ Местничество подрывало основания для автономии акторов и институтов вообще и для муниципальной автономии в частности.

Напротив, в индустриальных регионах с диверсифицированной экономикой преобладала ведомственность. В этих условиях автономия городских управленцев оказывалась достаточно высокой, создавая предпосылки для неустрашимого раскола «город-село» (= «центр-периферия») на уровне элит и их массовых клиентел. Предельным случаем ведомственности было преобладание на региональном уровне нескольких крупных предприятий-«гигантов» (гиперведомственность), что также препятствовало автономии акторов и институтов, включая муниципальную автономию, так как делало их заложником нескольких крупных монополистов.

Последствия советской региональной политики – ускоренный рост городов и развитие новых отраслей индустрии в ряде регионов после Второй мировой войны – изменяли баланс местничества и ведомственности в пользу последней не моментально, а по прошествии некоторого времени (то же самое можно сказать и о последствиях экономических преобразований 1990-х годов). В силу этого обстоятельства «советское наследие» оказалось одним из ключевых факторов, определивших политические возможности местного самоуправления на стадии его учреждения, хотя по прошествии времени роль «советского наследия» в ряде случаев ослабевала.

Примером влияния «советского наследия» на политические возможности муниципальной автономии регионального центра могла служить Ульяновс-

⁴⁷ Rutland P. The Politics of Economic Stagnation in the Soviet Union: The Role of Local Political Organs in Economic Management. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

⁴⁸ Huntington S. Political Order in Changing Societies. New Haven and London: Yale University Press, 1968. P. 72–78.

кая область. В этом регионе ускоренная урбанизация и индустриализация в областном центре – Ульяновске была начата в 1970-е годы как демонстрация достижений «развитого социализма» на родине Ленина. Однако за два десятилетия ведомственность и сопутствующая ей относительная автономия городских управленцев в этом прежде сугубо аграрном регионе не успели укорениться. Вследствие этого связанная плотными сетями местнических связей периферия региона долгое время сохраняла доминирование над центром. Процесс формирования раскола элит по линии «центр-периферия» оказался задержан. Представители группировки аграриев в процессе реконфигурации региональной элиты сумели на время обеспечить полный контроль над местным самоуправлением и не допустить возникновения муниципальной автономии в начале 1990-х годов. Но по мере становления рыночных отношений в России ресурсная база периферии была подорвана, а стратегия региональной элиты по перераспределению ресурсов от центра к периферии оказалась неэффективной. Это привело к изменению структуры политических возможностей местного самоуправления. В результате победы оппозиции на выборах мэра Ульяновска в 1996 году начался процесс обретения автономии муниципальными властями, который сопровождался конфликтом центра и периферии, завершившимся поражением последней.⁴⁹

Ресурсные сдвиги постсоветского периода, в отличие от «советского наследия», начали оказывать влияние на общероссийские и на региональные политические процессы (включая и муниципальные реформы) лишь в течение 1990-х годов. Суть этих сдвигов состоит в том, что под воздействием политических и экономических реформ различные виды ресурсов становились более или менее ценными с точки зрения их воздействия на институциональные изменения. Однако динамика влияния ресурсных сдвигов носила нелинейный характер, особенно с учетом инерционности «советского наследия». Можно выделить три вида ресурсных сдвигов, произошедших в 1990-е годы в регионах России, связанных с *отраслевыми ресурсами, ресурсами местоположения и концентрацией ресурсов*.

Изменение роли отраслевых ресурсов на уровне регионов и городов России было вызвано сдвигом территориально-отраслевой базы экономики, ког-

⁴⁹ См.: Россия регионов: трансформация политических режимов. С. 257–293; Магомедов А. Ульяновская область: хроника политических событий (1990-1998) // Регионы России: хроника и руководители / Под ред. К. Мацузаго, А. Шатилова. Т. 6. Sapporo: Slavic Research Center, Hokkaido University, 1999. С. 167–196; Бикметов Р. Избирательный процесс, власть и оппозиция в Ульяновской области // Полис. 1999. № 3. С. 119–130.

да одни отрасли (и, соответственно, связанные с ними территории) приходили в упадок, тогда как другие демонстрировали экономический рост. Первая тенденция была более всего характерна для военно-промышленного комплекса, вторая — для отраслей, связанных с добычей и переработкой природных ресурсов.⁵⁰ Ориентация тех или иных регионов и отраслей на экспорт продукции или на внутренний рынок, возможность привлечения инвестиций и их масштабы также способствовали изменению структуры политических возможностей местной автономии. Экономический рост 2000-х годов не только не привел к сглаживанию этих различий, но, скорее, усугубил их, из-за чего «в среднесрочной перспективе неравенство регионов будет усиливаться».⁵¹

Изменение роли ресурсов местоположения регионов и городов России было вызвано экзогенными факторами. К ним можно отнести, прежде всего, трансграничные территориальные связи (в результате изменения статуса государственной границы России и/или появления новых границ), массовую миграцию (связанную как с распадом СССР, так и с переездом части жителей Крайнего Севера, Сибири и Дальнего Востока в другие регионы России), этнические конфликты и другие обстоятельства. Следует отметить, что все эти процессы не были обусловлены напрямую теми или иными действиями региональных и федеральных акторов политики в сфере местного самоуправления и развивались независимо от их воли и желания. По крайней мере, применительно к муниципальной автономии можно говорить о непреднамеренных последствиях ресурсных сдвигов местоположения.

Сдвиги концентрации ресурсов носили по преимуществу внутрирегиональный характер и обуславливались динамикой распределения ресурсов между центрами и перифериями в рамках регионов. В советский период концентрация ресурсов в центрах ограничивалась за счет существовавшей системы планирования и управления территориальным развитием. Однако становление в России в 1990-е годы рыночных отношений само по себе способствовало существенной концентрации ресурсов в центрах первого порядка — главным образом, в крупнейших городах страны (с численностью населения свыше 1 миллиона человек) и в их агломерациях.⁵² Свидетельст-

⁵⁰ Rutland P. Introduction: Business and the State in Russia // *Business and the State in Contemporary Russia* / P.Rutland (ed.). Boulder, CO: Westview, 2001. P. 11–14.

⁵¹ Хэнсон Ф. Федерализм с российским лицом: региональное неравенство и региональные бюджеты // *Федеральная реформа 2000-2004*. Т. 2. Стратегии, институты, проблемы / Под ред. Н.Петрова. М.: МОНФ, 2005. С. 447.

⁵² См.: Власова Н. Крупнейшие города России — ядра экономической и политической структуры России // *Регион в составе федерации: политика, экономика, право* / Под ред. О.

вом тому стало нарастание социального расслоения центров и периферий по таким параметрам, как уровень заработной платы, безработица, уровень потребления, обеспеченность жильем и услугами и др.⁵³

Отчасти этот ресурсный сдвиг представлял собой косвенное проявление сдвига территориально-отраслевой базы экономики регионов. Крупнейшие города с их диверсифицированной экономикой лучше адаптировались к новым условиям, чем большинство малых и средних городов и сел. Но вместе с тем крупные и в особенности крупнейшие города выполняют и функцию адаптации страны к стремительно надвигающейся глобализации, что вызывает усиление их роли как центров инноваций на уровне повседневной жизни — от доступа к информационным технологиям до распространения новых культурных образцов поведения, — и, тем самым, обеспечивая приток новых ресурсов. В целом, чем большей была численность населения городов и агломераций, тем, как правило, в большей мере города извлекали выгоду из данного ресурсного сдвига, концентрируя и стягивая ресурсы регионов в пользу центров. В свою очередь, это явление не могло не повлечь за собой поляризацию пространственного распределения ресурсов внутри регионов, провоцируя тем самым дальнейшее нарастание противоречий между центрами и перифериями.⁵⁴

Воздействие ресурсных сдвигов на автономию местного самоуправления в городах России следует расценить как противоречивое. Хотя переход к рынку способствовал росту и/или возникновению ряда секторов экономики в крупных городах, однако российская экономическая трансформация привела к тому, что основным источником благосостояния страны и ее регионов стали доходы от экспорта сырьевых ресурсов и продуктов их переработки. Это привело не только к смещению баланса центра и периферии в экономическом и политическом развитии России в целом,⁵⁵ но и существенно повлияло на характеристики центр-периферийных отношений на уровне конкретных регионов. Не только страна в целом, но и ее регионы оказались поражены вирусом «голландской болезни» из-за зависимости их экономик от успехов и/или провалов не только отдельных отраслей, но и предприятий,

Колобова. Н.Новгород: Издательство ННГУ, 1999. С. 21–42.

⁵³ Ioffe G. et al. *Fragmented Space // Fragmented Space in the Russian Federation* / B. Ruble, J. Koehn, N.Popson (eds.). Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press, 2001. P. 31–79.

⁵⁴ Родман Б. Новая поляризация российского пространства // *Полюса и центры роста в региональном развитии*. М.: Институт географии РАН, 1998. С. 35–36; цит по: Ioffe G. et al. P. 77.

⁵⁵ Васильев С. Экономические предпосылки олигархии и авторитаризма в современной России // *Брифинг Московского Центра Карнеги*, 2001. Т. 3. № 6. С. 1–4.

тем самым усиливая эффекты ведомственности. Экономический рост 2000-х годов, который сопровождался экспансией в регионы крупных общероссийских финансово-промышленных групп, дал дополнительный толчок этому процессу, хотя его последствия для конкретных регионов и городов были далеко не однозначны.⁵⁶

Ресурсные сдвиги резко сузили политические возможности городской автономии, прежде всего, в тех регионах, где основные предприятия, приносящие доходы, находились за пределами региональных столиц (например, металлургические предприятия в Белгородской области).⁵⁷ Не лучше складывались политические возможности для муниципальной автономии и там, где такие предприятия, даже будучи расположены в городах, практически полностью контролировались акторами регионального уровня (например в Татарстане) или внешними акторами – межрегиональными корпорациями (например в Омске). Всеобъемлющая зависимость региональных бюджетов от этих предприятий способствовала подавлению проявлений муниципальной автономии (если таковые возникали) по принципу «игры с нулевой суммой». Другим следствием такого развития событий в регионах могли стать неформальные картельные соглашения между крупными корпорациями и региональными администрациями⁵⁸ (и/или друг с другом)⁵⁹ о разделе сфер политического влияния, что также вело к сужению политических возможностей муниципальной автономии.

Однако ресурсные сдвиги могли повлечь за собой не только сужение, но и расширение политических возможностей местного самоуправления в силу сдвигов местоположения и сдвигов концентрации ресурсов. Так, изменения в международных отношениях, обусловившие включение части российских городов во внешнеэкономические и внешнеполитические связи (в том числе через механизмы трансграничного сотрудничества) при благоприятных условиях расширяли политические возможности автономии местного

⁵⁶ См.: *Зубаревич Н.* Пришел, увидел, победил? Крупный бизнес и региональная власть // *Pro et Contra*. 2002. Т. 7. № 1. С. 107–120; *Зубаревич Н.* Крупный бизнес и федеральная реформа // *Федеральная реформа 2000–2004*. Т. 2. Стратегии, институты, проблемы. С. 344–372.

⁵⁷ См.: *Пырма Р.* Аграрий (набросок политического портрета Евгения Савченко) // *Pro et Contra*. 2000. Т. 5. № 1. С. 137–158.

⁵⁸ *Tarusina I.* Elite Transformation and Regime Change: The Case of Tomsk Oblast // *Elites and Democratic Development in Russia* / A. Steen, V. Gel'man (eds.). London: Routledge, 2003. P. 167–186.

⁵⁹ См. гл. 4.

самоуправления,⁶⁰ но, скорее, это было все же исключением, чем правилом в российской муниципальной политике. Напротив, различные этнические конфликты и их последствия, равно как и вызванная этими факторами политизация этнических отношений в ряде российских республик, во многом закрывали дорогу к муниципальной автономии,⁶¹ поскольку фактически делали городских акторов заложниками этнократической политики республиканских элит.⁶² Наконец, сдвиги, обусловленные концентрацией ресурсов, повышали значимость и влияние в особенности крупнейших городов не только на региональном уровне, но и в известной мере побуждали Центр к тем или иным шагам в сфере местного самоуправления.⁶³

Таким образом, хотя в целом ресурсные сдвиги постсоветского периода оказали противоречивое воздействие на политические возможности муниципальной автономии, их эффекты в тех или иных регионах и городах были различными. Кроме того, если влияние «советского наследия» имело место на всех этапах муниципальных реформ, то проявления ресурсных сдвигов в ряде регионов сказывались лишь на относительно поздних этапах реформы местной власти в городах, когда процесс институционального строительства в сфере местного самоуправления мог зайти достаточно далеко.

Что касается *институциональных изменений*, вызванных федеральной политикой в сфере местного самоуправления, то этот процесс, подробно описанный в главе 1, имел различные проявления в регионах – в пространстве и во времени. Но все же, при всей непоследовательности и противоречивости курса Центра в данной сфере, он задавал определенные рамки муниципальной политики, выход за пределы которых на региональном уровне был связан с некоторыми издержками и даже с возможностями санкций со стороны Центра (как в случае Удмуртии в 1997 году).⁶⁴ Поэтому

⁶⁰ См. гл. 5.

⁶¹ *Грушкин Д.* Этничность и местное самоуправление // *Реформа местного самоуправления в региональном измерении* / Под ред. С. Рыженкова, Н. Винника. М.: МОНФ, 1999. С. 149–174.

⁶² См. в частности: *Lankina T.* Local Government and Ethnic and Social Activism in Russia // *Contemporary Russian Politics: A Reader* / A. Brown (ed.). Oxford: Oxford University Press, 2001. P. 398–411.

⁶³ См. гл. 1.

⁶⁴ *Егоров И.* Реакция на постановление Конституционного суда в Удмуртской республике. Политический контекст // *Местное самоуправление в современной России: политика, практика, право* / Под ред. С. Рыженкова. М.: МОНФ, 1998. С. 53–61; *Егоров И., Мацузато К.* Удмуртская республика. Хроника политического процесса (1988–1999) // *Регионы России. Хроника и руководители*. Т. 7 / Под ред. К. Мацузато. Sapporo: Slavic Research Center, Hokkaido University, 2000. С. 329–333.

смена направлений федеральной политики в сфере местного самоуправления в те или иные «критические моменты» 1990–2000 годов задавала изменение политических возможностей муниципальной автономии в сторону расширения или сужения и на федеральном, и на региональном уровнях. В особенности следует отметить в этой связи резкое сужение рамок политических возможностей муниципальной автономии после 2003 года, когда был принят новый вариант ФЗМСУ, создавший условия для ограничения местной автономии даже там, где они ранее не были реализованы.

К этим «критическим моментам» можно отнести следующие:

(1) Первые конкурентные выборы местных и региональных Советов весной 1990 года, которые вызвали в ряде городов и регионов «бунт» городских акторов и появление публичной местной политики.

(2) Крушение КПСС в августе 1991 года, которое повлекло за собой в ряде городов и регионов смену акторов после новых назначений «сверху» губернаторов и/или мэров.

(3) Роспуск Советов в октябре 1993 года и переход к системе «исполнительной вертикали» (во всех регионах, кроме этнических республик) и последовавшее в декабре 1993 года принятие Конституции России, открывшее новое «окно возможностей» для агентов местного самоуправления в регионах до принятия ФЗМСУ.

(4) Вступление в силу ФЗМСУ в сентябре 1995 года.

(5) Волна региональных и местных выборов 1995–1996 годов, которая привела к закреплению сложившихся региональных систем местного самоуправления.

(6) Федеральная реформа 2000-х годов, продемонстрировавшая отказ Центра от автономии в сфере местного самоуправления и поворот к политике иерархического контроля над муниципалитетами.

Агенты: интересы, информация и идеология

В качестве агентов муниципальной автономии могли выступать не все акторы, но лишь те, которые обладали достаточными ресурсами для влияния на процесс институционального строительства. Ограниченный доступ акторов к ресурсам в силу их незначительных политических возможностей препятствовал появлению агентов автономии местного самоуправления и тем самым затруднял ее достижение. Но даже и благоприятные политические возможности сами по себе не создавали агентов, если они не накладывались на соответствующий политичес-

кий контекст, на фоне которого протекала реформа местной власти в городах.

Говоря об агентах автономии местного самоуправления, следует подчеркнуть, что они выступают в данном качестве лишь постольку, поскольку автономия способна служить средством для достижения их целей. Рациональный актор нуждается в муниципальной автономии не потому, что она самоценна, а потому, что наличие таковой помогает ему увеличить или, как минимум, не уменьшить контроль над ресурсами (интересы), или же является частью присущего ему более широкого нормативного и позитивного восприятия проблем (идеология). Иначе говоря, мэр может выступать агентом автономии местного самоуправления, для того чтобы позднее использовать ее как ресурс на выборах губернатора, а, скажем, депутат городского совета от «Яблока» или КПРФ – для того чтобы тем самым проводить в жизнь «самоуправленческие» или «ресоветизаторские» проекты.

Приоритет интересов над идеологиями в региональной и местной политике России объясняет амбивалентность и неустойчивость агентов, которая в значительной мере обусловлена имеющимися у них ресурсами (политическими, экономическими, административными) и возможностями их взаимной конвертации. Это делает понятным, почему, например, переходя с муниципального на региональный уровень управления, акторы легко утрачивали свои роли агентов автономии местного самоуправления, подчас превращаясь в ее противников.⁶⁵ Не менее значимым фактором регионального политического процесса, влиявшим на роль агентов в процессе институционального строительства, была неопределенность переходного периода. Ее результатом, с точки зрения институционального строительства, могли стать различные действия агентов (и их противников), приводящие к непреднамеренным последствиям для муниципальной автономии.

Несмотря на эти оговорки, роль агента № 1 муниципальной автономии в городах России по праву принадлежала мэрам – главам исполнительных органов местного самоуправления. Это было вызвано не только сложившейся в силу «советского наследия» системы центр-периферийных отношений в регионах России, но и созданными в 1990-е годы моделями разделения властей. В 1991–1993 годах в регионах России (кроме этнических республик) избранный населением и обладавший значительными полномочиями региональный Совет являлся основным противовесом назначенному Центром

⁶⁵ См. гл. 3, 4.

главе региональной администрации. Однако после 1993 года полномочия региональных органов исполнительной власти оказались несоизмеримо выше, нежели у legislatures. Попытки последних восстановить прежнее положение закончились неудачей,⁶⁶ а их политическое значение упало, особенно после проведения всеобщих выборов глав администраций в 1996–1997 годах и тем более — после того как председатели региональных legislatures утратили статус членов Совета Федерации.⁶⁷ Поэтому неудивительно, что в рамках разделения властей «по горизонтали» главы исполнительной власти в регионах во многих случаях не встречали сопротивления. В этих условиях среди акторов публичной политики, как правило, только лишь мэры городов имели шансы сконцентрировать достаточный объем ресурсов, чтобы служить противовесом монопольному господству глав исполнительной власти.

Свидетельством переноса конфликта «ветвей власти» в регионах России после 1993 года из «горизонтального» в «вертикальное» измерение стали тенденции региональной электоральной политики. Если в первом цикле выборов глав исполнительной власти регионов (1995–1997 годы) главными конкурентами инкубентов выступали председатели региональных legislatures, то во втором цикле (2000–2001 годы) эту функцию выполняли мэры региональных столиц. В одних случаях мэры одерживали победы, занимая по итогам выборов посты глав исполнительной власти регионов (например, в Смоленской, Новосибирской областях), в других случаях терпели поражение (Свердловская, Волгоградская области). Однако последствия электоральных побед мэров на региональных выборах для муниципальной автономии были неоднозначны.⁶⁸

Вместе с тем, электоральная политика была не только проявлением политической борьбы вокруг автономии местного самоуправления в регионах, но и фактором становления агентов или исчезновения таковых. Во-первых, само по себе достижение политической автономии местного самоуправления невозможно в отсутствие выборов муниципальных органов власти. Во-вторых, полученная на выборах легитимация была важнейшим ресурсом представительных органов, а тем более мэров городов в борьбе за расшире-

⁶⁶ См.: Гельман В. Региональная власть в современной России. С. 98–99.

⁶⁷ О региональных legislatures см., в частности: Политические процессы в регионах России / Под ред. Туровского Р. М.: Центр политических технологий, 1998. С. 62–151; *Голосов Г.* Измерения российских региональных избирательных систем // Полис. 2001. № 4. С. 72–74.

⁶⁸ См. гл. 4, 5.

ние достигнутой автономии. Всеобщие выборы мэров, кроме того, создавали в регионах ситуацию «двойной легитимности» и тем самым делали мэров публичными акторами, сопоставимыми по значимости с главами администраций (что было особенно значимо в условиях почти повсеместной слабости политических партий).⁶⁹

Кроме того, важную роль в становлении агентов играл и фактор времени — скорость и очередность проведения муниципальных выборов. В случае если агентам удавалось провести выборы органов местного самоуправления сравнительно быстро (а тем более — до выборов глав исполнительной власти регионов), агенты получали возможность более активно воздействовать на процесс институционального строительства местного самоуправления в регионах, а, кроме того, ограничивали возможности региональных акторов использовать органы местного самоуправления в качестве инструмента собственного переизбрания.⁷⁰ Так, в Волгоградской области этот фактор электоральной политики оказал немалое влияние на становление регионального политического режима.⁷¹ И напротив: затягивание муниципальных выборов позволяло исключать агентов из участия в процессе институционального строительства местного самоуправления и тем самым подрывало муниципальную автономию⁷² как на уровне институционального дизайна (который был направлен на ограничение местной автономии), так и на уровне реальных практик субординации местных органов власти по отношению к региональным.

Электоральная политика (утратившая прежнее значение после отмены выборов глав исполнительной власти регионов в 2004 году) была хотя и необходимым условием становления агентов автономизации местного самоуправления, отнюдь не являлась достаточной для их устойчивости. В случае, если реформа местной власти в городах не приводила к эффективному институциональному регулированию местного самоуправления, тогда, напротив, электоральная политика могла даже способствовать подрыву муници-

⁶⁹ См.: *Голосов Г.* Политические партии на региональном уровне // Политическая социология и современная российская политика / Под ред. Г. Голосова, Е. Мелешкиной. СПб.: Борей-принт, 2000. С. 226–271.

⁷⁰ См. гл. 6.

⁷¹ Россия регионов: трансформация политических режимов. С. 181–218; *Рогожин А., Рыженков С.* Волгоградская область в 1995–97 годах. Новый расклад сил и изменение политической ориентации // Взрывной пояс-96: российские регионы и электоральное поведение / Под ред. К. Мацузато. Саппоро: Slavic Research Center, Hokkaido University, 1999. С. 124–212.

⁷² См. гл. 3.

пальной автономии. В лучшем случае мэр города, стремясь быть избранным на пост главы региональной исполнительной власти, использовал свои ресурсы исключительно в целях выборов, и тогда его автономия как актора не способствовала автономии местного самоуправления как института.⁷³ В худшем же случае поражение мэров в электоральных конфликтах с главами исполнительной власти регионов способствовало свертыванию местной автономии (например в Оренбургской области).

По сравнению с мэрами (и, отчасти, городскими советами) другие региональные акторы являлись гораздо менее влиятельными агентами муниципальной автономии, хотя в отдельных регионах важную роль в институциональном строительстве местного самоуправления играли отделения политических партий (например «Яблоко» в Санкт-Петербурге)⁷⁴ или представитель Президента России в регионе (Волгоградская область).⁷⁵ Таких агентов можно считать (по сравнению с мэрами) миноритарными с точки зрения их непосредственного воздействия на становление муниципальной автономии, но значение их деятельности не следует недооценивать. Более того, множественность агентов в целом работала на автономию местного самоуправления, поскольку препятствовала возможному разрешению конфликтов мэров и региональных глав исполнительной власти по принципу «игры с нулевой суммой». Агенты, таким образом, получали стимулы к созданию своего рода если не коалиций, то более или менее устойчивых политических сетей⁷⁶ в поддержку муниципальной автономии на уровне региона. И напротив: противостояние агентов местной автономии и их противников «один на один» могло способствовать полному поражению мэров (как, например, в Омске или Владивостоке), либо тому, что (бывшие) агенты муниципальной автономии, захватив пост главы региональной исполнительной власти, безжалостно искореняли любые проявления прежде столь желанной для них автономии.⁷⁷

⁷³ См. гл. 4.

⁷⁴ Драбкина Т., Терехова В. Реформа местного самоуправления в Санкт-Петербурге // Реформа местного самоуправления в региональном измерении. С. 581–600.

⁷⁵ Рыженков С. Органы государственной власти в реформе местного самоуправления в России // Третье звено государственного строительства в России / Под ред. К. Мацузато. Sapporo: Slavic Research Center, Hokkaido University, 1998. С. 182–187.

⁷⁶ О политических сетях в регионах России см.: Белокурова Е. «Третий сектор» и региональные власти // Политическая социология и современная российская политика. С. 276–294.

⁷⁷ См. гл. 3.

На этом фоне роль Центра как агента муниципальной автономии в регионах выглядела еще более амбивалентной. Речь здесь идет не об институциональных изменениях, описанных в главе 1, а о конкретных действиях по отношению к отдельным регионам как специфическом политическом курсе Центра. Такого рода влияние федеральных органов власти и отдельных политиков в плане местной автономии, скорее, следует оценить отрицательно. Вмешательство (или невмешательство) Центра в региональные конфликты вокруг автономии местного самоуправления зачастую препятствовало становлению агентов. В этом ряду можно назвать снятие Президентом России со своих постов мэров рядов городов в 1994 году (описанное в главе 1 «мор мэров») или игнорирование Центром неисполнения ФЗМСУ в таких республиках, как Татарстан и Башкортостан. Да и те действия Центра, которые в 1990-е годы были направлены на поддержку агентов – такие, как решения Конституционного суда по вопросам местного самоуправления в Удмуртии и в Республике Коми – имели достаточно ограниченный эффект. В 2000-е годы это положение дел заметно ухудшилось как в результате федеральной реформы, направленной на децентрализацию управления страной, так и изменения политических возможностей в самом Центре (сворачивание оппозиции и усиление влияния Кремля во всех сферах политики). Поэтому в данном контексте федеральные органы власти не могут рассматриваться как агенты муниципальной автономии в России, когда речь идет о региональном измерении институционального строительства.

Какие же политические факторы обуславливали появление в регионах устойчивых агентов муниципальной автономии? Несколько огрубляя, можно утверждать, что раскол региональных элит способствовал становлению агентов, а консолидация элит, напротив, блокировала их появление. Иллюстрацией первого тезиса могло служить политическое развитие Свердловской области. В этом регионе неразрешимый внутриэлитный конфликт, во многом спровоцированный действиями федерального Центра, повлек за собой появление агентов местного самоуправления не только в областном центре – Екатеринбурге, но и в других городах области.⁷⁸

Противоположный пример демонстрировал собой Татарстан, где успешный «торг» региональных элит с федеральным Центром за максимиза-

⁷⁸ О становлении местного самоуправления в городе Ревда Свердловской области (66 тысяч жителей в 1990-е годы) см.: Мацузато К. Субрегиональная политика в России: методика анализа // Третье звено государственного строительства в России. С. 25–33.

цию извлечения ренты⁷⁹ способствовал их организационному сплочению вокруг монополистической правящей группы во главе с президентом республики Минтимером Шаймиевым.⁸⁰ В этих условиях агентам местного самоуправления в регионе не нашлось места. Муниципальные органы власти в городах и районах превратились в местные органы государственной власти, а главы администраций назначались на свои посты президентом республики.⁸¹ Организованной муниципальной оппозиции в Татарстане не возникло, а проявления недовольства в некоторых городах (например попытка мэра Набережных Челнов выдвинуть свою кандидатуру на пост главы парламента Татарстана) были без особого труда подавлены региональными властями.

В 2000-е годы изменение политической ситуации в ряде российских регионов на фоне рецентрализаторской политики Центра заметно осложнили само существование прежних агентов муниципальной автономии и, тем более, появление новых. Прежде всего, это было связано с отменой всеобщих выборов глав исполнительной власти регионов и реформой региональных избирательных систем, которые повлекли за собой заметное укрепление влияния партии «Единая Россия» в регионах вообще и в региональных парламентах в частности.⁸² Поскольку в большинстве регионов «Единая Россия» служила инструментом не только губернаторов, но и все более Центра (особенно после 2004 года), а (весьма размытая) идеология партии была, скорее, близка к «управленцам»,⁸³ то ее региональные отделения не были заинтересованы в автономии каких бы то ни было акторов, а тем более – в муниципальной автономии. Вместе с тем реальные и/или потенциальные агенты местной

⁷⁹ См.: *Luong P.J.* Tatarstan: Elite Bargaining and Ethnic Separatism // *Growing Pains: Russian Democracy and the Election of 1993* / T. Colton, J. Hough (eds.). Washington, DC: Brookings Institution Press, 1998. P. 637–668.

⁸⁰ См., например: *Запекльий А.* Республика Татарстан // *Российский сборник* / Под ред. Е. Михайловской. М.: Панорама, 1995. С. 481–490; *McAuley M.* Russia's Politics of Uncertainty. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. P. 42–108.

⁸¹ См.: *Мухарямов Н.* «Модель» Татарстана // *Реформа местного самоуправления в региональном измерении*. С. 206–219; *Matsuzato K.* From Ethno-Bonapartism to Centralized Caciquismo // *The Journal of Communist Studies and Transition Politics*. 2001. Vol. 17. № 4. P. 43–77.

⁸² См.: *Golosov G.V.* What Went Wrong? Regional Electoral Politics and Impediments to State Centralization in Russia, 2003-2004 // *PONARS Policy Memos*. 2004. № 337 http://www.csis.org/media/csis/pubs/pm_0337.pdf (доступ 2 июля 2006).

⁸³ См.: *Гельман В.* От «бесформенного плюрализма» – к «доминирующей власти»? Трансформация российской партийной системы // *Общественные науки и современность*. 2006. № 1. С. 46–58.

автономии в регионах и городах оказались лишены поддержки в Центре со стороны союзников в лице не только левых и «самоуправленцев», но и «утилитаристов». Хотя в мае 2006 года под патронажем «Единой России» и был создан Всероссийский совет местного самоуправления, его формирование было, скорее, призвано не допустить активизации Конгресса муниципальных образований и/или создания других объединений «муниципалов» и установить над ними контроль.⁸⁴

Итак, потенциал политических возможностей в процессе муниципальных реформ мог быть востребован (или не востребован) агентами автономии местного самоуправления путем мобилизации ими ресурсов для достижения своих целей и реализации средств (одним из коих и была автономия). Но наличие агентов, хотя само по себе и являлось минимально необходимым условием для возникновения муниципальной автономии, тем не менее, отнюдь не было достаточно. Потенциал агентов реализовывался тем или иным способом, в зависимости от избранных ими стратегий.

Стратегии: уход, протест и лояльность

В пределах, задаваемых рамками политических возможностей, агенты могли по-разному реагировать на ограничения муниципальной автономии. Стратегии их поведения в этой связи должны рассматриваться как частный случай поведения акторов в ситуациях кризисов и упадков. Типология, разработанная Альбертом Хиршманом для анализа этого круга явлений – «уход», «протест» и «лояльность»⁸⁵ представляется вполне уместной и для нашего исследования.

«Лояльность» понимается здесь как отказ агентов от каких-либо действий в плане расширения муниципальной автономии (и, в свою очередь, отказ их противников от действий по сужению таковой). Такая стратегия соответствует состоянию равновесия в отношениях местных и региональных органов власти. Она становилась результатом либо ситуации полностью подчиненного местного самоуправления (отрицательный эквилибриум), либо же, напротив, ситуации автономного местного самоуправления (положительный эквилибриум). Если первый вариант возникал, скорее, сам собой в отсутствие агентов или в силу крайне ограниченных политических возможностей как

⁸⁴ См. *Городецкая Н.* Единая Россия перехватывает местное самоуправление <http://www.demos-center.ru/publications/7546.html> (доступ 2 июля 2006).

⁸⁵ *Hirschman A.* Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1970.

следствие вынужденного «ничегонеделания» муниципальными акторами,⁸⁶ то второй становился возможным только в результате успешной реализации других стратегий агентов по достижению местной автономии.⁸⁷ Так или иначе, «лояльность» в тех или иных ее вариантах можно рассматривать как пассивную стратегию.

Выбор агентами активных стратегий действий (при прочих равных условиях) сводился к «уходу» либо «протесту». «Уход» в данном контексте представлял собой отказ агентов от действий, направленных на расширение местной автономии в обмен на приобретение ими иных ресурсов (политических, экономических, административных). Результатом данной стратегии мог стать как буквальный уход агентов с занимаемых ими постов на должности регионального либо федерального уровня управления, так и сохранение агентами постов на новых условиях, не предполагавших расширение местной автономии. В первом варианте агенты могли, например, предпринимать попытки «унести» с собой имеющиеся у них ресурсы на уровень региона, тем самым прямо или косвенно подрывая муниципальную автономию.⁸⁸ Так или иначе, уход агента как таковой мог стать невозможным, если его пост попросту не оказывался занятым (или унаследованным) новым агентом автономизации.

Во втором варианте «ухода» агенты, не обладавшие (по их мнению) достаточными ресурсами для расширения муниципальной автономии, добровольно или же вынужденно шли на заключение неформального «пакта» со своими противниками. Его суть состояла в отказе от дальнейшей борьбы за муниципальную автономию в обмен на приобретение ими иных ресурсов. Такой пакт мог быть частью более широкого «сообщества элит» на региональном уровне.⁸⁹ Иначе говоря, на смену своего рода олигопольной конкуренции между региональными и местными властями за увеличение контролируемых ими ресурсов приходило картельное соглашение, сопровождавшееся деформализацией норм и правил политической деятельности.⁹⁰ Так произошло, например, в

⁸⁶ Последователи Хиршмана в этой связи выделяют «ничегонеделание» как отличающийся от «лояльности» тип пассивной стратегии акторов. См.: *Dowding K., John P., Mergoupis T., Vugt M. van. Exit, Voice and Loyalty: Analytic and Empirical Developments // European Journal of Political Research. 2000. Vol. 37. № 4. P. 480–481.*

⁸⁷ См. гл. 6.

⁸⁸ См. гл. 3–5.

⁸⁹ Подробнее об этом см.: Россия регионов: трансформация политических режимов. С. 146–180.

⁹⁰ Вадим Радаев рассматривает стратегию деформализации правил (стратегия «договора») как отличающийся от «выхода» тип активной стратегии акторов в условиях России.

Томске, где к началу 1990-х годов сложились благоприятные политические возможности для муниципальной автономии, а «плюралистическое» политическое развитие региона повлекло за собой появление агентов местного самоуправления.⁹¹ В конце 1990-х годов вектор развития сменился. Мэр Александр Макаров, первоначально анонсировавший широкую программу муниципальных реформ и заявлявший о своем намерении бороться за пост губернатора, в преддверии выборов пошел на соглашение с главой областной администрации Виктором Крессом. В итоге политики отказались от электоральной конкуренции в пользу собственного безопасного переизбрания на занимаемые ими посты благодаря проведению досрочных выборов сперва губернатора, а затем и мэра города. В итоге мэр смог сохранить статус-кво, но при этом автономия местного самоуправления в Томске оказалась ограничена рамками «пакта».⁹² Но «пакт» оказался временным и неустойчивым: в 2006 году против Макарова были выдвинуты уголовные обвинения, и мэр был отстранен от должности.

Наконец, стратегия «протеста» предполагала действия агентов по расширению муниципальной автономии. Между тем, поскольку «протест» как таковой мог преследовать цели, для достижения которых муниципальная автономия является лишь средством, постольку реализация этой стратегии далеко не всегда вела к автономизации. Агенты могли использовать наступательный вариант «протеста» для завоевания власти на уровне региона, что становилось неблагоприятным исходом для муниципальной автономии в случае успеха, поскольку он оборачивался «уходом» агентов на региональный уровень управления с описанными выше последствиями. Оборонительный вариант стратегии «протеста», когда агенты не претендовали на завоевание власти регионального уровня (например в силу недостатка ресурсов) в этом смысле был более продуктивен для муниципальной автономии, хотя не всегда приводил к благоприятному исходу для самих агентов.⁹³

Вместе с тем, неуспех агентов как при оборонительной, так и при наступательной стратегии конфликта мог иметь различные последствия и для них самих, и для муниципальной автономии, в зависимости от исхода конфлик-

См.: *Радаев В. Деформализация правил и уход от налогов в российской хозяйственной деятельности // Вопросы экономики. 2001. № 6. С. 65–66.* Применительно к задачам нашего исследования «договор» (или, в наших терминах, «пакт») рассматривается как частный случай «ухода».

⁹¹ *McAuley M.* Op. cit. P. 156–220.

⁹² *Tarusina I.* Op. cit. P. 179–180.

⁹³ См. гл. 6.

тов «город versus регион». В одних случаях агенты, даже, например, потерпев поражение в борьбе на губернаторских выборах, могли оказаться достаточно сильными для сохранения относительно высокого уровня, по крайней мере, политической автономии местного самоуправления, например, в Волгограде⁹⁴ или в Екатеринбурге. В других случаях, однако, их поражение в конфликте по принципу «игры с нулевой суммой» могло привести к заметному снижению уровня муниципальной автономии, как, например, произошло в Краснодаре⁹⁵ или во Владивостоке.⁹⁶

Выбор стратегий агентами местной автономии в значительной степени был задан рамками политических возможностей, существенно сузившимися в 2000-е годы. Как смена политики Центра в сфере местного самоуправления, так и конкретные шаги, предпринятые на региональном уровне, создавали стимулы, для того чтобы агенты при прочих равных условиях реже прибегали к рискованному «протесту», то есть должны были сделать выбор между более безопасным «уходом» и «лояльностью». Иначе говоря, по сравнению с 1990-ми годами, в 2000-е годы издержки стратегии «протеста» существенно возросли, в то время как ее возможные выгоды оказывались незначительными. Неудивительно, что к середине 2000-х годов стратегия «протеста» — за отдельными исключениями⁹⁷ — оказывалась исчерпанной, все чаще уступая место «уходу».⁹⁸

На выбор агентами стратегий в значительной степени влияли неопределенность и вызванный ею дефицит информации. Высокий уровень неопределенности делал стратегию «протеста» более рискованной, хотя она могла принести им немалые выгоды в случае успеха. Напротив, выбор агентов в пользу «ухода» (в варианте «пакта») в ситуации неопределенности, хотя и содержал меньшие риски, но заведомо ограничивал возможности максимизации ресурсов. Можно предположить, что более продолжительная по времени неопределенность в большей мере стимулировала «протест», чем «уход» в варианте «пакта»: уж если актерам не удавалось быстро заключить сделку и разделить ресурсы по принципу «все схвачено», то вероятность открытого конфликта

⁹⁴ См.: Россия регионов: трансформация политических режимов. С. 181–218.

⁹⁵ Магомедов А. Краснодарский край // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2000. № 4; 2001. № 1. С. 182–183.

⁹⁶ Kirkow P. Regional Warlordism in Russia: The Case of Primorskii Krai // Europe-Asia Studies. 1995. Vol. 47. № 6. P. 923–947.

⁹⁷ См. гл. 5.

⁹⁸ См. гл. 6.

на фоне высокой неопределенности становилась чем дальше, тем больше. Но для муниципальной автономии «уход» в лучшем случае был способен зафиксировать уже имеющийся уровень, в то время как «протест» мог привести к ее увеличению (но мог, напротив, привести и к уменьшению).

Институциональное регулирование: интеграция или квази-автономия?

Как отмечено выше, с нормативной точки зрения, трактуемой в духе Европейской хартии местного самоуправления, российской Конституции и ФЗМСУ, муниципальная автономия и муниципальная интеграция на уровне городов России должны дополнять друг друга. Однако на деле в России граница между муниципальной автономией и муниципальной интеграцией зачастую является весьма обширной и диффузной. В федеральном измерении эта проблема долгое время не стояла в повестке дня, поскольку Центр (вплоть до 2003 года) систематически «сбрасывал» ее решение на регионы.⁹⁹ В региональном же измерении реформы местной власти речь может идти не столько о взаимодополнении этих принципов, сколько об их противопоставлении или же о наличии своего рода «серой зоны», находящейся на их стыке. На уровне регионов и городов России это явление принимало самые разные формы, которые, в свою очередь, были обусловлены сочетаниями средств, которыми региональные и муниципальные акторы обеспечивали муниципальную интеграцию.

Как региональные, так и муниципальные акторы (при неявном невмешательстве Центра) в ходе муниципальных реформ стремились к максимизации выгод и минимизации издержек. Для региональных акторов это означало либо (1) стремление к прямому подавлению муниципальной автономии в форме контроля над ресурсами, либо (2) отказ (добровольный или вынужденный) от исполнения региональными органами власти части государственных полномочий. Первое фактически означало возврат к модели местного самоуправления советского периода (высокий уровень муниципальной интеграции при отсутствии муниципальной автономии). При таком подходе сильны как ограничения местной автономии, так и контроль государства над муниципалитетами. Примером такого рода мог служить Татарстан. Второй же вариант означал отсутствие как автономии, так и интеграции («провал» местного самоуправления в системе государственного управления). По сути, это

⁹⁹ См. гл. 1.

означало, что контроль над ресурсами муниципалитетов мог быть достаточно сильным, а осуществляемое на региональном уровне институциональное регулирование деятельности муниципальных органов и своей собственной являлось слабым (то есть носило временный, частичный и нерегулярный характер и/или систематически не соблюдалось). Это вело либо к перекладыванию издержек по исполнению полномочий на муниципальные органы (без передачи соответствующих ресурсов), либо к тому, что эти полномочия никем не исполнялись вообще, что влекло за собой в предельном случае сбой в системе жизнеобеспечения муниципалитетов. Коммунальный кризис зимы 2000–2001 годов в Приморском крае продемонстрировал один из сценариев подобного развития событий.¹⁰⁰

Если прямое подавление могло встречать «уход», «протест» или «лояльность» со стороны муниципалитетов, то «провал» становился следствием вынужденного выбора муниципалитетами стратегии «ничегонеделания» из-за отсутствия ресурсов. Однако такое положение дел, характерное для ряда регионов и городов России в 1990-е годы, являлось лишь частичным равновесием, которое могло быть устойчивым в долгосрочной перспективе лишь «по умолчанию», в случае исчерпания ресурсов не только муниципалитетами, но и государством в лице его региональных и федеральных органов, что на сегодняшний день следует признать нереальным. Опыт разрешения коммунального кризиса 2001 года в Приморье силами МЧС демонстрировал, скорее, вариант чрезвычайного управления, когда об автономии говорить не приходилось, а интеграция обеспечивалась силовыми структурами. В целом, однако, анализ этих сюжетов выходит за рамки настоящей работы.

В свою очередь, муниципальные акторы в этих условиях могли либо добиваться четкого разделения выгод и издержек с региональными акторами, стремясь тем самым к реализации нормативной модели (автономия + интеграция), либо вынужденно или добровольно должны были принимать на себя издержки, подчиняясь контролю со стороны региональных властей (интеграция в отсутствие автономии), либо самостоятельно вторгаться в сферу государственных полномочий при отсутствии или слабости как институционального регулирования, так и контроля со стороны региональных органов власти. Последний случай приводил к квази-автономии местного самоуправления, которая носила частичный и временный характер. Она возникала лишь постольку, поскольку политическая ниша на стыке государственных

¹⁰⁰ Митрохин С. Приморский кризис и проблемы местного самоуправления // Независимая газета. 2001. 14 февраля. С. 3.

и муниципальных полномочий была в 1990-е—начале 2000-х годов не занята и не освоена региональными акторами.¹⁰¹ Эта деятельность акторов могла являться частью стратегии «ухода» или «протеста», но она явно отличается от устойчивых вариантов, которые в долгосрочной перспективе возможны лишь в условиях взаимной «лояльности» акторов, то есть демонстрируют состояние равновесия.

Квази-автономия местного самоуправления была возможна лишь в условиях добровольного или вынужденного «ничегонеделания» со стороны региональных акторов, которые в силу тех или иных причин оказались не способны ни к эффективному институциональному регулированию, ни к эффективному контролю. Если бы речь шла о подобном явлении в масштабах страны в целом, то вариант квази-автономии мог бы рассматриваться как некий частный случай «слабого государства» с ограниченным административным потенциалом.¹⁰² Более того, говоря о развитии федеративных отношений в России в 1990-е годы (до федеральной реформы 2000 года), ряд авторов, по сути, отмечал сходные тенденции в отношениях Центра и регионов.¹⁰³ Однако применительно к региональным органам власти говорить о «слабых государствах» было бы некорректным, так как при таком подходе был бы полностью «выведен за скобки» Центр со своей (пусть и непоследовательной) политикой, задававшей пределы институционального регулирования и контроля на региональном уровне.¹⁰⁴ В таком случае, квази-автономия представляла собой случай частичного равновесия, возможное нарушение которого могло повлечь за собой либо интеграцию в отсутствие автономии, либо устойчивое сочетание автономии и интеграции, либо, в худшем случае, даже «провал» местного самоуправления (согласно табл. 1).

Из этого следует необходимость аналитического разделения различных средств муниципальной интеграции с точки зрения их влияния на муниципальную автономию. Отсутствие контроля является необходимым, но не-

¹⁰¹ См. гл. 4.

¹⁰² Migdal J. Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1988.

¹⁰³ См., например: Полищук Л. Российская модель «переговорного федерализма»: политико-экономический анализ // Политика и экономика в региональном измерении / Под ред. В. Климанова, Н. Зубаревич. М.–СПб.: Летний сад, 2000. С. 88–108; Solnick S. Is the Center Too Weak or Too Strong in the Russian Federation? // Building the Russian State: Institutional Crisis and the Quest for Democratic Governance / V. Sperling (ed.). Boulder, CO: Westview Press, 2000. P. 137–156.

¹⁰⁴ См. гл. 1.

достаточным условием для местной автономии. Вместе с тем, институциональное регулирование, связанное с разделением государственных и муниципальных полномочий и механизмами их делегирования, при прочих равных условиях может создавать стимулы к развитию муниципальной автономии. Следует иметь в виду, что институциональное регулирование само по себе никоим образом не гарантирует муниципальную автономию. Как отмечал Дуглас Норт, «институты, или, по крайней мере, формальные правила, создаются скорее для того, чтобы служить интересам тех, кто занимает позиции, позволяющие влиять на формирование новых правил».¹⁰⁵ Отсутствие или слабость местной автономии в ряде регионов действительно были закреплены в таких моделях институционального устройства, которые препятствовали ее дальнейшему развитию.¹⁰⁶ Но и слабость институционального регулирования, вызванная неэффективностью институтов, павших жертвами деформализации правил, приводила муниципальные реформы в тупик квази-автономии.¹⁰⁷

Следовательно, институциональное регулирование местного самоуправления являлось, с одной стороны, следствием сочетания политических возможностей, композиции акторов и их стратегий, а с другой – фактором становления местной автономии. Эффективный институциональный дизайн, поддерживавший ограничения и не допускающий контроля, мог способствовать рутинизации (иначе говоря, устойчивой деперсонализации)¹⁰⁸ муниципальной автономии в том или ином регионе. И, напротив, неэффективный в этом плане набор формальных институтов мог подорвать перспективы развития автономии местного самоуправления и сам измениться в результате изменения соотношения сил акторов, не создавая рамок для их действий и/или подменяя их новым (порой еще более жестким) контролем.

* * *

Итак, «обусловленный путь» становления муниципальной автономии в городах России в период до «муниципальной контрреволюции» 2000-х годов предстает в виде последовательной реализации следующих условий:

¹⁰⁵ North D. Institutions, Institutional Changes, and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. P. 16.

¹⁰⁶ См. гл. 3.

¹⁰⁷ См. гл. 4.

¹⁰⁸ March J., Olsen J. Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics. New York: Free Press, 1989. P. 22.

- (1) благоприятных политических возможностей;
- (2) наличия в городах устойчивых агентов местного самоуправления;
- (3) успешности их стратегий с точки зрения минимизации контроля;
- (4) эффективности институционального регулирования местного самоуправления. Варианты сочетания этих условий представлены в табл. 4.

Таблица 4

«Обусловленный путь» возникновения муниципальной автономии

Благоприятные политические возможности	Наличие устойчивых агентов автономии местного самоуправления	Успешные стратегии агентов для автономизации	Эффективное институциональное регулирование	Муниципальная автономия
(+)*	(+)	(+)	(+)	(+)
(+)	(+)	(+)	(-)	
(+)	(+)	(-)		
(+)	(-)			
(-)				

* (+) – наличие; (-) – отсутствие.

Как видно, различные «ответвления», приводящие местное самоуправление в тупик подчиненности, суммарно выглядят куда значимее, чем «обусловленный путь» муниципальной автономии. Это обстоятельство позволяет предположить, что шансы на успех местной автономии в результате реализации постсоветского муниципального проекта в городах России в целом выглядели как не очень значительные, однако не исключена была вероятность достижения муниципальной автономии в некоторых конкретных городах и регионах.

Данное предположение может быть подтверждено (либо опровергнуто) лишь в результате комплексного эмпирического исследования, задача проведения которого в полном объеме выходит за рамки настоящей работы. Ограниченное число случаев не позволит нам судить о наличии каузальных связей, но поможет обосновать гипотезы для их возможной проверки на большем числе случаев. Некоторые элементы такого пилотного или разведывательного анализа на примерах четырех городов России представлены в главах 3–6.

Глава 3. Саратов: бунт на коленях

Саратовский случай от начала и до конца отклоняется от главной магистрали «обусловленного пути» становления муниципальной автономии¹ как в логическом, так и в хронологическом смысле. Стартовые политические возможности и их динамика в регионе были неблагоприятны для возникновения устойчивых агентов муниципальной автономии. Несмотря на глубокие социальные и культурные различия, экономические и электоральные противоречия между региональной столицей и областью в целом, периоды сложного, драматичного противостояния между городскими и областными акторами, принимавшего форму муниципальных «бунтов», оказывались лишь кратковременными эпизодами, сменявшимися куда более продолжительными периодами безусловного доминирования региональных акторов. Каковы в случае Саратова главные причины низких, с точки зрения местной автономии, промежуточных результатов и возвращения в конце пути фактически к нулевой начальной точке?

Конstellация двух взаимосвязанных экзогенных по отношению к акторам в сфере местного самоуправления факторов оказала решающее влияние на результаты реформ местной власти в Саратове:

(1) *инверсия центр-периферийных отношений* на уровне региона, сложившаяся в советский период;

(2) *влияние и вмешательство центра* в период трансформации регионального политического режима и институционального строительства в сфере местного самоуправления, что порождало стохастические эффекты, менявшие логику политического процесса в регионе и в городе и приводившие к непредсказуемым последствиям для региональных и местных акторов.

Инверсия центр-периферийных отношений произошла в советский период в ходе по преимуществу аграрной модернизации Саратовской области и стала основной характеристикой «советского наследия» в регионе. В результате развития высокоцентрализованной системы управления на областном уровне – сильного «местничества» – партийные аппаратчики и аграрии к началу перестройки составляли единую фракцию, господство которой базировалось на глубоко укорененных и широких клиентелистских связях. Региональная столица не находилась в центре распределения ресурсов: финансо-

¹ См. гл. 2.

вые вливания из Центра шли преимущественно на реализацию масштабных аграрных проектов. Инверсия приобрела и политический характер, поэтому, несмотря на то что во второй половине 1980-х годов сельское хозяйство перестало быть источником притока ресурсов в регион, аграрии продолжали сохранять монополию на власть. Они проводили курс на принудительное изъятие городских ресурсов и их перераспределение в областном масштабе и создавали неблагоприятные условия для появления городской оппозиции. После формального отстранения от власти в августе 1991 года аграрная группа, претерпев модификацию, сохраняла контроль над значительной частью политических и административных ресурсов области. И в дальнейшем в ходе трансформации регионального политического режима все претензии Саратова на роль политического центра на региональном уровне заканчивались срывом: периферия восстанавливала свое доминирующее положение над областным центром.

Неблагоприятным для местной автономии оказалось сочетание влияния и вмешательства со стороны Центра (сперва – союзного, а затем – российского). Вмешательство Центра было связано с его кадровой политикой по отношению к городу и региону (затягивание с назначением губернатора и мэра Саратова в 1991–1992 годах и последующие назначения на эти посты случайных фигур, назначение губернатора весной 1996 года). Влияние Центра, связанное с политикой институциональных изменений в сфере местного самоуправления, не было специфическим по отношению к Саратову. Но оно не сопровождалось соответствующими шагами по реализации федерального курса в данном регионе, где блокировались меры, направленные на расширение муниципальной автономии, (как это произошло после принятия ФЗМСУ), а сужение местной автономии (ропуск Советов) имело для реформы местной власти в Саратовской области разрушительный эффект. Совокупность влияния и вмешательства Центра создавала противоречивые стимулы для акторов городского и областного уровня, поскольку они работали как на снятие охарактеризованной выше инверсии, так и на ее укрепление. С одной стороны, борьба городских акторов с областными была крайне затруднена в этих условиях, и только благодаря политике и/или поддержке Центра они не только могли противостоять областному руководству, но и побеждать его. С другой стороны, победы городских акторов оказывались «пирровыми» для города, так как необходимое (особенно в саратовских условиях) институциональное регулирование в сфере местного самоуправления либо отсутствовало, либо препятствовало становлению местной автономии.

Противоречивое воздействие на расширение политических возможностей муниципальной автономии в ходе реформ местной власти имели и ресурсные сдвиги – сдвиг территориально-отраслевой базы экономики области и сдвиг концентрации ресурсов. Невозможность проведения эффективной аграрной политики и отсутствие значительных сырьевых ресурсов на фоне спада промышленного производства каждый раз толкали руководство области к попыткам воссоздания системы принудительного перераспределения экономических ресурсов за счет города, а городских акторов – к отстаиванию своих прав на преимущественное распоряжение ими. Но при слабости институционального регулирования местного самоуправления «протест» городских акторов лишь приобретал форму персонального конфликта, который был направлен не столько на создание новых формальных институтов, сколько на благоприятное для этих акторов перераспределение ресурсов в рамках существующих институтов (главным образом, неформальных). Неудивительно, что этот «протест» носил характер «бунта», выражавшегося, главным образом, в форме апелляций к Центру и/или требований кадровых изменений.

Впрочем, эти «бунты» сами по себе не имели существенных последствий для местной автономии; действия акторов, выступавших в качестве ее агентов, ни к чему не приводили. Скорее, это был своего рода «бунт на коленях». Впрочем, традиция «бунтарства» к концу 1990-х годов если и не прервалась полностью, то претерпела существенные изменения – в определенном смысле выродилась, проявляясь лишь на уровне риторики городских акторов. И хотя очередное вмешательство Центра в политические процессы в Саратовской области, приведшее к смене главы региона в 2005 году, спровоцировало некое подобие нового муниципального «бунта», теперь вопрос о прорыве городских акторов на региональный уровень не мог ставиться в принципе. Позиции муниципальной власти во внутрирегиональной политике были слишком ослаблены в период долгого периода «лояльности» по отношению к власти региональной. Оставленные один на один с новым губернатором – региональным «префектом», выполнявшим задачу достраивания в области «вертикали власти», – саратовские городские политики не могли рассчитывать ни на сохранение кущей муниципальной автономии, ни на сохранение собственных позиций за счет отказа от нее.

На каждом из этапов конкретное наполнение общей схемы реформы местной власти в Саратове варьировалось. Так, первый этап реформы местной власти проходил под знаком борьбы альянса первого секретаря горкома,

получившего пост председателя горсовета, и «демократического движения» с обкомом КПСС и горисполкомом. Но назначение председателя горсовета на пост представителя Президента в регионе повлекло за собой быструю утрату элементов (прото) автономии. Новые претенденты на роль новых (прото) агентов, не заинтересованные в городской автономии, надолго самоустранились от борьбы за нее.

Вступление на поприще борьбы за муниципальную автономию новых потенциальных агентов (оппозиционно настроенная часть областной Думы, группировка первого вице-мэра Саратова) стало также, прежде всего, следствием общероссийских процессов (ропуск Советов, разработка ФЗМСУ). В то же время мэр города не проявлял к местной автономии интереса, не обладал ресурсами и в роли ее агента не выступал. После назначения лидера оппозиционной коалиции на пост губернатора проект местной автономии был немедленно свернут вчерашним «муниципалом». На уровне неформальных институтов он установил жесткий контроль над органами местного самоуправления, дополненный на уровне формальных институтов областным законодательством, препятствовавшим становлению автономии местного самоуправления.

Третья попытка автономизации в новых условиях, во многом воспроизводящих советские практики местного управления, выразилась в поисках новым мэром города организационно-функциональной независимости, и результатом их стала исключительно его собственная автономия как актора (а не политическая и/или экономическая автономия города), осуществляемая в рамках неформального института «кормления».

Впрочем, начатый в начале 2000-х годов курс Центра на выстраивание «вертикали власти» и конкретные действия по его реализации в Саратовской области привели к появлению временного парадокса. В условиях кризиса региональной власти, который был усилен предпринятыми Центром мерами по ограничению власти губернатора и который закончился его отставкой и назначением на эту должность нового для саратовской политической сцены персонажа, мэр Саратова попытался сохранить собственную власть, используя элементы формальной муниципальной автономии. Но установленные Центром новые правила игры в сфере местного самоуправления в сочетании с местными обстоятельствами делали эту попытку безнадежной. Разумеется, это было возможно и даже давало определенные успешные, хотя и сугубо предварительные результаты, только на фоне неготовности доживавшей последние дни старой власти подавить в зародыше намечающийся «бунт», а затем в связи с довольно длительным перио-

дом вхождения в дела новой власти, не торопившейся с нанесением решающего удара по Саратову. Как только благоприятный момент представился, и городской лидер, и последние элементы городской автономии были устранены.

Таким образом, преодоление неблагоприятного «советского наследия» в ходе реформы местной власти оказалось невозможным из-за сочетания нескольких факторов, которые по отдельности не обрекали Саратов на подчиненность и контроль. Курс Центра и его меры по отношению к региону в критические моменты оказывались не адекватными условиям Саратовской области. Поэтому единственной стратегией городских акторов являлось участие в безнадежном «бунте» разнородной оппозиции. Каждый из «бунтов» при косвенной поддержке Центра заканчивался успехом его лидеров, но не только не вел к институциональным изменениям, способствовавшим муниципальной автономии, но подрывал становление устойчивых агентов. Экономический спад способствовал выбору новым региональным руководством старого курса на централизацию ресурсов. Цикл реинверсии центр-периферийных отношений заканчивался.

На последнем этапе, открывшемся прелюдией в форме «ничегонеделания» Центра и отсутствия с его стороны как влияния, так и вмешательства, возможность нового «бунта» поначалу была практически исключена. Однако при переходе Центра к активным действиям – по отношению к регионам в целом и Саратовской области в частности, а также в связи с проведением контрреформы местного самоуправления – главный городской актор вновь был вынужден «бунтовать», хотя теперь речь могла идти только об арьергардных боях. Центр еще не позволял уничтожить агента муниципальной автономии, поскольку не допускал «жесткой» ревизии конституционной нормы, гарантирующей автономию местного самоуправления. Но если раньше, хотя и непоследовательно, Центр мог поддерживать «муниципалов» в целях подрыва власти «региональных баронов», то теперь, когда глава региона превращается в назначенного им «префекта», такая логика теряет всякий смысл.

Последствия такого положения дел очевидны – но, разумеется, только в той мере, в которой сохраняется главная тенденция политического развития страны. Столь же очевидно, что логика экономического развития делает город – с участием городских властей или без него – центром рыночных отношений в регионе. А это, в свою очередь, неизбежно ведет и к нарастанию эффектов сдвига концентрации ресурсов, и к увеличению роли иногородних и трансрегиональных компаний в городской экономике. По крайней мере,

в Саратове процесс вытеснения местных компаний московскими и самарскими идет полным ходом. Каким образом будут сочетаться городская экономическая политика, с одной стороны, с запросами инвесторов, а с другой стороны, с перераспределительным диктатом областной власти, и, самое главное, какие политические последствия будет иметь это сочетание, остается на сегодняшний день загадкой.

В соответствии с описанной логикой реформы местной власти в настоящей главе последовательно рассматриваются эффекты «советского наследия» и попытки подрыва господства периферии: «бунты» городских акторов Саратова – первый (1990 – лето 1992) и второй (1993 – начало 1996 года) и их исход и последствия для муниципальной автономии. Затем анализируется характер взаимодействия между региональным и городским уровнями власти после институциональных изменений в сфере местного самоуправления в Саратове (1996–2001) и, наконец, период вызревания нового городского «бунта», его короткая активная фаза и последовавший за ней новый обвал муниципальной автономии (2004–2007). В заключение будут рассмотрены некоторые особенности реформы и контрреформы местной власти в Саратове.

«Бунт»-1

Город вступил в период перестройки как низовое звено управленческой пирамиды, на вершине которой находилась сплоченная группа аграриев и партийных аппаратчиков областного уровня. Это объясняется аграрным по преимуществу характером модернизации Саратовской области в советский период, повлекшей за собой развитие сильного «местничества» в системе управления областью. В результате произошло формирование и укоренение патронажно-клиентелистских сетей вокруг единой аграрно-аппаратной фракции. В роли политического и экономического центра региона стала выступать периферия².

Городские акторы – директорат крупных промышленных предприятий, городские управленцы (руководство горкома КПСС и горисполкома) – были в советский период полностью или частично подчинены областному в структуре управления регионом. Ведомственное подчинение директоров расположенных в городе крупных оборонных заводов («Тантал», «Корпус», СЭПО) и ряда других машиностроительных предприятий выводило их из-под прямого контроля обкома КПСС. Но поскольку они не являлись «гигантами»

² Объяснения феномена инверсии центр-периферийных отношений в Саратовской области см.: Россия регионов: трансформация политических режимов. С.111–119.

общесоюзного значения, постольку оснований для появления феномена «ведомственности», подобно случаю Перми³, в Саратове не возникало. Функция координации промышленных предприятий со стороны обкома, членство директоров в обкоме дополнялось старыми личными связями, общими интересами по привлечению в регион ресурсов из Центра и соответствующей совместной лоббистской деятельностью, так что говорить о значимой автономии директорского корпуса не приходится. Многочисленные строительные организации, объединенные в несколько трестов, напрямую зависели от успешности аграрных проектов и курируемого обкомом строительства и расширения предприятий «большой химии» (завод «Крекинг», Химкомбинат).

Горком и его рабочий орган по управлению хозяйством и социальной сферой города – исполком – по сути, являлись филиалом областной власти. При этом значительная часть территории города была ведомственной. Каждое крупное предприятие имело вокруг себя зону влияния, содержа на своем балансе жилищно-коммунальную сферу, занимаясь строительством и распределением жилья и значительной частью социальных объектов, в том числе обеспечением работников предприятий продовольствием и другими товарами массового потребления через собственные торговые организации или используя вспомогательные сельскохозяйственные «цеха».

Таким образом, областной центр находился на периферии процесса распределения ресурсов в рамках управления областью, несмотря на то что в нем проживало около трети населения области (898,7 тыс. жителей из 2725,8 млн по переписи 1989 года) и были сосредоточены все главные промышленные предприятия, культурные, научные и образовательные учреждения. Более того, его подчиненное положение в структуре управления областью усугубилось в начале перестройки. В 1970-е – начале 1980-х годов основой ресурсной базы областных лидеров являлось финансирование Центром сельскохозяйственных (прежде всего, мелиоративных проектов), и город, в котором были сосредоточены ориентированное на нужды сельского хозяйства предприятия, получал из аграрного сектора ресурсы для своего развития. В течение второй половины 1980-х годов финансовые вливания такого рода иссякли, и теперь уже городские ресурсы через механизмы принудительного перераспределения стали идти на нужды области.

³ См. гл. 4.

Превращение города в основной источник экономических ресурсов в области не могло автоматически вызвать изменение его политической роли. Городские управленцы были включены в неформальные персонализированные сети в качестве подчиненных акторов и не имели стимулов к изменению поведения на внутрорегиональном рынке патронажно-клиентельных отношений. Поэтому на фоне политических изменений конца 1980-х – начала 1990-х годов на союзном и российском уровне сколь угодно значительного внутриэлитного раскола в регионе по линии «город-область» не возникло. Экономические акторы в лице директората крупных промышленных предприятий, расположенных в городе, оставались ориентированы как на обком, так и на ведомственные связи в Центре, и в силу этого не проявляли склонности к созданию альянсов с городскими управленцами, хотя подобные тенденции проявлялись в некоторых других регионах России⁴.

Только в июне 1989 года после выборов на Съезд народных депутатов СССР и его трансляций по телевидению последовала первая попытка городского руководства политически оппонировать областному. Первый секретарь горкома Владимир Головачев выдвинул свою кандидатуру на альтернативных выборах первого секретаря обкома и сокрушительно проиграл аграрию Константину Муренину⁵.

Между тем, кампания по выборам на Съезд и ее результаты показали, что в области в целом и в городских центрах Саратове и Балаково⁶ характер политической мобилизации, как и результаты выборов носят различный характер. На сельских территориях и в малых городах проходили выступления против восстановления автономной республики немцев Поволжья и без какого-либо протеста избирались кандидаты обкома (зачастую безальтернативно). Напротив, в Саратове имели место попытки ведения кампании против безальтернативных кандидатов, и в одном из двух полностью городских округов в Саратове обкомовский кандидат проиграл, так же как и в Балаковском округе. Говоря в более общем плане, в области на уровне массового поведения проявился типичный для первых элек-

⁴ О процессах такого рода в Рязанской области, протекавших одновременно с саратовскими, см.: Россия регионов: трансформация политических режимов. С. 228–232.

⁵ Первый секретарь обкома В. Хомяков ушел на повышение в Москву.

⁶ Третий по величине город Саратовской области (206,4 тысячи жителей), крупный индустриальный (химическая промышленность и машиностроение) и энергетический центр (Саратовская ГЭС, Балаковская АЭС).

торальных циклов в российской политике электоральный раскол «город – село» (в саратовском случае совпадавший с расколом «центр – периферия»)⁷.

Таким образом, в ходе перестройки начались изменения структуры центр-периферийных отношений в Саратовской области. Символическое значение административной и культурной столицы области, которое имел Саратов в советский период, было дополнено его новой экономической ролью. Кроме того, проявился социальный раскол между городом и областью.

Расширение роли массовой политики, вызванное проведением выборов в Советы всех уровней весной 1990 года, спровоцировало появление двух групп городских акторов, которые попытались использовать создавшиеся условия. Первая группа, лидером которой стал первый секретарь горкома КПСС Головачев, действовала главным образом в рамках существующих структур городской власти, усиливая влияние в кругах городского директора среднего уровня, а также в примыкающих к Саратову районах. Вторая группа сложилась из маргинальных внутривнутрипартийных «диссидентов» (ее лидерами стали директор небольшого НИИ Валерий Давыдов и уволенный – фактически за внутривнутрипартийное инакомыслие – ректор ВПШ Владимир Южаков). Они пытались действовать в рамках электоральной политики и мобилизовать городских избирателей в поддержку антиобкомовского курса с помощью Клуба-семинара кандидатов в депутаты, позднее преобразованного в региональную организацию «Демократической России»⁸.

Кампания по выборам в Советы всех уровней и их результаты сделали наличие социального раскола по линии «город – село» очевидным. Только в Саратове и Балаково примерно в половине случаев выигравшие кандидаты не были ставленниками обкома. На остальных территориях обкомовский контроль был полным. В двадцати округах на выборах в областной Совет в Саратове (и больше нигде в области) победили участники демократического движения, образовавшие в нем единую группу. Но самое главное, альянс

⁷ См.: Колосов В., Туровский Р. Электоральная карта современной России: генезис, структура и эволюция // Полис. 1996. № 4. С. 33–46; Петров Н. Анализ результатов выборов в Государственную думу России по округам и регионам // Парламентские выборы 1995 года в России / Под ред. М. Макфола, Н. Петрова. М.: Московский центр Карнеги, 1996. С. 7–57.

⁸ Подробнее об этих и других аспектах саратовской политики конца 1980-х – начала 1990-х годов см.: Рыженков С. Саратовская область (1986–1996): политика и политики (Материалы к политической истории региона) // Регионы России: хроника и руководители. Т. 2 / Под ред. К. Мацузато, А. Шатилова. Sapporo: Slavic Research Center, Hokkaido University, 1997. С. 106–120.

Головачева и «демократов», который начал складываться в ходе избирательной кампании, сумел получить незначительное неустойчивое большинство в городском Совете, что позволило Головачеву стать его председателем. Этот альянс стал первым претендентом на роль агента автономизации. Однако его возможности были ограничены. Горисполком находился под контролем областной власти. Горком КПСС был расколот, несмотря на то что Головачев совмещал пост председателя горсовета и первого секретаря горкома до июля 1991 года. Одна часть горкома поддерживала обкомовское руководство и проводила его курс, другая была ориентирована на формального руководителя. В результате единственной стратегией городского актора был «протест» в форме «бунта», который после завершения стадии электоральной политики вступил в стадию конфликта элит. «Демократическая» риторика городского альянса помогала его участникам мобилизовать и расширять круг сторонников в регионе, а также служила своеобразным идентификационным кодом, который должен был облегчить доступ городским политикам к штабу оппозиции на российском уровне.

До августа 1991 года основными формами взаимодействия между городским и областным уровнем являлись протекавшие на разных фронтах «войны». Имели место «война» организационная (горсовет выступал за упразднение структуры лояльного обкому горисполкома), правовая (селективная ориентация каждой из конфликтующих сторон на законодательные акты российской и союзной властей), бюджетная (носившая по преимуществу декларативный характер со стороны города, так как реальных механизмов уменьшения платежей в областной бюджет не имелось), информационная (попытки издавать газету горсовета, подавлявшиеся областным руководством). При этом возможности для институционального регулирования взаимоотношений города и области были ограничены взаимной блокадой акторов, отчасти репродуцировавшей складывавшиеся одновременно взаимоотношения союзных и российских органов власти. Таким образом, «бунт» городских акторов не имел перспектив на успех без вмешательства извне⁹.

Побочным эффектом борьбы городской оппозиции против областного руководства стала артикуляция в регионе темы местного самоуправления. В ее основе

⁹ Описание и анализ внутривнутриэлитных конфликтов в регионе в начале 1990-х годов см.: Moses J. Saratov and Volgograd, 1990–1992. A Tale of Two Russian Cities // Local Power and Post-Soviet Politics / T. Friedgut, J. Hahn (eds.). Armonk, NY, and London: M.E.Sharpe, 1994. P. 96–137; Snykov P. Elite Transformation in the Saratov Region // The New Elite in Post-Communist Eastern Europe / V. Shlapentokh, C. Wanderpool, B. Doktorov (eds.). College Station, TX: Texas A&M University Press, 1999. P. 201–222.

лежали риторические апелляции к нормам союзного Закона «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», который предполагал наличие собственной компетенции городских органов власти и элементы разделения полномочий между Советами разных уровней. Что касается идеологий вообще и в сфере местного самоуправления в частности, то они были полностью подчинены интересам, связанным с борьбой за власть (для областных акторов — за ее удержание). Здесь следует упомянуть и о возникших как вокруг депутатов горсовета, так и «демократов» за его пределами группах сторонников самоуправленческой идеологии, прежде всего, в форме ценностных представлений о значимости общественного самоуправления граждан — на уровне микрорайонов, кварталов, домов. В начале 1990-х годов они привнесли в саратовскую политику нормативное представление об участии населения в деятельности местных органов власти, надолго ставшее официальным лозунгом городских политиков. Кроме того, они на практике продемонстрировали возможности решения хозяйственных вопросов силами граждан в рамках созданных ими структур территориального общественного самоуправления (ТОС). Но впоследствии первоначальные претензии этих активистов на политическую роль оказались несостоятельны, и в качестве самостоятельных политиков они больше не выступали, сотрудничая с городскими и/или областными властными структурами в качестве консультантов, советников и т.п.

Неожиданный успех городских акторов и окончание «бунта» стали отнюдь не закономерным исходом внутриэлитного конфликта на региональном уровне, а результатом разрешения политического кризиса в Центре. Крушение КПСС повлекло за собой захват вчерашними оппозиционерами значимых властных позиций в регионе. Таким образом, успех «бунта» в августе 1991 года свелся к персональным кадровым изменениям — переходу «победителей» на областной уровень власти и из горсовета в горисполком, что привело к изменению целей и стимулов деятельности участников городского альянса и его распаду. Это подорвало тенденции к складыванию относительно самостоятельной городской политики и наметившегося процесса становления местной автономии (который, впрочем, далеко не зашел, нося по преимуществу характер неформального усиления личного влияния городских акторов). «Уход» Головачева с городского уровня власти на пост представителя Президента России в области оставил в Саратове своего рода вакуум. Не существовало ни институционального регулирования взаимодействий города и области, ни тех акторов, которые были бы способны успешно выступать в качестве агентов местной автономии. Правда, и в случае «естественного» (без вмешательства со стороны Центра) развития событий возможность

становления местной автономии была лишь одним из возможных вариантов¹⁰, но в Саратове распад городского альянса заведомо исключал эту возможность.

Вчерашние союзники по борьбе с областной властью были вынуждены порознь конкурировать с фракцией аграриев, формально побежденной, а на деле сохранившей контроль над областной политикой — через клиентелистские сети и большинство в облсовете. При этом конкуренция проходила исключительно на поле, чужом для городских акторов: в сфере неформальных управленческих взаимодействий. Значение массовой поддержки как основного политического ресурса городских акторов оказалось минимизировано вследствие отказа Центра от курса на демократизацию (отмена назначенных Верховным Советом выборов глав администраций). Курс на назначение глав регионов и сохранение Советов в прежних составах резко сузил политические ресурсы вчерашней оппозиции, а неопределенность в регионе и вызванный ею дефицит информации резко возросли.

В то время как на областном уровне отказ от выборов повлек за собой конфликт между Головачевым и руководством облсовета вокруг назначения нового главы администрации, на городском уровне власть оказалась в руках нового председателя горисполкома Н. Волкова, ставленника «демократической» коалиции. Давыдов, проигравший выборы в 1990 году и занимавший должность руководителя «мозгового центра» городской оппозиции — совещательного Экономического совета при председателе городского Совета, оказался единственным представителем городского альянса, реально близким к новому руководителю города и фактически получил статус «теневое» мэра. Он рассматривался как реальный кандидат на пост мэра. В итоге альянс был разрушен: Давыдов отказался признавать в Головачеве старшего партнера. В свою очередь, часть депутатов горсовета, обиженная при разделе постов и недовольная тем, что Давыдов монополизировал процесс принятия решений в городе, начала кампанию по его дискредитации. Давыдов был обвинен в сомнительной, с точки зрения законности, приватизационной и предпринимательской деятельности. Хотя Давыдову и удалось замаять скандал, но в результате к весне 1992 года его политическое реноме, так же как и позиции Волкова, настолько пошатнулись, что он потерял всякие шансы быть назначенным из Центра и, тем более, получить поддержку горсовета.

¹⁰ Так, в уже упомянутом случае Рязани, хотя «демократы» (при более благоприятных политических возможностях) и сохранили контроль над городским уровнем власти, это также не привело к успешному институциональному строительству в сфере местного самоуправления. См.: Россия регионов: трансформация политических режимов. С. 232–243.

Облсовет, по-прежнему контролируемый аграриями, стал наиболее легитимным и авторитетным органом власти, в то время как горсовет, напротив, так и не приобрел значительного влияния на исполнительные структуры, разбившись на отдельные персональные клиентелы. Эти обстоятельства, а также попытки Головачева, бывшего лидера городского альянса, после ухода на областной уровень власти сохранить неформальный контроль над вчерашними союзниками, блокировали возможность его воссоздания теперь уже на основе поддержки провозглашенного Центром курса экономических реформ. В таких условиях о возникновении новых агентов городской автономии речи идти не могло.

Процесс институционального строительства в сфере местного самоуправления в регионе (так же как и в Центре) в этот период оказался заморожен. Влияние Центра свелось лишь к сохранению неустойчивого равновесия, в то время как его вмешательство в региональные политические процессы затягивалось. Центр долго не мог определиться с назначением глав администраций области и города из-за взаимной блокады противоборствующих групп. Это еще более усилило позиции облсовета и привело к параличу городской власти. В конечном счете Центр попытался разрешить конфликты в регионе путем назначений на эти должности по принципу негативного компромисса, предложив на согласование наименее неприемлемые для значимых акторов и потому случайные кандидатуры. Это повлекло за собой окончательное исчерпание «бунта» к июню 1992 года, когда Президент России назначил мэра Саратова. «Бунт» закончился, по сути, ничем. На ключевые посты пришли новые акторы, не укорененные ни в областной, ни в городской политике. Таким образом, недавнее советское прошлое как бы вернулось: город снова оказался в роли подчиненного низового звена областной власти с прежними неблагоприятными политическими возможностями и отсутствием значимых агентов местной автономии и институционального регулирования. При этом сохранялась высокая степень неопределенности.

«Бунт»-2

На пост мэра в июне 1992 года был назначен народный депутат РФ Юрий Китов (фракция «Аграрный союз»). В городской политике он был человеком новым: до назначения возглавлял крупное пригородное птицеводческое хозяйство, как и глава администрации области Ю. Белых, назначенный на свой пост в феврале того же года. В этот же период возникают новые сферы деятельности городской власти: приватизация и административное предпри-

нимательство¹¹. В связи с этим основным направлением деятельности мэрии, помимо рутинного управления городским хозяйством, стало выстраивание новой управленческой структуры. Некоторое время ситуация советского периода в отношениях города и области воспроизводилась «по умолчанию». Лишь при принятии областного и городского бюджетов 1993 года обнаружились противоположные финансовые интересы города и области. Городские депутаты выразили свое несогласие с бюджетом, но их «протест» не повлек за собой никаких действий¹² и потому не имел никаких последствий.

Глава областной администрации исходил из представления о подчиненности нижестоящего уровня управления и контроле над ним. Рутинное взаимодействие областной и городской администраций в социальной сфере и в сфере управления местным хозяйством в целом соответствовало этим представлениям. В то же время областная администрация едва ли могла контролировать новые сферы деятельности мэрии. На областном уровне разворачивался конфликт между областным Советом, главой областной администрации и представителем Президента. Горсовет деградировал и даже не мог порой собрать кворум, что обеспечивало мэрии режим бесконтрольности и «по горизонтали». В целом, эффективность управления в регионе (в той мере, в какой о ней можно было говорить в этот период) была на весьма низком уровне¹³.

В этих условиях новая городская власть постаралась обеспечить свое хотя бы минимальное представительство в областном Совете. 11 апреля 1993 года на довыборах в облсовет по одному из городских округов победу одержал первый вице-мэр Саратова Дмитрий Аяцков, курировавший вопросы экономики. До назначения Китова на пост мэра Аяцков был его заместителем по птицеводческому хозяйству. К этому времени вокруг него стала складываться неформальная сеть, включавшая деятелей администрации и предпринимателей города.

События сентября-октября 1993 года резко изменили расстановку сил в регионе. Городской, а вслед за ним и областной Советы были распущены, и уровень неопределенности в регионе резко возрос. Хотя областная власть

¹¹ Об административном предпринимательстве в регионах России см.: Афанасьев М. Клиентелизм и российская государственность. 2-е изд. М.: МОНФ, 2000. С. 211–215.

¹² Например, в Перми в этот же период в аналогичной ситуации последовало судебное разбирательство, завершившееся победой городских акторов. См. гл. 4.

¹³ Сравнительный анализ эффективности регионального управления в 1990–1993 годах см.: Stoner-Weiss K. Local Heroes: The Political Economy of Russian Regional Governance. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1997. P. 90–130.

получила свободу рук в институциональном строительстве в регионе, глава областной администрации не обладал ресурсами для контроля над политическими акторами в области и в городе¹⁴. Аяцков же успешно использовал данную ситуацию и назначение выборов депутатов Федерального Собрания для начала собственной политической игры и фактического выхода из подчинения мэру. Он обвинил Китова в том, что в ходе конфликта Президента и Верховного Совета России мэр не сразу заявил о поддержке действий Ельцина. После роспуска областного Совета Аяцков заключил неформальное соглашение с главой администрации области о взаимной поддержке на выборах в Совет Федерации. Аяцков претендовал на пост мэра, Белых же был заинтересован в углублении раскола в мэрии и установлении более полного контроля над ней со стороны области. В результате кандидатами на два места в Совете Федерации, помимо главы администрации области и Давыдова, стали мэр и вице-мэр Саратова. Белых и Аяцков одержали победу, после чего Китов был отправлен в отставку и вскоре, по официальной версии, покончил жизнь самоубийством при крайне загадочных обстоятельствах¹⁵.

На столь очевидно неблагоприятном фоне назначение Аяцкова на пост мэра не могло состояться, и новым мэром стал А. Маликов, ранее – глава администрации Энгельса (город-спутник Саратова, второй по величине в области), не укорененный в областном центре. Он был вынужден считаться с тем, что Аяцков – не только депутат Совета Федерации, но и реальный Центр взаимодействия мэрии с городскими экономическими акторами. Поэтому Аяцков сохранил свой пост, оказавшись в роли нового «теневого» мэра. Однако, в отличие от своего предшественника Давыдова, он обладал значительными экономическими, политическими и административными ресурсами, включая и контроль над ресурсами в сфере силового предпринимательства¹⁶.

В свою очередь, Маликов оказался между двух огней: он должен был сохранять лояльность назначившему его Белых и одновременно был вынужден опираться на мэрию, контролируемую Аяцковым. В роли агента, заинтересованного в автономии местного самоуправления, мэр выступать не хотел и не

¹⁴ Об этих обстоятельствах см.: Рыженков С. Указ. соч. С. 146–150.

¹⁵ Рыженков С. Указ. соч. С. 153–159, 162–165.

¹⁶ Позднее, в ходе губернаторских выборов 1996 года Аяцков в одном из интервью бравировал своим участием в криминальных разборках. См.: Артемова Т. Никогда не считал себя суперменом, но решаю проблемы, нравлюсь женщинам и не боюсь стволов, охотящихся за моим затылком // Саратовские вести. 1996. Август (специальный выпуск). С. 3.

мог. Со своей стороны, Аяцков после отказа в назначении мэром перешел в стан противников главы администрации области и заключил альянс с Головачевым, который после роспуска областного Совета оказался единственным серьезным противником Белых.

В то же время неопределенность в регионе после роспуска Советов не уменьшилась, а, напротив, возросла. Белых не смог установить контроль над основными акторами, что выразилось в итогах выборов в областную Думу. Благодаря введению смешанной избирательной системы¹⁷ кандидаты, оппозиционные губернатору, завоевали большинство мест в Думе, а город оказался представлен более чем одной третью депутатского корпуса.

Весной-летом 1994 года в ожидании возможных выборов губернатора активизировался процесс расслоения как внутри аграрной группы, так и в группе городских управленцев и политиков. Это привело к оформлению двух рыхлых коалиций: вокруг Белых, опиравшегося главным образом на большинство глав районных и городских администраций области, и вокруг частично контролируемой Аяцковым депутатской группы областной Думы «Центр». Последняя коалиция объединила на принципах «негативного консенсуса» всех оппозиционно настроенных депутатов (городских управленцев, «демократов», недовольных политикой Белых аграриев и политических прагматиков), ряд влиятельных деятелей СМИ, городских бизнесменов¹⁸. Коммунисты, набиравшие силу в Саратовской области и выступавшие (как и аграрии) в качестве претендентов на политическое наследие КПСС, по многим вопросам примыкали к этому оппозиционному конгломерату. Процесс обсуждения в Думе претендентов на пост главы администрации выявил, что Белых не имеет поддержки большинства депутатов (рассматривался, в том числе, и вариант избрания губернатора легислатурой). 3 октября 1994 года Президент России наложил мораторий на выборы губернаторов¹⁹, тем самым сохранив статус-кво и отложив разрешение конфликта в регионе. В результате неопределенность, вызванная взаимной блокадой акторов, возросла, и можно было говорить о начале нового городского «бунта», проходившего на фоне отсутствия в области местного самоуправления. Горсовет был распущен, на-

¹⁷ Из 35 депутатов 25 избирались в одномандатных округах, а 10 – по спискам избирательных объединений и блоков.

¹⁸ Об аспектах политической борьбы в регионе в этот период см.: Рыженков С. Указ. соч. С. 165–184.

¹⁹ См.: Гельман В. Региональная власть в современной России: институты, режимы и практики // Полис. 1998. № 1. С. 98.

значенный мэр не играл самостоятельной роли, и ни о политической, ни об экономической автономии Саратова говорить не приходилось.

В этих условиях начался новый этап институционального строительства в сфере местного самоуправления, связанный с разработкой и обсуждением областного закона о местном самоуправлении и Устава области и проходивший на фоне разработки и обсуждения ФЗМСУ на федеральном уровне. Это спровоцировало интерес оппозиции к проблематике местного самоуправления. К этому времени роль идеологий в институциональном строительстве была сведена к нулю, в то время как интересы оппозиционной коалиции позволяли считать муниципальную автономию подходящим орудием в политической борьбе. Ниша потенциальных агентов автономии в городе была вакантна: ни прежние городские акторы, ни новый мэр, ни кто-либо еще на нее не претендовал. Неудивительно, что лидеры оппозиции — Аяцков и первый заместитель председателя областной Думы Вячеслав Володин — использовали расширившиеся под влиянием Центра политические возможности в сфере местного самоуправления инструментально — для свержения или хотя бы существенного ограничения полномочий главы администрации области. Таким образом, процесс институционального строительства вылился в прямое столкновение думского большинства и главы администрации области.

Областная Дума стремилась ограничить власть губернатора, настаивая, в частности, на автономии местного самоуправления. Разработанный ею проект областного закона предусматривал всеобщие выборы мэров городов и глав районных администраций, запрет на деление больших городов на более мелкие муниципальные образования, финансовую самостоятельность органов местного самоуправления. Глава администрации области, не внося в Думу альтернативных проектов, ограничивался поправками, которые предусматривали существование местного самоуправления только на уровне территориального общественного самоуправления. Фактически это означало отказ от местной автономии как таковой. Параллельно областная администрация стала насаждать в Саратове свои комитеты общественного самоуправления (по образцу существовавших со времен горсовета комитетов территориального общественного самоуправления — КТОСов), предполагая опереться на них в реализации своего политического курса в сфере местного самоуправления. Кроме того, областная администрация сохраняла контроль над администрациями некоторых из городских районов.

28 апреля 1995 года областная Дума приняла законы о местном самоуправлении в Саратовской области и о выборах в органы местного самоуправления,

назначив муниципальные выборы на 17 сентября. Однако главы районных администраций, подчиняясь распоряжению главы областной администрации, не предпринимали никаких шагов по организации выборов. Законы глава администрации не подписал, и их вступление в силу было сорвано. Областная Дума, в октябре 1995 года продлив собственные полномочия, назначила новый срок выборов в органы местного самоуправления — 25 февраля 1996 года. Глава областной администрации вновь заблокировал проведение выборов. Стало ясно, что взаимная блокада акторов не приведет к разрешению конфликта. Институциональное строительство в регионе затягивалось, а высокая неопределенность способствовала ослаблению всех участников конфликта. Это показали выборы 1995 года в Государственную Думу. Аяцков и его клиента в ходе выборов частично утратили поддержку союзников и продемонстрировали свою неспособность самостоятельно добиться значимых результатов. Напротив, администрация области фактически разделила победу с коммунистами, хотя итоги голосования в Саратовской области для общероссийской «партии власти» — НДР — оказались неутешительны²⁰.

Между тем, ресурсные сдвиги оказали противоречивое влияние на изменения политических возможностей муниципальной автономии в Саратове. В 1994–95 годах особенно резкий спад экономики области и кризис промышленности²¹ усугубляла узкая специализация и неспособность к конверсии предприятий ВПК, отсутствие значимого сырьевого производства (предприятия «большой химии» требовали технического перевооружения) и дефицит ресурсов для проведения промышленной политики на уровне области. Директорат, исчерпав возможности получения ренты от приватизации, вынужден был искать партнера в лице областной администрации, которая не замедлила сделать ответные шаги. Так, первым заместителем главы администрации области стал представитель директорского корпуса Л. Ващенко, возглавлявший крупное химическое предприятие в Энгельсе. Аграрный сектор, в котором в 1995 году наблюдался провал²², также нуждался в притоке ресурсов извне.

В этих условиях город благодаря сдвигу концентрации ресурсов становился единственным источником развития: возрастало значение предприятий

²⁰ Об итогах выборов см.: Рыженков С. Указ. соч. С. 194–207.

²¹ Индекс производства промышленной продукции составил в 1994 и 1995 годах соответственно 65% и 84% при 79% и 97% по РФ (к предыдущим годам). См.: Регионы России. Статистический сборник. М.: Госкомстат, 1998. Т. 2. С. 330; Т. 1. С. 276.

²² Индекс объема продукции сельского хозяйства в 1995 году в области составил 75% при 92% по РФ (к 1994), причем растениеводства — всего 54% (95% по РФ) // Там же.

легкой и перерабатывающей промышленности, новых секторов экономики (прежде всего, производства и продажи спиртного, банковской сферы) как источников пополнения бюджета. В то же время это подталкивало к сближению руководителей относительно успешных аграрных предприятий и городских предпринимателей. Наметилась тенденция к выражению их интересов оппозиционной коалицией, тогда как областная администрация вынуждена была выражать интересы «проигравших» в ходе реформ убыточных предприятий и общественного сектора экономики.

Белых не мог добровольно согласиться на уступки оппозиции, отказываясь от попыток установить контроль над экономикой города и адаптировавшимися к рыночным условиям аграриями. Ключом к установлению такого контроля являлось, с его точки зрения, укрепление «исполнительной вертикали», то есть в числе прочего, препятствование развитию муниципальной автономии. В данном случае Белых действовал вполне в духе управленческой идеологии, предполагавшей, что органы власти с помощью административного предпринимательства и контроля над экономикой в принципе могут решить задачу преодоления социально-экономического кризиса, поэтому местное управление должно осуществляться скоординированно и планомерно. На долю местного самоуправления должна была приходиться часть социальных издержек такого рода «антикризисного» управления. В свою очередь, «победители» в ходе реформ едва ли могли согласиться с перераспределением ресурсов в пользу «проигравших» за их счет и потому объективно выступали сторонниками местной автономии в той мере, в какой она подрывала позиции областной администрации. Но если изменения политических возможностей и повышали шансы агентов местной автономии, то высокая неопределенность и взаимная блокада акторов в ходе «бунта» их снижали.

В такой ситуации думская оппозиционная коалиция становилась все более рыхлой, в то время как меньшинство сторонников Белых в Думе, напротив, было достаточно устойчивым и оказалось наиболее сплоченной группой. Володин, главный идеолог реформы местного самоуправления в Думе, по некоторым данным, проводил линию на примирение с главой администрации области. В конце концов, в законы о местном самоуправлении и о выборах в органы местного самоуправления были внесены поправки, ставшие результатом некоего подбоя компромисса между сторонами. Дума согласилась на то, чтобы осуществлять реформу местного самоуправления поэтапно, не затрагивая сначала районного (сельского) уровня, и проводить выборы только в городах и части районных центров, а также в поселках двух районов области. 31 января 1996 года выборы были еще раз переназначены — на 28 апреля 1996 года.

Однако администрация области попыталась «дожать» Думу и сама нарушила условия институционального компромисса. С трудом достигнутые договоренности были проинтерпретированы ею таким образом, что местное самоуправление должно осуществляться только на уровне внутригородских муниципальных образований, которые в ходе реформы местной власти как раз и предстоит создать²³. Применительно к Саратову принятие такой схемы означало бы сохранение подчиненного положения города в рамках управленческой и политической иерархии «исполнительной вертикали» регионального масштаба. Иначе говоря, если принятые Думой законы предусматривали постепенный переход к местной автономии, то действия областной администрации предполагали упрочение контроля над местной властью с ее стороны. Надо отметить, что ФЗМСУ такой возможности не исключал, отдавая эти аспекты институционального регулирования местного самоуправления на откуп органам власти регионов. Показательно, что мэр Саратова не мог или не хотел выступать против предложений губернатора, возможно, полагая упрочение контроля над городской властью со стороны областной меньшим для себя злом по сравнению с наличием «теневого» мэра.

Вполне вероятно, что Белых мог добиться поддержки большинства в Думе и, дискредитировав оппозицию, выступавшую под флагом автономии местного самоуправления, провести муниципальные выборы по своему сценарию. Так как у городской оппозиционной коалиции не было достаточных ресурсов, для того чтобы препятствовать такому развитию событий, то новый городской «бунт», как и предыдущий, также мог закончиться безрезультатно. Однако вновь, как и в 1991 году, на излете, казалось бы, неудачного «бунта» последовало вмешательство из Центра. В феврале 1996 года Белых был отправлен в отставку согласно указу Президента России. В апреле 1996 года после серии закулисных интриг произошло назначение Аяцкова на пост главы администрации области. Как и в 1991 году, главный агент муниципальной автономии продемонстрировал успешную стратегию «ухода», оставив после себя вакуум институционального регулирования местного самоуправления. «Бунт-2» в Саратове завершился победой агента и поражением муниципальной автономии.

²³ По такому пути позднее пошла реформа местного самоуправления в Москве и Санкт-Петербурге, с той существенной разницей, что эти города одновременно являлись субъектами Российской Федерации.

«Бунт» — 3, вялотекущий

Первые же шаги Аяцкова на посту губернатора области продемонстрировали его стремление монополизировать власть в регионе и не допустить автономии каких бы то ни было акторов и институтов, включая автономию местного самоуправления. Успех этой стратегии вскоре привел к установлению в регионе моноцентрического политического режима с преобладанием неформальных институтов.²⁴

Выборы органов местного самоуправления, назначенные на 28 апреля 1996 года, губернатор отменил, хотя уже были зарегистрированы два кандидата на пост мэра Саратова — Маликов и коммунист А. Гордеев. В течение нескольких последующих месяцев были назначены новые главы местных администраций в 27 из 38 районов области. Также был назначен и новый мэр Саратова. Губернатор ликвидировал потенциальные или реальные очаги оппозиции: помимо снятия глав местных администраций, лояльных Белых, была проведена успешная кампания по дискредитации вчерашних союзников по оппозиционной коалиции — ставших конкурентами Аяцкова коммунистов, а наиболее видные или колеблющиеся депутаты Думы были кооптированы в правящую группу.

В ходе состоявшихся летом президентских выборов Аяцков постарался продемонстрировать Центру небывалое рвение в деле обеспечения нужных Ельцину результатов. И хотя в полной мере с задачей справиться ему не удалось, его усилия были замечены: именно в этот период начинается карьера саратовского губернатора как «политика федерального значения» — человека, близкого к окружению Президента, постоянного персонажа федеральных новостей, успешного лоббиста региона в коридорах Кремля и Белого дома. Такое положение губернатора было тождественно получению карт-бланша на установление собственных порядков в регионе, чем Аяцков и не преминул воспользоваться. Завершением процесса монополизации власти в регионе стали губернаторские выборы, состоявшиеся 1 сентября 1996 года, на которых Аяцков набрал 81,36 % голосов и на которых широко использовались приемы предвыборной борьбы, получившие впоследствии совокупное наименование «административный ресурс»²⁵.

25 сентября 1996 года областная Дума приняла поправки губернатора к областным законам о местном самоуправлении и о муниципальных выбо-

²⁴ Подробнее см.: Россия регионов: трансформация политических режимов. С. 134–141.

²⁵ О ходе кампании см.: Рыженков С. Указ. соч. С. 215–222.

рах и назначила в соответствии с новыми законами выборы представительных органов местного самоуправления. Также Дума приняла и примерный устав муниципального образования. Муниципальные выборы и референдумы по принятию уставов муниципальных образований состоялись 22 декабря 1996 года.

В результате этих действий автономия местного самоуправления в Саратовской области оказалась заблокирована и на уровне формальных институтов (с помощью регионального законодательства) и на уровне неформальных институтов, определявших практику взаимодействий региональных и местных властей. В главный «критический момент» реформы местной власти (принятие региональных законов о местном самоуправлении, выборы муниципальных органов власти, принятие уставов муниципальных образований) в регионе и в городе попросту не оказалось значимых агентов, заинтересованных в автономии местного самоуправления. Все бывшие участники оппозиционной коалиции либо вслед за «уходом» Аяцкова на пост губернатора сменили цели и стимулы, либо не обладали ресурсами, для того чтобы влиять на ход событий. Поэтому региональные органы власти смогли беспрепятственно и оперативно принять такие нормы и правила и проводить на практике такую политику, которые затрудняли, если не исключали, становление муниципальной автономии. Местное самоуправление в Саратове и в других городах и районах области было организовано как неформальная вертикаль власти, «муниципальная клиентела губернатора»²⁶.

На уровне формальных институтов регионального законодательства о местном самоуправлении и о выборах в органы местного самоуправления вводились наряду с другими вариантами следующие принципы формирования и структуры органов местного самоуправления: (1) избрание мэра на пост главы местного самоуправления представительным органом местного самоуправления из числа его депутатов; (2) возможность губернатора наряду с депутатами предлагать кандидатуру для избрания; (3) подчиненность городской Думы мэру, который одновременно возглавлял ее по должности. Этот институциональный дизайн был закреплен в уставах муниципальных

²⁶ Подробности этого этапа реформы местного самоуправления в Саратовской области см.: Рыженков С. Органы государственной власти в реформе местного самоуправления // Третье звено государственного строительства в России / Под ред. К.Маузо. Sapporo: Slavic Research Center, Hokkaido University, 1998. С. 177–181; *Маякин И., Свешников А.* Саратовская область: муниципальная клиентела губернатора // Реформа местного самоуправления в региональном измерении / Под ред. С. Рыженкова, Н. Винника. М.: МОНФ, 1999. С. 250–271.

образований. Все они были приняты на местных референдумах при помощи несложной манипулятивной процедуры, затруднявшей не только отклонение проектов, но и осознанное голосование как таковое. Она включала в себя: исключение альтернативных проектов уставов; вынесение на референдумы текстов проектов уставов в целом, а не их ключевых положений; отказ от реального информирования населения о характере и значении уставов муниципальных образований, муниципальных референдумов и выборов²⁷. На уровне неформальных институтов зависимость органов местного самоуправления от региональной власти обеспечивалась характером персональных отношений губернатора с главами администраций в рамках воссоздаваемой системы патронажно-клиентельных связей и контролем областной администрации над ходом местных выборов. Эта система была дополнена практикой назначения кураторов муниципальных образований из числа министров областного правительства. Несколько позднее в области был создан Совет по местному самоуправлению при губернаторе. Хотя внешне он выглядел аналогом существовавшего на федеральном уровне совета при Президенте, на деле он был призван выполнять функции дополнительного органа контроля за деятельностью органов местного самоуправления. Таким образом, преобладание неформальных институтов в отношениях областных и местных властей было формально закреплено и легитимизировано. Параллельно с этим в области регулярно происходили новые замены глав муниципальных образований.

Контроль над областным центром являлся одной из главных, если не главной целью антимуниципального курса губернатора. Вчерашний агент местной автономии приложил немало усилий, чтобы избежать нового «бунта» городских акторов. На пост мэра в ряду других назначений глав местных администраций в мае 1996 года был назначен Юрий Аксененко. Перечень возможных кандидатов у Аяцкова был очень коротким. Аяцкову нужна была на посту мэра политически слабая фигура, чтобы губернатор не потерял контроль над городом после победы на губернаторских выборах и выборов городской Думы. Кроме того, новый мэр должен был отвечать требованиям безусловной личной лояльности, отсутствия «порочащих связей» с прежней областной администрацией и коммунистической оппозицией, обладать административным и электоральным опытом.

²⁷ Данная процедура принятия уставов муниципальных образований фактически репродуцировала опыт принятия Конституции России на всероссийском референдуме в декабре 1993 года.

С одной стороны, Аксененко, будучи главой администрации (а ранее – председателем райисполкома) пригородного Саратовского района, также был и депутатом областной Думы. То есть он обладал административным опытом и опытом ведения избирательной кампании из административного кресла и при этом не был лично связан с прежним главой областной администрации. С другой стороны, Аксененко, в отличие от глав районных и руководителей городской администрации Саратова, которые также обладали электоральным опытом, был «чужаком» в городской политике и, не имея своей личной клиентелы, не мог претендовать на самостоятельную роль, по крайней мере, в среднесрочной перспективе. Вероятно, еще одним соображением в пользу такого назначения было понимание того, что новый мэр и новая городская Дума без проблем примут дела, доставшиеся им от предшественников, и не станут ревизовать их решения. С осени 1991 года городской Совет быстро утрачивал роль представительного и контрольного органа, а после его роспуска в октябре 1993 года никакого нового представительного органа в городе не существовало. Деятельность администрации в годы приватизации городской экономики была бесконтрольной²⁸. Насколько нам известно, никакой формальной передачи дел городской Думе от администрации, выполнявшей в 1993–1996 годах функции представительного органа местного самоуправления, не проводилось.

Назначенный губернатором мэр должен был решать две главных политических задачи: подготовка выборов Президента (именно в надежде на обеспечение необходимых Ельцину результатов получил назначение на пост губернатора Аяцков) и выборы губернатора. Решению этих задач была подчинена вся политика Аяцкова. Назначенные им главы администраций призваны были проводить электоральную политику, угодную новому главе администрации области. С первым заданием – обеспечением необходимых результатов голосования на выборах Президента и губернатора (в смысле неформальной административной ответственности за эти результаты) Аксененко успешно справился. Хотя на выборах Президента победу в области в целом одержал Зюганов, в Саратове победил Ельцин (во всех районах, кроме Заводского – со значительным отрывом). На губернаторских выбо-

²⁸ Можно только предполагать по косвенным данным, что накал борьбы, а также уровень непрозрачности этих процессов были весьма велики, а методы борьбы – весьма жесткими. Китов покончил с собой, его преемник Маликов безропотно ушел на третьестепенную должность. При этом чиновник, отвечавший за безопасность обоих мэров, впоследствии занимал должности в областных органах власти.

рах на территории Саратова результат Аяцкова также был впечатляющим: от 75,53 до 79,07%.²⁹

Со своей стороны, Аяцков на муниципальных выборах вернул электоральные долги, поддержав глав администраций в тех городах и районах, где он посчитал для себя успешными итоги губернаторских выборов. На уровне неформальных взаимодействий политических акторов губернатор, благодаря контролю над ходом выборов (начиная от регистрации кандидатов и кончая подсчетом голосов), минимизировал избрание депутатами представителей оппозиции. Таким образом, почти во всех муниципальных образованиях на территории области мэрами и главами районных администраций безальтернативно были избраны кандидаты, предложенные губернатором. Так же произошло и в Саратове: на заседании Думы, на котором избирался мэр, губернатор предложил кандидатуру Аксененко, который единогласно был избран и получил право председательствовать на заседаниях Думы. Хотя среди избранных в городскую Думу 29 депутатов 8 были выдвинуты различными избирательными объединениями, самостоятельную точку зрения могли иметь лишь депутаты от КПРФ, находившейся в оппозиции губернатору. Однако именно поэтому КПРФ, выдвинувшая на выборах 20 кандидатов, смогла провести в Думу лишь троих депутатов. Аяцков же негласно, но однозначно поддержал большую группу кандидатов (распространенная и в других регионах практика составления неофициального «списка губернатора»), большинство из которых было избрано. В их числе находились в основном «независимые» чиновники и руководители предприятий, организаций и учреждений, полностью лояльные губернатору³⁰. Последний же, если и не мог провести через Думу любое удобное ему решение, то, по крайней мере, мог не допустить принятия неугодного решения.

Главной проблемой для мэра, дважды (при назначении и избрании Думой) получившего пост из рук губернатора, должно было стать согласование собственных интересов и требований регионального руководства. Выбор мэра был однозначно сделан в пользу «лояльности». Никаких шагов, направленных на повышение экономической (не говоря уже о политической) автономии местного самоуправления, городские акторы не предпринимали, оставляя все

²⁹ Выборы глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации. 1995–97. Электоральная статистика. М.: Весь мир, 1997. С. 599.

³⁰ О ходе и результатах кампании см.: Семенов И. Выборы в органы местного самоуправления в Саратовской области // Местное самоуправление в современной России: политика, практика, право / Под ред. С. Рыженкова. М.: МОНФ, 1998. С. 77–88; Малакин И., Свейников А. Указ. соч. С. 261–265.

рычаги контроля в руках областных. Решения в бюджетной сфере принимались без оглядки на главного донора областного бюджета – Саратов. Мэр и городская Дума заведомо были ограничены при принятии городского бюджета цифрами, спущенными сверху. Городских лоббистов не оказалось ни в старой областной Думе, ни в избранной в декабре 1997 года областной Думе второго созыва. Симптоматично, что городские политики и не особенно стремились к контактам с влиятельными областными депутатами или членами правительства области, реально отвечавшими за подготовку областного бюджета.

Фактически новый мэр весь 1996 год был занят подготовкой и проведением выборов – Президента, губернатора, городской Думы. Другим важным в политическом отношении делом было укрепление собственных позиций в городском руководстве. Аксененко повторял прием Аяцкова, убирая с важных городских постов руководителей, обросших за время своего профессионального роста собственными клиентами. Не имея своих людей для назначения на посты взамен отстраненных, Аксененко покупал лояльность чиновников второго и даже третьего плана раздачей должностей. В течение 1996 года таким путем были смещены пять из шести глав администраций районов Саратова. Из них только глава Ленинского района А. Соколов был назначен в мэрию на пост вице-мэра, курирующего социальную сферу и ЖКХ (спустя год ушел на повышение в областное правительство). В 1997 году последний из прежних районных глав администраций ушел в отставку. Внутри мэрии проходил аналогичный процесс. Первым делом был понижен до начальника отдела Н. Думчев, возглавлявший блок ЖКХ в течение последних 10 лет (в 1998 году покинул мэрию). Посты получили все те, кто обеспечивал кампанию мэра по выборам в городскую Думу.

В городской Думе почти сразу же после избрания Аксененко мэром наступили перемены. Главы районных администраций, избранные депутатами, вынуждены были выбрать между депутатским мандатом и руководством районами. В результате секретарем Думы (фактически – заместителем мэра по работе Думы) стал Ю. Казаринов, новоиспеченный глава Заводского района, обязанный своим назначением лично Аксененко.

Кадровая политика мэра привела к тому, что в его команде не оказалось не только ставленников губернатора, но и вообще сотрудников, не обязанных своими постами лично Аксененко. Таким образом, единственным ставленником Аяцкова в городе остался сам мэр, создавший собственную клиентелу, которая базировалась в администрации и включала в себя и большинство депутатов городской Думы.

Между тем, областные долги, выплаты по которым в 1997 году составили 30 % областного бюджета, вынуждали искать пути пополнения казны. Губернатор проявлял в экономической сфере всяческую активность, выражением которой были кадровая чехарда, прямое вмешательство в деятельность экономических акторов, поиск кредитов и инвестиций, а также успешная попытка прибрать к рукам сегменты рынка, дающие прибыль живыми деньгами (производство и продажа ликероводочной продукции, переработка зерна, торговля). На этом фоне городская администрация выглядела пассивной, хотя налаживание мэром собственного бизнеса на административной основе также имело место (крупные вещевые рынки, операции с муниципальной недвижимостью)³¹. Так или иначе, ожидать, что в результате деятельности мэрии вклад города в бюджет области заметно вырастет, не приходилось. Симптомом разочарования губернатора в своем ставленнике стали публичные нелюбезные высказывания о нем. Лояльность нового мэра Аяцкову сама по себе не была гарантией его эффективности на этом посту.

Казалось бы, у Аяцкова было достаточно и стимулов, и ресурсов для того, чтобы сменить неэффективного мэра на его посту (что происходило в отношении многих глав районных администраций области). Однако в этом случае издержки контроля могли оказаться неоправданно велики, а выгоды губернатора отнюдь не очевидны (никто не мог гарантировать, что новый мэр окажется столь же лоялен, но более эффективен). С учетом значимости города в экономической структуре области сохранение статус-кво было для Аяцкова менее хлопотным, поэтому в отношении Саратова он перешел от подавления к патронажу.³² При этом изменились, прежде всего, методы контроля над городской властью со стороны областной, но контроль как таковой сохранился. С одной стороны, на уровне формальных и неформальных институтов был достигнут высокий уровень муниципальной интеграции в системе управления регионом. В сфере рутинного управления интересы города и области практически не сталкивались. Не только оснований для конфликтов, но и потребности в дополнительной коор-

³¹ Объемные и наиболее известные публикации о бизнесе Д. Аяцкова и его «семьи» и Ю. Аксененко (в жанре «журналистского расследования»): Крутов А. Саратовская Семья // Богатей. 1999. № 18–19. 2000. №1-7; Крутов А. Мэр и его команда // Богатей. 2000. № 8–15. См. также: Рогожин В. Как у нас украли город // Новые времена в Саратове. 2003. № 27 (http://www.nvsaratov.ru/default.php?go=show&id=2228&paper_id=33) (доступ 1 ноября 2006).

³² О «подавлении» и «патронаже» во взаимоотношениях власти и групп давления см.: Зудин А. Россия: бизнес и политика (стратегии власти в отношении с группами давления и бизнеса) // Мировая экономика и международные отношения. 1996. №5. С. 17–25.

динации их действий не возникало. С другой стороны, мэру была предоставлена широкая автономия как актору и, вероятно, определенные гарантии пребывания в должности на условиях обеспечения требуемой эффективности управления. Это относилось и к уровню формальных институтов (бюджет), и к сфере неформального обмена ресурсами. То есть речь шла о введении института «кормления»: мэру предоставлялось право собирать дань с «подданных» при условии безукоснительного соблюдения правил, установленных его патроном (как в части лояльности, так и в части эффективности). Что касается взаимных словесных претензий мэра и губернатора, то в этом контексте их не следует рассматривать как свидетельство глубокого и принципиального конфликта³³. Скорее, следует говорить или о попытках пересмотреть доли ренты, извлекаемой каждым из участников в свою пользу, или о требованиях со стороны вышестоящего партнера увеличить совокупный ее объем и реакции на эти требования со стороны нижестоящего партнера.

Во всяком случае, попыток выхода из-под патронажа губернатора мэр не предпринимал. Аксененко ни разу не пошел на типичный для других городов бюджетный конфликт с областными властями, дабы увеличить долю бюджета, не контролируруемую «сверху»³⁴. Возможно, отчасти это было связано с тем, что сдвиг концентрации ресурсов в регионе несколько увеличил ресурсную базу города. Кроме того, благодаря деятельности городского Комитета по управлению имуществом, возглавляемого креатурой Аксененко, в 1997–1999 годах возросли неналоговые поступления в городской бюджет. Были также привлечены кредиты и инвестиции под городское строительство.

Весной 1998 года в области в связи с отставкой В. Черномырдина был спровоцирован политический конфликт, связанный с перспективой ухода Аяцкова в федеральные структуры власти, казавшейся большинству политиков в Саратовской области очевидной. Дело не шло дальше обсуждения в среде клиентел губернатора и мэра возможных «версий» наследования власти и распределения ролей при новом губернаторе. После того как тема была закрыта, губернатор счел нужным обезопасить себя от наиболее зарывавшихся в своих устремлениях персон. В опалу попал первый вице-губернатор В. Володин³⁵ (курировавший Саратов в областном правительстве), кото-

³³ Эта точка зрения была широко распространена среди саратовских политических аналитиков.

³⁴ См. гл. 4, 6.

³⁵ Впоследствии Володин стал руководителем депутатской фракции ОВР в Государственной Думе, а после объединения движения с «Единством» занял такую же должность во фракции «Единая Россия».

рый впоследствии был делегирован в Москву на организационное усиление нового политического движения «Отечество-Вся Россия» (ОВР), созданного главами политически и экономически сильных регионов³⁶. Доверие к Аксененко, которого, как и Володина, рассматривали в числе возможных преемников Аяцкова, также было поставлено под сомнение. Фактически с этого времени личная «дружба» между губернатором и мэром сошла на нет, и контакты между ними, видимо, стали иметь все менее родственный характер (мэр был женат на родственнице губернатора). Тогда же в течение нескольких месяцев в газете «Саратовский репортер» имела место попытка начать дискредитацию Аксененко как мэра. Однако, скорее всего, это предприятие было затеяно не по указке с самого верха и рассчитано на одобрение задним числом. Такового не последовало, и кампания (если так можно назвать выход незарегистрированного издания тиражом 999 экз.) была прекращена.

Об уровне взаимоотношений губернатора со своей муниципальной клиентелой говорит тот факт, что, когда летом 1999 года на еженедельном разносе, который устраивал Аяцков своим «подчиненным», Аксененко осмелился возражать, это было воспринято местной политической общественностью чуть ли не как новый городской «бунт» и начало открытых военных действий между мэром и губернатором. Но никаких реальных последствий эта словесная перепалка не имела.

Таким образом, в отношениях городских и региональных органов власти установилось внешне странное, но вполне устойчивое равновесие. Публичное выражение недовольства мэром со стороны губернатора сочеталось с отсутствием каких-либо практических последствий — персонального или политического характера. Это равновесие не было нарушено ни накануне внеочередных губернаторских выборов (в марте 2000 года), ни на выборах городской Думы нового созыва (в декабре 2000 года), на которых губернатор фактически высказался за сохранение статус-кво (снова возник «список губернатора»). После этих выборов с согласия губернатора Аксененко вновь был избран Думой на пост мэра. Это равновесие продолжало сохраняться, несмотря на последовавшие весной 2001 года новые нападки со стороны губернатора на мэрию и ее руководителя, а также публичные «наезды» на мэра людей из окружения губернатора. Более того, при принятии областного бюджета на 2001 год возник словесный конфликт между мэрией и областной Думой, которая хотя формально и не была подчинена губернатору, но на деле

³⁶ Москва, Санкт-Петербург, Татарстан, Башкортостан.

была ему полностью подконтрольна. Городские власти заявили, что областной бюджет не учитывает интересы Саратова, однако и это заявление никаких последствий не имело³⁷. Хотя в местных политических кругах эти шаги рассматривались как продолжение городского «бунта» и начало нового конфликта, но фактически никаких свидетельств начала реальной (не исключительно словесной) борьбы не было.

Таким образом, мы должны констатировать, что речь шла не о тенденции к возникновению экономической и политической автономии города, а только о появлении функциональной автономии мэра в рамках системы контроля областных органов власти над городскими. Однако в то же время налицо было продвижение на один шаг по «обусловленному пути» автономизации: впервые за десятилетнюю историю взаимодействия области и города появился устойчивый агент автономии (если не автономии города, то собственной автономии как мэра). Правда, о последовательной стратегии агента в этой связи говорить не приходится. Она представляла собой смешение лояльности, «ухода» и неких элементов словесного «протеста». Такое смешение совершенно естественно, если речь идет об обмене автономии (точнее, отказе от борьбы за нее) на функциональную самостоятельность мэра («уход») в качестве условия, необходимого для извлечения части ренты в собственную пользу.

Действительно, мэр всегда выражал лояльность губернатору. Он не предпринимал реальных решительных действий для отстаивания интересов города в бюджетной сфере, например, путем обращения в суд, с помощью лоббирования в областной Думе, не говоря уже об угрозе своего перехода в оппозицию. Он даже не попытался (хотя этот сценарий рассматривался в мэрии) изменить устав города, с тем чтобы стать избранным непосредственно населением главой местного самоуправления Саратова, что могло бы обезопасить его от произвола со стороны регионального руководства в наиболее примитивных формах.

В свою очередь, губернатор, обладая, казалось бы, всеми необходимыми ресурсами, в отношении Саратова оставлял все как есть. При этом в других случаях он по-прежнему прибегал к подавлению потенциальных очагов оппозиции. Так, Аяцков легко отстранил от участия в выборах своего главного соперника в губернаторской кампании 2000 года, кандидата от КПРФ, депутата Государственной Думы В. Рашкина (хотя формально это сделал суд). Мэр Балаково после победы на всеобщих выборах был отстранен от долж-

³⁷ Фаритов Д. Саратовская область в январе 2001 года // Политический мониторинг. 2001. № 1.

ности и даже на время оказался в СИЗО. По-прежнему продолжались многочисленные за годы правления Аяцкова «добровольные» уходы в отставку некоторых глав муниципальных образований (включая «добровольную» отставку мэра второго по величине муниципального образования области «город Энгельс и Энгельский район», которая произошла летом 2001 года).

Одно из возможных объяснений политического курса Аяцкова в сфере местного самоуправления в этот период связано с ожиданиями шагов со стороны Центра. Губернатор являлся активным сторонником огосударствления местного самоуправления в крупных городах и на практике реализовывал эту модель, рассчитывая на то, что рано или поздно она будет закреплена федеральными законами. В самом деле, перспектива разрешения вопроса о судьбе местного самоуправления в России на федеральном уровне начиная с лета 2000 года казалась ему ясной, как и многим другим акторам, причастным к этому процессу. Неудача с прохождением в полном объеме новых законопроектов через Государственную думу летом 2000 года³⁸ представлялась временной. Ряд событий в Центре свидетельствовал о том, что надежды многих губернаторов на «муниципальную контрреволюцию», в результате которой реформа местной власти в городах России пойдет по пути полного отказа от местной автономии и установления контроля по типу Татарстана или Башкортостана, имеют под собой основание. Однако выработка нового курса федеральной политики в сфере местного самоуправления откладывалась, и ожидание изменений превращалась в выжидание, чреватое «ничегонеделанием». Равновесие, установившееся на устойчиво низком уровне муниципальной автономии, сохранялось до тех пор, пока ситуация в Центре не прояснилась.

В течение 2002 – начале 2003 годов в ставшей обычной перебранке Аяцкова и Аксененко появлялись отдельные пики. Губернатор заявлял о намерении обратиться к Президенту России с просьбой отрешить мэра от должности (но так и не обратился), окружение губернатора инициировало обращение в прокуратуру с требованием привлечь мэра к уголовной ответственности за невыполнение им собственных обязанностей (никаких последствий обращение не имело) и т.п. При принятии областного бюджета происходило ставшее дежурным обострение взаимных финансовых претензий областных и городских властей (в различной конфигурации), но дальше заявлений дело снова не шло.

На выборах в областную Думу, проходивших в начале осени 2002 года, на которых Аяцков поставил цель завоевания абсолютного большинства мест

³⁸ См. гл. 1.

и полного исключения коммунистов как наиболее организованной и непослушной оппозиционной силы из числа депутатов, Аксененко, как бы в ответ на нападки губернатора, но не идя на открытый конфликт с ним, сумел продемонстрировать значимость десяти (из 35 в целом по области) городских округов для достижения этой цели. Так, депутатами областной Думы стали молодые депутаты городской Думы Н. Пожаров и А. Полещиков, не являвшиеся ставленниками Аяцкова, а в пяти округах выборы вообще не состоялись.

В мае 2003 года, накануне выборов в Государственную Думу, состоялось демонстративное примирение сторон. Губернатор посетил городскую Думу, стал появляться вместе с главой городской администрации на публичных мероприятиях. Губернатор и мэр выступили с пионерной для России совместной инициативой заключения договора о разграничении полномочий между областью и городом. Подобные действия губернатор предпринял по всем возможным направлениям, грозящим усилением распрей в региональной элите, в том числе в отношении региональных выдвиженцев в столичных властных кругах (В. Володин, Л. Слиска). Эти действия были дополнены очередными кадровыми и структурными изменениями в правительстве области (кадровая «чехарда» считалась в области фирменным стилем Аяцкова). Местные наблюдатели справедливо связывали эти действия с желанием выйти на парламентские выборы единым фронтом для обеспечения нужного Центру результата.³⁹

Причина «примирения» состояла в том, что с приходом к власти Владимира Путина Аяцков потерял то влияние в Центре, которое имел ранее и которое позволяло ему быть полным «хозяином» области. Параллельно происходил процесс частичного распада созданной ранее системы бизнеса, подконтрольного губернатору и людям из его окружения. Последнее обстоятельство вряд ли стоит связывать с возникновением конкуренции со стороны независимых бизнесменов или неумением руководителей губернаторских фирм выжимать из предприятий максимум, хотя и то, и другое имело место. Важнее, как представляется, то обстоятельство, что со стороны «смотрящих», поставленных губернатором над прибыльными предприятиями, обнаружилось желание вести собственную игру (наиболее яркий пример – крупнейший в области производитель вино-водочной продукции «Ликсар»). Кроме того, отчасти дело заключалось и в сбросе нерентабельных предприятий и сосредоточении на наиболее прибыльных направлениях, главным из которых

³⁹ Санберг Ю. Точки над Ё // Новые времена в Саратове. 2003. 6–12 июня. №21 http://www.nvsaratov.ru/default.php?go=show&id=2135&paper_id=27 (доступ 1 ноября 2006)

был агробизнес, представлявший собой сеть связанных между собой частных и государственных предприятий, фактически монополизировавших закупку зерна у областных производителей и продажу его, в том числе и за пределами области. Учитывая тот факт, что первые годы нового века стали для области временем вхождения в экономику крупных московских компаний («Альфа-групп», ТНК-ВР, «Лукойл»), которые должны были реагировать на различные выдвигаемые администрацией требования, логично предположить, что в результате неформального торга руководства этих компаний с губернатором о достижении взаимоприемлемых условий сбрасываемые властью активы компенсировались неформальным, а, по общему мнению, и нелегальным образом (симптоматично распространение слухов о передаче губернатору в частное пользование одной из нефтяных вышек).

Попытки Аяцкова привлечь внимание Центра старыми способами – выдвижением разнообразных получавших широкий резонанс на федеральном уровне инициатив (будь то закон о земле или дебаты о легализации проституции⁴⁰) в сочетании с традиционным неформальным лоббированием «интересов области» в коридорах высшей власти – теперь не имели прежнего эффекта. Так, после проведения в Кремле «Гражданского форума» осенью 2001 года Аяцков развил бурную активность по собиранию под своей эгидой общественных организаций региона, однако интерес в Центре к этой тематике вскоре пошел на спад (и вновь усилился только спустя четыре года), и весь демонстративный эффект от создания Общественной палаты, возглавляемой губернатором, пропал втуне. Аяцков предпринимал попытки вписаться и в процесс разработки нового федерального закона о местном самоуправлении, в частности, Саратовская область предлагалась в качестве экспериментальной площадки для апробации новых схем организации местного самоуправления, предусматриваемых проектом нового ФЗМСУ, но все это осталось лишь на уровне риторики. Начался и процесс выхода из-под контроля губернатора федеральных структур, находящихся в области. Новый федеральный инспектор по Саратовской области, новый областной прокурор превращались в самостоятельных игроков в саратовской политике. Кадровые изменения, направленные на снижение влияния губернатора, происходили и в силовых структурах.

⁴⁰ В области проводилась собственная земельная реформа, отдающая приоритет частной собственности на землю, которая постоянно «звучала» в федеральных СМИ в связи с упоминаниями о регионе, так же как и обсуждение возможности легализации проституции и открытия в области публичных домов, запущенное региональным Уполномоченным по правам человека.

В этих условиях для сохранения власти в регионе Аяцкову нужно было, приспособившись к новой ситуации и смиряясь с неизбежными потерями, во что бы то ни стало показать свою полезность Центру, что с такой легкостью удавалось ему делать при Ельцине. Выборы в Государственную Думу давали возможность отличиться перед Центром. Это был проверенный механизм, и в достижении нужного результата руководством области был накоплен огромный опыт. Он четко указывал, что необходимым условием для успеха – как на федеральных, так и на региональных и местных выборах – является создание альянса областного руководства и руководства региональной столицы – наиболее значимого в электоральном смысле населенного пункта области. Сбой на недавних выборах в областную Думу только подтверждал необходимость заключения альянса. При этом следует учитывать, что при той значительной роли, которую в федеральном руководстве «Единой России» стали играть бывшие заместители губернатора Л. Слиска и особенно В. Володин, попытки установить контроль над региональным отделением «партии власти» были обречены на неудачу, так как названные экс-саратовцы отнюдь не желали делиться своим влиянием на партийную организацию региона со своим бывшим шефом. Напротив, Володин совершенно не отрицал приписываемого ему всеми наблюдателями стремления сменить последнего на посту губернатора. Таким образом, оказавшись перед выбором – добиваться смещения Аксененко с должности или заключить с ним новый союз, тем самым признавая значимость мэра как самостоятельной политической фигуры, Аяцков предпочел не увеличивать количество противников и проблем, а вернуться к «старой дружбе».

Выборы дали положительный результат: «Единая Россия» добилась убедительной победы, получив более 44% голосов, или почти на 7% больше чем в среднем по России. В Саратовском округе победил командированный в регион из Москвы «единоросс», знаменитый в прошлом хоккейный вратарь Владислав Третьяк. По тому же сценарию протекала предвыборная кампания по выборам Президента России, состоявшимся в марте 2004 года. Однако сразу после их завершения со стороны Центра вместо благодарности последовал неожиданный удар: прокуратура в середине мая 2004 года возбудила уголовное дело против Аяцкова, а также людей из его ближайшего окружения.⁴¹ Большинство подконтрольных Аяцкову политиков, прежде всего, руково-

⁴¹ Ранее в самом начале года прокуратура занялась расследованием деятельности одной из групп, входивших в так называемую «семью» губернатора и занимавшуюся бизнесом в его родном сельском районе.

дителей и депутатов областной Думы, начало дистанцироваться от попашего в немилость губернатора и искать нового «патрона». К концу лета такой фигурой большинству наблюдателей казался Володин, ставший депутатом Государственной Думы от Саратовской области по Балаковскому округу и возглавивший фракцию «Единой России» в парламенте⁴². Вместе с тем появились упорные слухи, поддерживаемые СМИ, о готовности мэра Аксененко выступить против губернатора и попытаться самому занять эту должность. Но попытка нового городского «бунта», если, конечно, она действительно планировалась мэром, заглохла еще до стадии реализации. Последовавшее вскоре изменение порядка выборов губернаторов положило конец карьере Аяцкова: и областная Дума, и представитель Президента в Приволжском федеральном округе не рассматривали эту кандидатуру как «проходную».

«Бунт»–4 – последний?

В новых обстоятельствах Аксененко вынужден был сосредоточиться на обороне своих позиций в городской власти, поскольку, не успев выйти из связи с явно проигрывающим губернатором, он в случае активизации в качестве областного политика мог стать жертвой стремительно набиравшей обороты антиаяцковской кампании. Впрочем, то обстоятельство, что борьба за пост губернатора теперь полностью поглотила внимание всех, кто мог претендовать на сохранение или усиление своих позиций, способствовало временному успеху избранной мэром оборонительной стратегии. Необходимо было подготовиться к проведению городских выборов и, изыскав благоприятный момент для их проведения, попытаться устоять. Поскольку теперь ни в какие новые альянсы вступить было невозможно, единственный способ самосохранения во власти для мэра оказался связан с отстаиванием элементов формальной муниципальной автономии – выборов и права местной власти самостоятельно определять собственную структуру (выбирая из предусмотренных законодательством вариантов). Аксененко спешно начал превращать исполнительный орган городской власти в комитет по переизбранию себя

⁴² Процесс обретения областной Думой независимости от вчерашнего «патрона» описан в цикле статей саратовского журналиста Алексея Колобродова: Ни мира, ни войны // Новые времена в Саратове. 2004. 6–12 августа. № 30 http://www.nvsaratov.ru/default.php?go=show&id=2923&paper_id=84 (доступ 1 ноября 2006); Перегрузка // Новые времена в Саратове. 2004. 29 октября – 4 ноября. № 42 http://www.nvsaratov.ru/default.php?go=show&id=3077&paper_id=96 (доступ 1 ноября 2006); Гнилое и думы // Новые времена в Саратове. 2004. 19–25 ноября. № 45 http://www.nvsaratov.ru/default.php?go=show&id=3115&paper_id=99 (доступ 1 ноября 2006).

на новый срок и не собирался уходить в отставку, к чему его призывали в ходе кампании, разворачивающейся как против губернатора, чьи дни на посту были явно сочтены, так и против «аяцковщины» как явления.⁴³

Однако областная политическая лихорадка перекинулась и на городскую Думу. Образовалась разнородная и довольно многочисленная (более 10 человек) группа городских депутатов, назвавшая себя «Чистый город» и выступившая против мэра, в том числе с обвинениями в коррупции.⁴⁴ В начале 2005 года этой группе удалось добиться проведения в городе референдума о порядке избрания мэра. Предполагалось, что прямые выборы мэра станут непреодолимым препятствием для Аксененко, поскольку, по общему признанию, городское хозяйство находилось в плачевном состоянии и население было недовольно деятельностью городской администрации. Однако мэру, который был вынужден согласиться с назначением референдума, удалось саботировать его организацию. В собственно организационном плане исполнительная власть делала все возможное, чтобы референдум провалить, а в пропагандистском плане внушала населению мысль о том, что вопрос о прямых выборах мэра якобы уже все равно решен положительно, и сам мэр не видит альтернативы этому варианту. В результате явка на референдум не дотянула до 8%, и он был признан несостоявшимся. Этот результат продемонстрировал, что Аксененко, несмотря на политическую изоляцию, был вполне способен добиваться нужных ему результатов на уровне городской политики. И это казалось тем более важным, поскольку в марте 2005 года сменилась власть в области. Новым губернатором стал предложенный Президентом и согласованный областной Думой руководитель Балаковской АЭС Павел Ипатов. При этом в отношении местного самоуправления повторилась ситуация, имевшая место после прихода к власти Аяцкова. Большинство глав муниципальных образований в области было заменено.⁴⁵ Однако в отношении Саратова новый губернатор даже не стал пытаться решить проблему наскоком.

Более того, очевидно, что продемонстрированное Аксененко умение защищаться заставило новое областное руководство вступить с ним в некое подобие торга. Иначе трудно объяснить, как Аксененко согласился с тем,

⁴³ Степанов А. Уходя – приходи // Саратовский расклад. 2005. 4–10 августа. № 26. С. 1–2.

⁴⁴ Воронков Д. Они все-таки победили! // Новые времена в Саратове. 2005. 5–11 августа. № 25. С. 1–2.

⁴⁵ Дмитриев Б. Без пяти минут никто // Новые времена в Саратове. 2005. 5–11 августа. № 25. С. 1–2; Мотылев В. Охота за головами глав // Зеркало. 2005. 8 июня. № 15. С. 3.

что ему в заместители был навязан депутат областной Думы Олег Грищенко (директор Саратовского подшипникового завода). Вероятнее всего, мэр полагал, что сумеет договориться с новой властью о разделе между ним и ставленником областного руководства руководящих постов, предполагаемых новым законодательством.

Таким образом, хотя и в минималистском смысле, был воспроизведен механизм прежних саратовских «бунтов»: захват городского управления благодаря, в том числе, и институциональной защите местного самоуправления позволяет городским акторам при благоприятных условиях обменивать элементы автономии на другие блага. Пусть в данном случае речь шла лишь о политическом выживании городского актора, а не о переходе его, как это было в период первого и второго «бунтов», на областной уровень. Очевидно, что такая перспектива с началом контрреформы местного самоуправления и отменой выборов глав регионов была закрыта.

Осенью 2005 года городской Думой был принят новый Устав Саратова, предполагавший избрание из числа депутатов председателя городской Думы, который является главой города, а также конкурсное избрание городского управляющего, или сити-менеджера, который возглавляет администрацию. Этот шаг нужно рассматривать также как относительный успех мэра, который, вопреки публично заявленной в период кампании против референдума позиции, на самом деле считал, что шансы на сохранение власти у него есть только в варианте выборов главы местного самоуправления городской Думой из состава депутатов. По крайней мере, в зависимости от результатов выборов в городской представительный орган (а то, что мэр способен стать депутатом, сомнений не возникало) Аксененко, опираясь даже на сравнительно небольшую поддержку нового депутатского корпуса, мог бы вести свою игру. Он был способен либо добиваться одобрения областным начальством своей кандидатуры на посту главы города, либо, как минимум, при относительно благоприятном для оппозиции раскладе, попытаться скрепить ее части собственной персоной. Постоянное значимое присутствие в городской Думе коммунистов и возросшее влияние в области и городе представителей «Родины», а также постоянные трения в руководстве областной и городской организаций «Единой России», превращали такие расчеты, при всей их неопределенности, в единственную реальную альтернативу полному отказу от политической борьбы. В случае неудачи Аксененко мог использовать депутатское кресло (или даже пост заместителя главы города) для возвращения в политику в новом качестве, например, партийного поли-

тика с перспективой избрания в областную Думу и частичного сохранения своего бизнеса.

Очевидно, что региональная власть также, хотя и по другой причине, не желала допустить проведения прямых выборов мэра, и в этом пункте противопоставить мэру ей было нечего. И губернатор, и «Единая Россия» резонно полагали, что избранный населением глава города, даже при ограничении его роли введением должности городского управляющего, гораздо в меньшей степени соответствует идеальной схеме «вертикали власти».

Таким образом, используя любые возможности, предоставляемые неоднозначными формулировками нового законодательства о местном самоуправлении, к тому же не полностью вступившего в силу, до самого последнего момента Аксененко готовился к битве за сохранение себя в городской власти.⁴⁶ Однако было очевидно, что тучи над его головой сгущались. Так, региональная организация «Единой России», которую контролировал Володин и которая фактически разделила с Ипатовым власть в регионе, оказывала давление на мэра, проводя кампанию (митинги и публикации) против глав районных администраций Саратова.

Налицо был некоторый парадокс. Изменивший под воздействием обстоятельств линию поведения мэр, отказывавшийся в прежние времена от последовательного исполнения роли агента муниципальной автономии, теперь вынужден был в одиночку защищать ее остатки. Не столь важно в данном случае, насколько реалистичной и эффективной могла быть новая стратегия и чем борьба могла закончиться — появлением защитника муниципальных интересов от посягательств на них областной власти или отказом от «бунтарства» в обмен на встраивание в новую систему областной власти. Важнее другое: оказалось, что новое законодательство даже в созданных в регионе неблагоприятных для развития местного самоуправления условиях само по себе не гарантирует успешное встраивание «вертикали власти». Контрреформа нуждается в дополнении особого рода неформальными институтами, которые основаны на ресурсном превосходстве представителей доминирующей политической силы. В саратовском случае открытое устранение агента муниципальной автономии в рамках формальных правил игры несомненно рассматривалось как более рискованное предприятие, нежели подталкивание его к «уходу» с помощью закулисного выкручивания рук. Вопреки главному посылу развернутой против мэра кампании в СМИ — некомпетентное руководство городом и обвинения

⁴⁶ Спирягин В. Круговорот чинов в природе // Саратовский расклад. 2005. 9–15 июня. № 19. С. 1.

в коррупции — региональная власть не хотела допустить мэра к участию в выборах и предоставить самим саратовцам решать, достоин или нет мэр стать как минимум депутатом городской Думы (а там, кто знает, что еще может случиться).

В конце концов, после серии консультаций и переговоров, на которых, как полагают местные наблюдатели, была продемонстрирована готовность прокуратуры возбудить уголовное дело против мэра, последний ушел в дипломатический отпуск и покинул публичную сцену.⁴⁷ Даже при тяжелом репутационном «шлейфе» бывшего мэра использование формальных процедур (отстранение от должности, выборы), с точки зрения региональных властей, по крайней мере, в саратовском случае, расценивалось областными властями как чреватое большими издержками, нежели «традиционные» неформальные средства. Другое дело, что низкий уровень автономии Саратова и самодискредитация городского управления в прежний период не позволили опальному мэру идти до конца. Действительно, шумная и всеобщая радость, выражаемая как элитными группами, так и населением в связи с фактической отставкой мэра, полностью заслонила тот факт, что для такого исхода были выбраны не предписанные законом способы устранения непопулярного и обвиняемого во многих грехах (вполне вероятно, не без оснований) руководителя — выборы или отставка «сверху» после вынесения судебного решения, — а неформальный способ, ставший под сомнение заявляемые «реформаторами» цели.

В марте 2006 года состоялись беспрепятственные для региональной власти выборы в городскую Думу, и вскоре депутаты избрали ее председателем Грищенко, который неожиданно для всех отказался от должности городского управляющего. Эту должность занял хозяйственник из Энгельса Николай Романов, кандидатура которого была одобрена Ипатовым. Судя по развитию событий после появления новой городской власти, именно городской управляющий претендовал на то, чтобы стать центральным персонажем городской политики, а глава города (председатель Думы) вынужден был ограничиваться следованием уставным нормам и выполнять, главным образом, церемониальные функции и заниматься организацией работы представительного органа.

⁴⁷ Свешиников А. Аксененко заставили уйти // Богатей. 2005. 15 декабря. № 49. С. 1; Стирягин В. Крошка Цахес по прозвищу Цинно... мэр // Саратовский расклад. 2005. 15–21 декабря. № 44. С. 1. Осенью 2007 года Аксененко был назначен на пост заместителя председателя правительства Пензенской области. 31 октября 2007 было объявлено о возбуждении против него уголовного дела за незаконное выделение земельных участков в бытность мэром. См. Чернышов Ю. Сезон охоты на градоначальников пришел в Саратов <http://www.politportal.ru/events/detail.php?ID=1484> (доступ 5 ноября 2007).

При этом «двуглавая» городская власть на протяжении полутора лет демонстрировала подчеркнутую «лояльность» по отношению к губернатору. Однако, как показала неожиданная добровольная отставка Романова, которая произошла в начале ноября 2007 года,⁴⁸ за доступной для внешних наблюдателей картиной отношений внутри городской власти и ее отношений с властью региональной скрывается пласт непростых «закулисных» взаимодействий.

Так или иначе, во второй половине 2000-х годов Саратов занял свое место на нижних ступенях «вертикали власти». Рутинное решение вопросов местного значения под присмотром «сверху» стало единственной функцией муниципальных органов власти. И хотя ровное течение административной жизни неожиданно было прервано заявлением Романова о его отставке, вряд ли это решение, какими бы причинами оно не было вызвано, можно считать очередным «бунтом», даже с приставкой «мини». Роль агента муниципальной автономии оказалась вакантной задолго до этой отставки, и заполнение вакансии в ближайшее время не предвидится.

Уроки и перспективы

Несмотря на то, что в результате общеполитических и институциональных изменений в сфере местного самоуправления, осуществленных в первой половине 2000-х годов Центром, муниципальная автономия в саратовском случае исчезла без остатка, было бы неправомерно отодвигать на второй план задачу осмысления этапов реформирования местной власти в Саратове, предшествовавших такому исходу.

Реформа 1990-х годов привела в Саратове не к установлению той или иной формы местной автономии, как в некоторых других городах России, а к восстановлению системы контроля в новых формах. В связи с этим возникают основания для постановки двух вопросов. Во-первых, возможен ли был иной сценарий реформы, или же Саратов в силу неблагоприятного «советского наследия» был обречен на воспроизводство подчиненного положения местной власти в системе регионального управления? Во-вторых, каким образом в течение длительного периода элиты могут «игнорировать» явные структурные предпосылки для возникновения местной автономии? Ответы на оба вопроса выглядят неочевидными.

Преодоление глубоко укорененного в саратовской политике «советского наследия» могло бы быть связано лишь с приложением значительных целенап-

⁴⁸ Мэр Саратова уходит в отставку <http://www.polit.ru/news/2007/11/02/mer.html> (доступ 5 ноября 2007).

равленных усилий федеральной власти. В действительности все происходило иначе. Вмешательство федерального Центра в саратовскую политику в 1991–1992 и в 1996 годах препятствовало становлению местной автономии, приводя к бессмысленному завершению «бунтов» городских акторов. Влияние же его в виде институциональных изменений, даже способствующих развитию местной автономии, имело в саратовском случае весьма ограниченный эффект. Так было с принятием ФЗМСУ, реализация которого в регионе столкнулась с взаимной блокадой городских и областных акторов во время второго «бунта», а позднее была осуществлена в варианте, исключавшем местную автономию. Вместе с тем, запущенные Центром институциональные изменения в случаях реформ местной власти в других городах осуществлялись точно так же, но приводили к более благоприятным для местной автономии последствиям. В Саратове, однако, для преодоления «советского наследия» необходимы были особые усилия, связанные с проведением Центром специфического по отношению к региону курса, в том числе – и в сфере местного самоуправления. Однако, даже если вывести за скобки вопрос о том, заинтересован ли был Центр в том, чтобы проводить такой курс, очевидно, что в течение 1990-х годов он не обладал ресурсами для его выработки и реализации, в том числе – ресурсами, которые предполагали принуждение региональных властей к исполнению принятых им решений. И, хотя в самом начале 2000-х годов Центр частично восполнил эти ресурсы, говорить о его специфическом политическом курсе по отношению к конкретным регионам некоторое время не приходилось, а после 2003 года политика Центра напрямую подавляла любое движение в направлении муниципальной автономии.

В этом смысле саратовский опыт реформы местной власти может послужить, скорее, уроком того, как не надо проводить институциональные изменения. Курс реформ, начатый Центром и реализовавшийся в Саратовской области в 1990-е – начале 2000-х годов в изначально неблагоприятной институциональной среде, был (1) частичным и неполным; (2) непоследовательным и подверженным многим конъюнктурным колебаниям; (3) растянутым во времени; (4) не был связан с институциональными изменениями в других сферах; (5) не содержал механизмов принуждения (включая эффективную систему санкций). Все это позволяло саратовским акторам либо блокировать изменения, либо проводить их в наихудшем для местной автономии варианте.

Вместе с тем динамика политических возможностей в регионе как будто бы способствовала становлению местной автономии. Сдвиг концентрации ресурсов на фоне экономического роста 2000-х годов вступил в противоречие с неформальным сохранением в регионе практики «исполнительной вертикали».

Частичная реставрация системы контроля и подчиненного статуса городских властей Саратова в рамках региона не соответствовала реальному потенциалу областного центра. Саратов оказался в состоянии претендовать на статус «центра» и экономическую автономию от областной периферии в смысле самостоятельного распоряжения ресурсами. Городская мэрия концентрировала в своих руках новые экономические ресурсы и выстраивала собственную систему управления городом. В то же время усложнение управленческих задач ставило в повестку дня вопрос о переходе мэра от сохранения собственной автономии как актора к тем или иным стратегиям, направленным на повышение автономии города. И, хотя до попыток институциональных изменений дело не доходило, призраком нового «бунта», безусловно, бродил по Саратову.

Так или иначе, к началу контрреформы уровень политической автономии местного самоуправления в Саратове был не просто невысок. Он ни разу не только не превысил, но даже и не достиг уровня 1991 года (период первого городского «бунта»). А это заставляет оценивать результаты реформ местной власти в Саратове как явно негативные: несмотря на изменения политических возможностей, многочисленные кадровые и институциональные изменения (или, возможно, даже благодаря им), Саратов на тот период если не отстоял от местной автономии дальше, чем в советский период, то, по крайней мере, к ней не приблизился (рис.2)

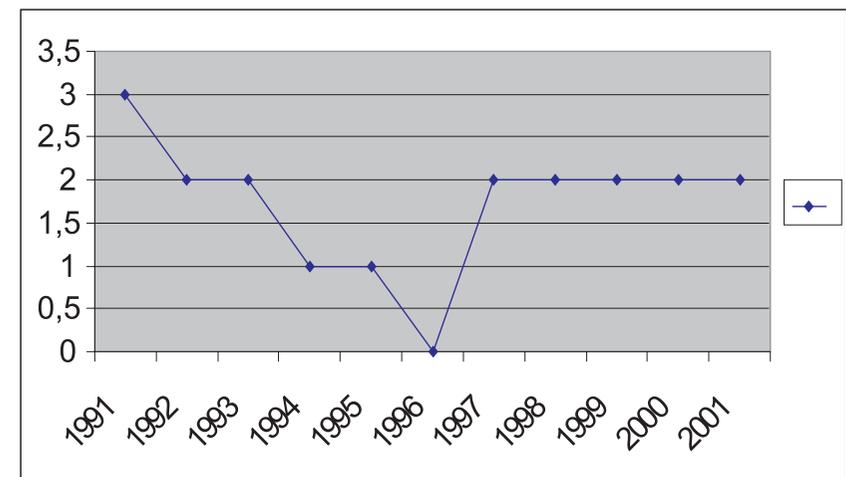


Рис. 2. Динамика изменения уровня политической автономии Саратова

В этих условиях смена Центром общеполитического курса, частью которого стала контрреформа местного самоуправления, привела к полному политическому провалу этого института на уровне региональной столицы, хотя, очевидно, что сама по себе она не предполагала автоматического достижения такого результата. Более того, ее частичная реализация (в совокупности с очередным вмешательством Центра в дела региона) спровоцировала попытку нового «бунта», завершившегося неудачей, как и прежние попытки. И, хотя провал местного самоуправления как политического проекта налицо, было бы преждевременно говорить о полной необратимости этого процесса, по крайней мере, до того, как в 2009 году полностью вступит в силу новый федеральный закон о местном самоуправлении.

Структурные предпосылки восстановления элементов городской автономии сохраняются: Саратов по-прежнему остается главным экономическим, культурным и образовательным центром области. Более того, начавшийся еще в период развала аяцковской экономической мини-империи интенсивный рост экономики продолжается, также как процесс вхождения в областную и, прежде всего, городскую экономику московского и самарского бизнеса. При этом данные процессы протекают на фоне частичного распада традиционных клиентелистских сетей в регионе. Все это усиливает структурные предпосылки муниципальной автономии. И независимо от политических тенденций на общенациональном уровне тенденция к получению политического представительства бизнеса в органах областной и городской власти может только развиваться. А это значит, что двусторонние отношения по линии «область — город» почти неминуемо должны расширяться до трехсторонних за счет включения групп интересов влиятельного бизнеса. Разумеется, это ставит под сомнение кажущуюся очевидность муниципального тупика, но отнюдь не обещает возрождения элементов местной автономии. В этой связи в Саратове (как, впрочем, и в ряде других крупных городов страны) налицо противоречие между ожидаемой динамикой, которая задана логикой социально-экономического развития города и региона, и наблюдаемой статикой, которая теперь уже вызвана не столько «советским наследием», сколько нынешним курсом Центра, способствующим консервации статус-кво в политическом развитии Саратовской области. Хотя возможные изменения этого курса, скорее всего, подорвут сложившийся на сегодняшний день на уровне местной власти в Саратове отрицательный эквilibrium, пока трудно предсказать, какого именно рода эффекты могут проявиться в этом случае и смогут ли они при прочих равных условиях способствовать становлению местной автономии на саратовской почве.

Глава 4. Пермь: квази-автономия и ее упадок

В рамках данного исследования Пермь представляла собой случай, в котором в период реформы местного самоуправления отчетливо выявлялось расхождение между автономией местного самоуправления как института и автономией мэра города как политического актора, что повлекло за собой сочетание муниципальной автономии и отсутствие муниципальной интеграции, или квази-автономию¹. Перспективы развития городской автономии Перми вплоть до реформы институционального устройства местного самоуправления на общероссийском уровне 2003 года оставались неясными. В этом состоянии неопределенности Пермь вступила в новый этап реформирования системы местного самоуправления, инициированный федеральным Центром. Нашей задачей является как выявление причин возникновения и анализ развития феномена квази-автономии в Перми, так и анализ изменений, которые претерпела городская политика и политика региональных властей в отношении городского самоуправления под воздействием предпринятых Центром мер и которые, несмотря на специфическую траекторию развития местного самоуправления в регионе, отражают общие тенденции сворачивания муниципальной автономии в России².

Ключевым для объяснения феномена муниципальной квази-автономии в Перми, возникшего и развившегося в 1990-е годы, является фактор относительной «слабости» исполнительной власти регионального уровня во внутри-региональных политических процессах. Речь идет не о персональных свойствах областных руководителей или ситуативно возникшем состоянии, а об ограниченности возможностей осуществлять контроль над ресурсами региона со стороны областных органов исполнительной власти. Частным проявлением дефицита управленческого потенциала региональной власти являлась ее неспособность (по крайней мере, до настоящего времени) осуществлять эффективное институциональное регулирование процессов в сфере местного самоуправления, то есть дефицит муниципальной интеграции. Эта слабость, закрепленная в характеристиках регионального политического режима, в свою очередь, стала итогом политического и экономического развития области в советский и постсоветский периоды.

¹ См. гл. 2. (Стр. 137–140).

² См. гл. 1.

Значительная материальная и территориальная дифференциация большого объема экономических ресурсов региона и традиции гиперведомственности областной системы управления, унаследованные от советского периода, после «дезертирства» партийной элиты в начале 1990-х годов, привели к возникновению полицентризма политических акторов. Тем самым расширялись политические возможности для муниципальной автономии. При этом городская политика оказалась в первой половине 1990-х годов вне зоны жизненно важных интересов новых региональных акторов, и городским (прото) акторам была предоставлена значительная свобода действий. Приоритетными для руководителей областной исполнительной власти являлись вопросы экономической политики и взаимодействия с экономическими акторами. Местное самоуправление рассматривалось ими в духе управленческой идеологии³ как аспект управления, производный от управления экономикой региона.

В данных обстоятельствах политический курс федерального Центра в сфере местного самоуправления в Пермской области реализовывался в благоприятной институциональной среде. Большинство запущенных им инноваций, которые могли способствовать или реально способствовали возникновению местной автономии, в Перми находили, если не порождали, группы сторонников, которые, исходя из своих интересов и/или идеологических предпочтений, выступали в роли агентов городской автономии. В то же время меры Центра, объективно ослабляющие автономию местного самоуправления (выстраивание исполнительной вертикали, роспуск Советов), до начала 2000-х годов не оказывали в целом существенного влияния на характер взаимодействия города и области и, в частности, не приводили к последствиям, глубоко негативным для развития муниципальной автономии.

В 1990–93 годах группы (прото) агентов автономии местного самоуправления формировались в городском, а также в районных Советах Перми. После введения поста мэра в 1992 году назначенный Центром городской руководитель начинает претендовать на лидерство в процессе автономизации. Попытки областной власти в 1993 году (еще до роспуска Советов) изменить финансовую политику в отношении Перми в сторону уменьшения оставляемых в городе доходов способствовали созданию первого городского альянса агентов местной автономии. Разногласия между миноритарными группами агентов по внутригородским проблемам отошли на второй план. В 1994 году

³ См. гл. 1 (Стр. 46–52).

(после роспуска Советов, но до избрания городской Думы) борьба городского руководства с областным за бюджетные права города завершилась успехом. Эти обстоятельства задали основные параметры деятельности городской администрации и городской Думы. Активная разработка новых норм и правил, защищающих городскую автономию от вмешательства областных властей (Устава города, областного закона о местном самоуправлении), и подготовка к проведению выборов мэра города стали главным содержанием деятельности городских органов власти в 1994–96 годах. Ценой за создание второго городского альянса агентов местной автономии, которую вынужден был платить мэр, стало его согласие на закрепление в Уставе города схемы «сильный мэр – сильный совет». Совместный выигрыш городских акторов заключался в объединении сил для отстаивания самостоятельности города при разработке и принятии областного закона о местном самоуправлении и в вопросах бюджетной политики.

Созданная к муниципальным выборам 1996 года правовая база на областном и городском уровнях закрепляла городскую автономию (прямые выборы мэра, разделение властей, провозглашение финансовой самостоятельности и т.п.). Смена главы областной администрации, произошедшая в конце 1995 года за год до выборов губернатора и мэра города, ситуационно усилила эффект «ничего неделания» региональной власти по отношению к функционированию органов местного самоуправления Перми. В это период на первый план в деятельности нового губернатора вышла электоральная политика, что исключало его конфронтацию с мэром Перми, который, как предполагалось (и, как выяснилось впоследствии, ошибочно) контролировал электоральные ресурсы региональной столицы.

В результате действия всех этих факторов политическая автономия Перми (и на уровне институционального дизайна, и на уровне практики взаимодействия региональных и городских властей) достигла максимально возможной на этот период реформы местной власти степени. Параллельно развитие бизнеса, базировавшегося в городе, привело к вовлечению в городскую политику предпринимателей – сначала на выборах в городскую Думу, а затем к участию в борьбе за пост мэра, успех в которой сулил победителю значительные политические и экономические выгоды.

Завоевание поста мэра представителем крупного торгового капитала, депутатом городской Думы, председателем Комитета по экономике Законодательного Собрания Юрием Трутневым, позволило ему в этих условиях сравнительно быстро монополизировать городскую политику и стать доминиру-

ющим актором на городском уровне. При этом у мэра не оказалось стимулов для развития институционального регулирования, направленного как на защиту городской автономии от вмешательства со стороны областного уровня власти, так и на обеспечение муниципальной интеграции. В условиях «ничего неделания» губернатора органы местной власти стали главным образом площадкой для развития персональной автономии мэра как политического актора, увеличения его ресурсов, ступенью в политической борьбе, подобием «административной партии»⁴, ориентированной на реализацию интересов лидера, что заставляет нас говорить об использовании их в качестве элементов «политической машины» мэра города⁵. При слабости институционального регулирования и дефиците муниципальной интеграции агрессивный экспансионистский курс городского лидера привел к тому, что в конце 1990-х годов в Перми возникла квази-автономия городского уровня власти по отношению к областному.

И хотя сказанное не означало, что городские акторы приостановили деятельность в сфере институционального строительства – нормотворческую работу на городском уровне и участие в законодательном процессе на региональном уровне, но их характер и задачи изменились. Во-первых, приоритетным стало создание в городе базирующихся на персональном лидерстве мэра неформальных институтов и сетей взаимодействия представителей городского бизнеса, отраслевых групп интересов, банковского сектора, федеральных чиновников. Во-вторых, функционирование действующих и создание новых формальных институтов были призваны, прежде всего, укреплять это персональное лидерство. В-третьих, началась экспансия мэра в зону политики регионального уровня. Проявлением этого стали, прежде всего, инициативное и самостоятельное проведение городских социальных программ, выходящих за рамки стандартных представлений о городской социальной политике, а также формирование мэром фракции собственных сторонников в областной легислатуре.

⁴ Об «административной партии» в регионах России см.: *Matsuzato K. Progressive North, Conservative South? – Reading the Regional Elite as a Key to Russian Electoral Puzzles // Regions: A Prism to View the Slavic-Eurasian World / K. Matsuzato (ed.). Sapporo: Slavic Research Center. Hokkaido University, 2000. P. 145–150*; о сходных аспектах российской политики на федеральном уровне см.: *Голосов Г., Лихтенштейн А. «Партии власти» и российский институциональный дизайн: теоретический анализ // Полис. 2001. № 1. С. 6–14.*

⁵ См., в частности: *Brie M. The Moscow Political Regime: The Emergence of a New Urban Political Machine // The Politics of Local Government in Russia / A. Evans, V. Gel'man (eds.). Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2004. P. 203–234.*

Вместе с тем после завершения ресурсного сдвига территориально-отраслевой базы экономики региона в пользу сырьевого сектора во второй половине 1990-х годов позиции ведущих экономических акторов региона укрепились. Это выразилось и в политической сфере через контроль над значительной частью деятельности Законодательного Собрания, что привело к еще большему ослаблению контроля губернатора над ресурсами региона и даже получило институциональное закрепление. На этом фоне сдвиг концентрации ресурсов, в свою очередь, способствовал укреплению позиций городских акторов в регионе. В этих условиях рост политического влияния мэра способствовал заключению им неформального соглашения с губернатором о «наследовании» власти на выборах 2004 года, которое было одобрено влиятельными экономическими акторами.

Но потеря губернатором поддержки со стороны «сырьевиков», вызванная его попытками пересмотреть положения заключенного между ними неформального «картельного соглашения», спровоцировала мэра, обладавшего значительной собственной электоральной базой, на участие в борьбе за пост губернатора уже на выборах 2000 года. Мэр одержал победу за счет избирателей Перми, электората территорий области, контролируемых «сырьевиками», а также некоторых депрессивных городов и районов. Если на региональном уровне этот шаг мэра можно было рассматривать как «протест», то для городской власти он фактически стал дымовой завесой «ухода».⁶

После избрания в 2000 году нового мэра Перми выяснилось, что результаты предыдущего этапа реформы местной власти в сфере институционального регулирования оказались весьма неоднозначны. С одной стороны, в регионе и в городе были созданы многочисленные формальные институты – детальная нормативная и законодательная база, регулирующие деятельность органов городского самоуправления и их взаимодействие с региональной властью. С другой стороны, без контроля над политическими ресурсами, в том числе в сфере неформальных управленческих взаимодействий, которыми располагал ставший губернатором прежний мэр, формальные институты в значительной мере существовали на бумаге. Как выяснилось на практике, они не могли ни служить страховкой городской власти от вмешательства со стороны нового губернатора, ни предписывать мэру поведение, направленное на развитие городской автономии, ни, тем более, поддерживать на прежнем высоком уровне активность на главном направлении публичной деятельности прежней мэрии

⁶ См. гл. 2 (Стр. 133–137).

– в проведении социальной политики. Иначе говоря, после 2000 года в Перми обнаружилось существенное рассогласование формальных и неформальных институтов в сфере местного самоуправления.

Предпринятые в 2001–2002 годах новым губернатором шаги, направленные на понижение уровня автономии Перми (организационные меры, пересмотр нормативов налоговых отчислений, отдельные политические действия, а также антимуниципальная риторика), так и не сложились в последовательный курс. Отказ губернатора от попыток подчинить городскую власть был связан, главным образом, с внешними по отношению к развитию местного самоуправления в регионе и внутрирегиональной политике в целом факторами. В рамках политики рецентрализации, проводимой Президентом РФ В. Путиным,⁷ приоритетной для губернатора стала игра на повышение собственной роли во внутрирегиональной политике в качестве проводника «реформы федеративных отношений». Его активное включение в новую общероссийскую политику в качестве «префекта» Центра на фоне значительного понижения политического статуса экономических акторов на общенациональном уровне – и, как следствие, на уровне регионов – открыло парадоксальную перспективу для усиления прежде относительно «слабой» исполнительной власти в Пермской области. Если в условиях политической и экономической самостоятельности региона федеральный Центр фактически выступал в роли одного из игроков в политике региона, то теперь, не имея специальной цели стать главным политическим актором именно в Пермской области, но следуя более общей цели – монополизации политики в России в целом, он предоставил эксклюзивное право действовать во внутрирегиональной политике от его имени руководству региона, активно выступившему за отказ от региональной самостоятельности. Таким образом, играя на понижение самостоятельности в отношениях с Центром, внутри региона губернатор смог добиться собственного усиления. Хотя он и не превращался в полномочного «хозяина» региона, как это наблюдалось во многих регионах России в 1990-е годы, он, несомненно, становился его главным политическим менеджером, получая под свой личный контроль все сферы политической и экономической жизни региона, которые прямо не входили в зону интересов Центра.

В этой «игре» городское самоуправление Перми оказалось на периферии внимания губернатора. Скорее всего, сосредоточившись на «направлении

⁷ Подробный анализ см. *Гельман В.* Возвращение Левиафана? Политика рецентрализации в современной России // *Полис.* 2006. № 2. С.90–109.

главного удара», губернатор попросту откладывал на время конфликт с городской властью, резонно полагая, что, возможно, никакого конфликта и не потребуется, так как город будет вынужден сдаться на милость победителя. Фактически так вскоре и произошло, хотя вначале имела место смена лидера региона (Трутнев возглавил Министерство природных ресурсов в федеральном правительстве, а на его место пришел один из его соратников). Муниципальная контрреформа 2003 года, инициированная Центром, облегчила областным властям выполнение этой задачи. И хотя процесс включения города в систему управления регионом на правах подчинения, зависимости и контроля со стороны областной власти пока еще нельзя считать полностью завершенным, реализация курса областной власти на муниципальную интеграцию при критическом ослаблении муниципальной автономии зашла довольно далеко.

Описанной логике развития событий соответствует порядок рассмотрения в данной главе основных вопросов нашего исследования. От анализа «советского наследия» и последствий крушения прежнего режима мы переходим к характеристике обстоятельств «первоначального накопления» городской автономии, затем в центре внимания будет возникновение квази-автономии Перми. При этом мы соединяем две основных «сюжетных» линии – «ослабление» региональной власти и возрастание степени автономии городской власти Перми. В последующих разделах мы рассматриваем процесс разрушения квази-автономии города, происходивший под влиянием изменений политики на общенациональном уровне в целом и политики Центра в сфере местного самоуправления в частности. В заключительном разделе мы даем характеристику нынешнего состояния дел, пытаясь, прежде всего, ответить на вопрос: в какой мере в условиях, когда определяющее значение для развития муниципальной автономии имеют решения федерального Центра, сужающие политические возможности ее развития, на региональном и местном уровнях могут сохраняться альтернативные политические возможности?

На второй план в данной главе уходят как проблемы институционального регулирования местного самоуправления в области в целом, так и проблемы трансформации регионального политического режима, напрямую не связанные с предметом нашего исследования. Вызванные этими ограничениями потери информации неизбежны. Вместе с тем невозполнимы и потери информации, вызванные дефицитом достоверных данных о характере функционирования неформальных институтов, о взаимосвязи и взаимопроникновении бизнеса и политики в регионе и в городе, имеющих в пермском случае

огромное значение. Появляющиеся по прошествии времени данные такого рода, хотя они и не имеют систематического характера, подтверждают, главным образом, косвенно, наши оценки, сделанные на основе заведомо неполной информации, однако говорить об их полном подтверждении, разумеется, не приходится.

«Советское наследие» и последствия крушения прежнего режима

В советский период высокая степень диверсификации значительного объема экономических ресурсов Пермской области как непосредственно, так и опосредованно, через возникшую на этой базе систему управления регионом, основанную на принципе гиперведомственности, обусловили слабость областного партийного руководства региона и разнонаправленность интересов экономических акторов в регионе. При этом уровень централизации в каждом из секторов экономики был высок. В начале переходного периода эти обстоятельства вызвали, соответственно, массовое «дезертирство» старой элиты из политики в бизнес и фактически исключили внутриотраслевую конкуренцию между крупными экономическими акторами.

Диверсификация значительного объема экономических ресурсов возникла в силу сочетания экзогенных по отношению к региону социальных, политических и исторических факторов, географических и природных условий. К первым следует отнести политику советского руководства по размещению производства и вооруженных сил. Ко вторым — территориальное положение региона и богатые залежи полезных ископаемых (такое сочетание факторов и условий характерно и для других крупных индустриальных регионов Урала — Свердловской, Челябинской областей).

Диверсификация ресурсов региона была одновременно и отраслевой, и территориальной. Помимо Перми экономический потенциал области был рассредоточен по другим крупным городам: Соликамск, Березники — преимущественно соледобывающая⁸ и перерабатывающая промышленность; угольная промышленность в Кизеле, металлургический комбинат в Лысьве, месторождения нефти в Добрянском районе, Осе, Чернушке. Таким образом, добыча сырья в экономической структуре области была сосредоточена за пределами столицы. Предприятия перерабатывающей промышленности были размещены по всей области, в том числе и в столице. Наиболее из-

⁸ Березниковское и Соликамское калийные месторождения являются самыми крупными в мире.

вестными и важными предприятиями в Перми являются завод «Пермнефтеоргсинтез» (ПНОС) (переработка нефти), «Минеральные удобрения», «Пермские моторы», холдинг «Мотовилихинские заводы» (машиностроение и черная металлургия) и др. Следует отметить, что пермская земля изначально развивалась как край индустриальный, а само появление Перми связано с промышленным развитием России в XVIII веке. Даже в 1920–30-е годы, когда Прикамье входило в состав Свердловской области, Пермь развивалась как самостоятельный индустриальный центр. В годы войны Пермь «была отнесена к группе городов, руководящие органы которых непосредственно подчинялись правительству РСФСР, минуя местные и областные организации».⁹ Важную роль в развитии ресурсной базы региона и города сыграла эвакуация производственных мощностей в годы Великой Отечественной войны.¹⁰

На такой основе складывалась областная гиперведомственная система управления, характеризовавшаяся высоким уровнем внутрирегиональной децентрализации. Влияние обкома КПСС на директорат предприятий — «гигантов» ВПК и машиностроения, которые находились в советские времена в прямом подчинении Центру, было ограниченным. Первый секретарь обкома выполнял двойные функции: внутри региона — координатора отраслевых и территориальных интересов, а на союзном и республиканском уровнях управления — лоббиста интересов предприятий области, и, следовательно, ее территориальных интересов. Поэтому он не являлся безусловным и единственным «хозяином» области (в отличие, например, от Саратовской области¹¹). По верному замечанию пермского исследователя Виктора Мохова, «пермским партийным лидерам приходилось достаточно сложно, поскольку необходимо было находить компромисс между крупнейшими производителями, с тем чтобы выполнить государственные планы развития и не забыть при этом интересы региона»¹². Сельское хозяйство в регионе было развито

⁹ Пермь от основания до наших дней. Исторические очерки. Пермь, 2000. С. 256.

¹⁰ В первые годы Великой Отечественной войны Пермь приняла и разместила на своей территории 64 эвакуированных предприятия с их персоналом (из 124 предприятий, эвакуированных в область в целом), в результате чего население города увеличилось в полтора раза. (См.: Город мой Пермь. Пермь, 1973. С. 78–79.) Это повлияло на развитие и собственно пермских предприятий. После войны машиностроение и металлообработка оставались ведущими направлениями в городе. В 1960-е годы значимый вес приобрели предприятия химической и нефтехимической отраслей.

¹¹ См. гл. 3.

¹² Мохов В. Пермская элита в период губернаторских выборов 2000 года // Выборы и проблемы гражданского общества на Урале. Московский центр Карнеги. 2001. С. 7. (Рабочие материалы. № 4.)

относительно слабо: он участвовал в программе развития Нечерноземья, одновременно шло развитие собственно аграрного сектора экономики и вспомогательного (ведомственного) сельскохозяйственного сектора.¹³ Предпосылок для формирования влиятельной элитной группы аграриев в регионе не было.

Такое сочетание стартовых политических возможностей, как минимум, не препятствовало возникновению местной автономии. Городское управление замыкалось на административно-территориальных, хозяйственных, социальных проблемах Перми. Город не играл значимой роли в системе регионального управления и распределении финансовых потоков, городские управленцы контролировали на своей территории заведомо меньшие ресурсы, нежели директорат,¹⁴ руководство обкома и военные.¹⁵ Но вместе с тем в этих рамках Пермь обладала значительной самостоятельностью. Более трети населения области проживало в Перми (1037,7 тыс. жителей из 2852,3 тыс. согласно переписи 1989 года).

Экономико-управленческая функция обкома как своего рода координатора или менеджера экономических интересов осуществлялась за счет снижения его политического влияния. Эти тенденции проявились в период 1988–89 годов, при возникновении первых элементов хозяйственной самостоятельности (регионального и производственного хозрасчета). В ходе реструктуризации обкома его отраслевые сектора были ликвидированы, а часть партийных аппаратчиков стала руководить различными предприятиями.¹⁶ Вместе с тем происходило ослабление политической власти КПСС. Первым шагом на этом пути стали поражение первого секретаря и одновременно избрание беспартийного кандидата на Съезд народных депутатов СССР в 1989 году. Наиболее яркими свидетельствами утраты роли обкома в управлении социальными процессами в области стали поражение обкома на выборах народных депутатов РСФСР и местных Советов весной 1990 года¹⁷ и «табачный» бунт в июле 1990 года, превратившийся в политический митинг,

¹³ Интервью с депутатом Законодательного Собрания Пермской области 2-го созыва А. Белорусовым. 2001. 29 марта.

¹⁴ На территории города к началу 1990-х годов располагались предприятия 16 отраслей промышленности, причем речь идет о крупных предприятиях и отраслевых «гигантах».

¹⁵ В ближайших окрестностях Перми расположены военные ракетные и авиационные комплексы (часть «стратегического щита» СССР и России).

¹⁶ McAuley M. Politics, Economics, and Elite Realignment in Russia: A Regional Perspective // Soviet Economy. 1992. Vol. 8. № 1. P. 49–50.

¹⁷ McAuley M. Op. cit. P. 62–65.

главным требованием которого была отмена монополии КПСС на власть. В 1990–91 годах партийная элита в регионе фактически «дезертировала»¹⁸, отказавшись от борьбы за политическую власть. Значительная часть ее представителей, адаптируясь к новым политическим и экономическим условиям, ушла в экономические структуры (в том числе и в сферу нового бизнеса)¹⁹. При этом в Пермской области КПСС «сдала» власть раньше, чем Президент Ельцин подписал указ о запрете партии²⁰.

Ослабление, а затем крушение КПСС в масштабах страны и становление новых экономических отношений по-разному воздействовало на ситуацию в столице региона и в области в целом. Конверсия ВПК и начавшаяся приватизация предприятий заставляла директорат связывать свои перспективы с развитием экономических тенденций на общероссийском уровне, поэтому региональные экономические акторы не пытались установить контроль над политикой в регионе. Одновременно возросла и самостоятельность директоров внутри своих отраслей, что также препятствовало их активному участию в деятельности органов власти региона. Впрочем, это не означало полного отказа директората от политического влияния. Экономические акторы воздействовали на принятие значимых решений через облсовет, в котором представители директората играли важную роль, и через облисполком, а затем администрацию. Директорат ввел в исполнительную власть своих представителей и согласовал назначение главы областной администрации как формально (через областной Совет), так и неформально (в рамках сложившихся ранее политических сетей).

При этом новая областная администрация, унаследовав от советского периода функции менеджмента и координации деятельности экономических акторов, оказалась ограничена и политически, поскольку не прошла через процедуру выборов. Преимущественной сферой деятельности первого главы областной администрации Бориса Кузнецова (1991–1995 годы)²¹ стали адми-

¹⁸ Экспертная оценка В.Мохова. Подробно процесс ослабления и крушения КПСС в Пермской области рассмотрен в: Красильников Д. Эволюция механизма реализации власти в Прикамье в конце 80-х – начале 90-х годов XX века // Политический альманах Прикамья / Под ред. Л. Фадеевой. Пермь, 2001. Вып. 1. С. 70–92. См. также: McAuley M. Op. cit. P. 66–81.

¹⁹ McAuley M. Russia's Politics of Uncertainty. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. P. 175–180. По данным Маколи, из 26 бывших партийных руководителей региона к середине 1990-х годов 15 занимали влиятельные экономические позиции и лишь пятеро работали в региональных и местных органах власти.

²⁰ См. например: Пермь от основания до наших дней. С. 304–314.

²¹ Ранее – руководитель Камского речного пароходства.

нистративный и политический торг с Центром и внутриобластное управление территориями. Он сохранял советские традиции контроля над дотационными и глубоко депрессивными территориями, которые зависели от перераспределения ресурсов, и опосредования интересов экономических акторов на территориях их прямого влияния. В то же время административные ресурсы позволяли губернатору в условиях неопределенности если не проводить собственную экономическую политику, то выгодно конвертировать административные ресурсы в экономические. Так, поддержка губернатором «Лукойла» и «Связьинформа» на первом этапе их деятельности в Пермской области позволила им стать монополистами соответственно на рынке добычи/переработки нефти и связи. «...Ни одна другая профильная компания на региональный рынок проникнуть не смогла».²²

Городская политика и городское управление в Перми попадали в сферу интересов губернатора лишь в связи с экономическими процессами, протекавшими на территории региональной столицы (акционирование заводов-«гигантов», параметры бюджета и налогов). Таким образом, политические и экономические основания для конфликта по линии «город vs. область» если не отсутствовали вовсе, то были незначительны. Более того, любое пересечение областной и городской политики рассматривалось региональными акторами лишь как производное от более фундаментальных проблем управления экономикой региона. В этих условиях городская политика и управление как таковые оказались в первой половине 1990-х годов вне зоны специального внимания региональных экономических и политических акторов, и городским акторам «по умолчанию» оказалась предоставлена значительная свобода действий.

В то же время быстрая утрата влияния КПСС привела к снятию идеологически оправдываемых препон для развития в городе нового бизнеса. Поскольку в городе не было пресса, от которого нужно было политически защищаться, то экономическим акторам городского уровня политика оказалась малоинтересна. Свидетельством этого стало неучастие в демократическом движении и в партийном строительстве в начале 1990-х годов представителей пермского бизнеса.²³ Распад КПСС не повлек за собой и формирования в регионе сколько-нибудь влиятельных коммунистических организаций: отделение КПрФ, не говоря уже о других левых партиях и движениях, не игра-

²² Латина Н., Чирикова А. Стратегии региональных элит: экономика, модели власти, политический выбор. М.: ИНИОН РАН, 2000. С. 120.

²³ Интервью с советником первого мэра г. Перми В.Филиа С.Негановым. 2001. 31 января.

ло серьезной роли в электоральной политике. На выборах 1998 года ни одна из политических партий в регионе не способна была провести своих кандидатов в региональную легислатуру²⁴.

Все это создало условия для прорыва к власти в городе новых политиков, рекрутировавшихся из кадров городских управленцев и вышедших из среды «демократического движения», которым удалось освоить политические ресурсы, возникшие с появлением массовой политики, и воспользоваться поддержкой местной автономии со стороны российского Центра.

Автономия «на предъявителя»

Три группы новых пермских политиков претендовали до октября 1993 года на ведущую роль в городской политике и на роль агентов муниципальной автономии города:

- группа, возглавляемая председателем горсовета В. Хлебниковым (занимал этот пост с апреля 1991 года, после ухода первого секретаря одного из райкомов КПСС);
- администрация города во главе с председателем горисполкома, В. Филем, который в январе 1992 года был назначен мэром по президентскому указу (бывший председатель одного из райисполкомов Перми);
- «межрайонная депутатская группа» (МДГ или «межрайонка») во главе с лидером «демократического движения» В. Зотиним, в которую входили более 20 депутатов горсовета.

Деятельность всех этих групп в городской политике Перми ограничивалась, главным образом, борьбой за усиление позиций своих лидеров и активностью при принятии городских нормативных актов. В развитие норм российского закона 1991 года о местном самоуправлении предпринимались попытки утвердить более высокую степень самостоятельности города в вопросах бюджета и организации органов власти. Начало процесса малой приватизации и передачи ведомственных объектов в областную и муниципальную собственность, наряду с вопросами рутинного управления городским хозяйством, требовали разработки нормативной базы, поиска новых подходов, организационных и технологических решений. В целом все эти группы выступали за повышение самостоятельности органов городского самоуправления Перми, что создавало предпосылки для формирования альянса сторонников

²⁴ Голосов Г. Политические партии на региональном уровне // Политическая социология и современная российская политика / Под ред. Г. Голосова, Е. Мелешкиной. СПб.: Брей-принт, 2000. С. 232.

городской автономии. Наиболее серьезные разногласия, существовавшие между председателем горсовета Хлебниковым и председателем горисполкома (а затем — мэром) Филем, относились к вопросу о разделении властей. Если позиции Фила и Хлебникова по этому вопросу определялись их должностными статусами, то Зотин выступал в поддержку линии на подконтрольность администрации Совету, исходя из своих нормативных представлений о разделении властей и о роли местного самоуправления в системе ценностей самоуправленческой идеологии.

В начале 1993 года областным Советом была предпринята попытка пересмотра нормативов финансовых отчислений в городской бюджет в сторону сокращения, и тем самым был спровоцирован процесс, получивший в регионе название «бюджетных войн». В ходе этих «войн» все три группы городских политиков объединились в защиту интересов Перми, подав соответствующий иск в областной суд и выиграв дело²⁵. Это был, по сути, первый случай, когда столкнулись ранее развивавшиеся параллельно интересы городских и областных акторов.

Роспуск Советов, проходивший в Перми вполне мирно,²⁶ хотя и оставил мэра победителем в споре с городскими депутатами, но при этом лишил его союзников в «бюджетной войне». В соответствие с указами Президента облсовет и администрация Пермской области 28 декабря 1993 года приняли решение «О положениях о местном самоуправлении в Пермской области». И уже в рамках областных нормативных актов на городском уровне были утверждены Положение о самоуправлении на территории г. Перми и Временное положение о Пермской городской Думе, которые были разработаны городской администрацией и подписаны лично Филем. Предпринятая в этот же период попытка областного руководства опротестовать решение областного суда по бюджетному спору в Верховном суде России провалилась.

Избранная в марте 1994 года городская Дума состояла всего из 14 депутатов (в горсовете было 200), ее полномочия были значительно урезаны в соответствии с принятыми в октябре 1993 года указами российского Президента. Большую часть депутатского корпуса составили новые для пермской политики люди: половина из них (7 депутатов) были предпринимателями. Дума не унаследовала от горсовета самоуправленческой идеологии, в то время как в структуре интересов новых депутатов проблемы местного самоуправления носили вто-

²⁵ McAuley M. Russia's Politics of Uncertainty. P. 187.

²⁶ Ibid. P. 185-186.

ростепенный характер. Вместе с тем депутатами была воспринята идея о недопустимости полного подчинения Думы мэру. И в целом политически пассивная Дума именно в этой сфере проявила наибольшую принципиальность. На первом же заседании депутаты подняли вопрос об уже упоминавшемся решении «О положении о самоуправлении на территории г. Перми», важной нормой которого являлось право главы города собирать Думу и председательствовать на ее заседаниях. Депутаты заявили, что быть придатком мэрии не намерены, и не утвердили данное положение. Более того, права главы администрации были значительно урезаны. Аргументом в поддержку такого решения вопроса стала электоральная легитимация: поскольку Дума являлась всенародно избранной в отличие от назначенного Центром мэра, то представительный орган должен был обладать весомыми позициями и полномочиями.²⁷ Таким образом, попытка мэра подчинить себе Думу не удалась: депутаты начали работать над Уставом города и добились полномочий по принятию основных документов.

Избранный в городскую Думу Зотин, оказавшийся теперь главным выразителем самоуправленческой идеологии, сумел стать партнером мэра, который был заинтересован в упрочении своих позиций в областной политике. Это привело к созданию нового городского альянса, который начал «второй круг» борьбы за местную автономию. Но политический контекст этой борьбы изменился, и это требовало пересмотра многих идеологических и организационных подходов. Параллельно с разработкой городского Устава альянсом был подхвачен процесс подготовки областного закона о местном самоуправлении, запущенный федеральным Центром. Участие городских акторов в этом процессе функционально облегчалось тем фактом, что Зотин и некоторые другие городские активисты обладали мандатами депутатов городской и областной легислатур. Филь также являлся депутатом областного Законодательного Собрания. Ярым поборником самоуправленческой идеологии выступал сотрудник аппарата Законодательного Собрания, специалист по научной организации труда, бывший депутат одного из районных советов Перми Леонид Зуев. Он взял на себя не только ведение текущей работы по данному законопроекту, но и координацию деятельности городских политиков, руководства Законодательного Собрания, экспертов по юридическим и организационным аспектам местного самоуправления, глав местных администраций (некоторые из них были также областными депутатами). Политически эту деятельность поддерживал заместитель председателя (впоследствии — пред-

²⁷ Интервью с начальником юридического управления городской администрации Л. Бурыловой. 2001. 30 марта.

седатель) Законодательного Собрания Николай Девяткин, сам в прошлом руководитель исполкома одного из районов области.

Устав города был принят раньше областного закона о местном самоуправлении – летом 1995 года (впоследствии, в 2000 году Устав был принят в новой редакции уже при новом мэре, который инициировал радикальное сокращение объема Устава, оставив основные нормы в неприкосновенности). Его нормы призваны были формально закрепить автономию города от области: (1) всеобщие выборы мэра населением города; (2) организационная структура «сильный мэр – сильный совет»; (3) предельно широкая компетенция и подробный перечень полномочий органов местной власти и детализированный регламент их работы. Устав не противоречил принятым позже федеральному и областному законам о местном самоуправлении.

В составе рабочей группы по подготовке областного закона о местном самоуправлении было 18 человек. Из этого состава была избрана редакционная комиссия в количестве 5 человек, которая в течение двух месяцев работала над окончательным проектом закона. После этого законопроект был направлен на обсуждение в территории области. Депутаты Законодательного Собрания от городов и районов области и депутаты городской Думы играли ведущую роль в законодательном процессе в этой сфере. Фактически они артикулировали для пермской политики тему местного самоуправления. Заметный интерес к местному самоуправлению со стороны экономических и политических акторов областного уровня в этот период по-прежнему отсутствовал. За рамками рабочей группы большинство депутатов региональной легислатуры не понимало сути проблемы.²⁸ Впрочем, широкий альянс деятелей местного самоуправления в области так и не сложился в силу разнонаправленности интересов, прежде всего, региональной столицы и других территорий, хотя практика объединения сил для защиты общих интересов «муниципалов» имела место и в дальнейшем – при разработке областного закона о нормативах минимальной бюджетной обеспеченности.

Характерно, что, несмотря на участие в рабочей группе представителей областной администрации, губернатор выразил свое отношение к готовящемуся документу с опозданием – после принятия закона во втором чтении. При этом речь шла не о его принципиальном несогласии с основными положениями законопроекта. Замечания носили, скорее, характер напоминания о том, что пределы местного самоуправления ограничены государством. Характерно,

²⁸ Интервью с начальником отдела по взаимодействию с органами местного самоуправления аппарата Законодательного Собрания Пермской области Л. Зуевым. 2001. 30 марта.

например, замечание о том, что поскольку местное самоуправление находится в системе государственного устройства РФ, то «администрация области не может согласиться с тем, чтобы исключить правовой контроль за местным самоуправлением...».²⁹ Кроме того, губернатор, ссылаясь на демократические принципы разделения властей, заложенные в Конституции РФ, указывал на недопустимость избрания главы исполнительного органа местного самоуправления из числа депутатов представительного органа. Так или иначе, областной закон о местном самоуправлении был принят 5 декабря 1995 года, его нормы очевидным образом не сужали права местного самоуправления по сравнению с общероссийским законом.

Таким образом, в Перми сложилась констелляция благоприятных факторов для институционального строительства в сфере местного самоуправления. Во-первых, на фоне малой значимости других идеологий самоуправления идеология оказалась заметна и значима в ходе реформ местной власти. Во-вторых, на фоне незначительного интереса к реформам местной власти со стороны областных акторов агентам местной автономии удалось создать альянс, согласованно продвигавший интересы Перми в процессе институционального строительства. В-третьих, низкий уровень политической неопределенности в регионе и отсутствие значимых конфликтов способствовали консенсусу среди основных политических и экономических акторов.

Но вскоре баланс сил и интересов в политике в сфере местного самоуправления в регионе и в городе существенно изменился. Сочетание ресурсных сдвигов – сдвига концентрации ресурсов и сдвига территориально-отраслевой базы экономики региона – в совокупности с высоким уровнем диверсификации ресурсов и другими эффектами «советского наследия» способствовали весьма интенсивному развитию структур нового бизнеса. Собственно, эти тенденции наблюдались в России повсеместно. Но в Перми институциональная среда оказалась наиболее благоприятной для активного вторжения предпринимателей в политику. По сути, ни на региональном, ни на городском уровне не оказалось организованных акторов, способных препятствовать экспансии бизнеса во власть. Не наблюдалось и существенных институциональных стимулов, которые препятствовали бы представительству бизнеса в областной и городской легислатурах.³⁰ В то же время органы власти, призванные решать

²⁹ Текущий архив Законодательного Собрания Пермской области. Ф. №3-1747. Оп. 3. Дело 13. Л. 123.

³⁰ Напротив, широкие полномочия городской Думы и избирательная система большинства поощряли участие предпринимателей в выборах в качестве кандидатов.

вопросы налогообложения, рентных платежей, проводить приватизацию, становились привлекательным объектом для расширения влияния бизнеса.

Административный потенциал органов власти – не только городских, но и региональных – оказался несопоставим с объемом и степенью диверсификации экономических ресурсов, мобилизованных в процессе экономических реформ. В то же время в зоне взаимодействия экономических акторов быстро определились основные группы, образовавшиеся на базе прежних отраслевых фракций, а также структур нового бизнеса, которые не находились в отношениях прямой конкуренции друг с другом: промышленники ВПК, областные «сырьевики» – калийный комплекс, «Лукойл»,³¹ посткомсомольские бизнес-структуры. Эти 5–6 групп бизнеса опирались на монопольное или доминирующее положение, достигнутое ими в результате внутриотраслевой борьбы (вытеснения конкурентов). Вместе с тем, когда речь касалась раздела ренты между бизнесом и властью, присутствовали элементы договорных взаимоотношений.³² Региональная власть, начиная с 1994 года, проводила «щадящую» налоговую политику по отношению к местным производителям. «Льготный режим был создан для 100 предприятий, которые, по оценке областной администрации, определяли положение дел в экономике области».³³ Эти факторы существенно сказались и на расстановке сил городских акторов и на усилении влияния бизнеса в городской политике. Хотя предприятия соле- и нефтедобывающих отраслей сосредоточены за пределами областного Центра, потребители их продукции есть и в Перми (ПНОС и завод минеральных удобрений). Предприятия ВПК, как и в советские времена, оставались экстерриториальными. При этом, будучи в экономическом

³¹ Нефтедобывающая и нефтеперерабатывающая отрасли в Прикамье целиком принадлежат «ЛУКОЙЛу», имеющему в области 14 дочерних предприятий. «С учетом всех дочерних предприятий ЛУКОЙЛа в Пермской области... налоговые поступления данной корпорации составляют 1/3 бюджета». См: *Бойко С.* Корпорации Пермской области и их роль в региональной политической системе // Политический альманах Прикамья. С. 192.

³² В терминологии С.Перегудова – «формально-договорной системы взаимоотношений между бизнесом и властью», под которой понимается практика заключения договоров между корпорациями и региональными, местными администрациями, которые определяют условия пользования транспортными и иными средствами, ресурсами данной территории, режимы местного налогообложения. В свою очередь, компании обязуются содействовать росту занятости, обеспечивать регион своей продукцией, строить/реставрировать социально-культурные объекты, дороги, обеспечивать охрану окружающей среды. См.: *Перегудов С.* Крупная российская корпорация в системе власти // Полис. 2001. №3. С. 22.

³³ *Латина Н.* Модели власти в регионах и проблемы развития региональной экономики // Россия в условиях трансформаций: Материалы историко-политологического семинара. М., 2000. Вып. 3. С. 59.

отношении гораздо слабее коллег-сырьевиков, они оказывались порой более самостоятельными, чем во времена Советов (в результате акционирования и ослабления федерального Центра).³⁴ Поскольку пермский ВПК был акционирован с участием государства,³⁵ в руководящем составе сохранили свои позиции прежние «красные директора». В случае ОАО «Пермские моторы» (производство авиадвигателей) немалую роль играли и экономические интересы московских бизнес-структур (группа «Интеррос-ОНЭКСИМ»)³⁶. Неудивительно, что, например, во втором созыве городской Думы количество депутатов-предпринимателей выросло уже до 9–11 (в разные годы), а в третьем созыве (с 2001 года) представителями бизнеса и индустрии являлись почти все депутаты.

Период 1994–1996 годов в областном Центре можно назвать временем завоевания позиций групп торгового и финансового капитала. Одной из таких групп стала коммерческая структура, принадлежащая депутату городской Думы и Законодательного Собрания (1994–96 годы) Юрию Трутневу, выросшая к концу 1990-х годов до ФПГ (финансово-промышленной группы) «Э.К.С. – Интернешнл». Изначально экономические интересы подобных коммерческих структур были сконцентрированы в пределах областного Центра (в то время как на других территориях области также возникали самостоятельные местные коммерческие группы). Постепенно именно «эксовцы», благодаря стратегии агрессивной экспансии, завоевали ведущие позиции в торговом бизнесе областного центра. По некоторым сведениям, используя схемы банкротства и давления на конкурентов, они в значительной степени расширили свой бизнес, укрепив его участием в банковском деле и выведением значительных капиталов за рубеж (что обезопасило их в ситуации августовского кризиса 1998 года).

Территориальная и отраслевая разобщенность основных экономических акторов исключала прямую конкуренцию между ними. В этих условиях областное руководство выступало в роли посредника и гаранта при заключении соглашений, подтверждающего принципы разделения сфер влияния и в роли лоббиста интересов региона в Центре, по сути, выполняющего те же функции, что и некогда обком КПСС. Контроль за соблюдением соглашений осу-

³⁴ Интервью с бывшим мэром Перми, губернатором Пермской области Ю. Трутневым. 2001. 20 июля.

³⁵ Пермь от основания до наших дней. С. 319.

³⁶ См.: *Пантэ Я.* «Олигархи»: экономическая хроника 1992–2000. М.: ГУ-ВШЭ, 2000. С. 115–128.

шествовал не только в рамках складывающейся в регионе «олигархической» модели корпоративских отношений между бизнесом и властью,³⁷ но и был подкреплен участием всех основных групп интересов в деятельности регионального органа представительной власти – Законодательного Собрания.

Замена Кузнецова в декабре 1995 года на посту губернатора на его первого заместителя Геннадия Игумнова³⁸ не внесла существенных изменений в областную политику. Новый губернатор не предпринимал попыток каким-либо образом ревизовать политику областной администрации в сфере местного самоуправления (вернее, ее фактическое отсутствие). Накануне первых выборов губернатора области и муниципальных выборов, намеченных на декабрь 1996 года, подобная ревизия, чреватая возникновением конфликтов, могла привести к нежелательным электоральным последствиям.

Таким образом, в Пермской области к 1995–1996 годам (ко времени принятия ФЗМСУ и регионального закона о местном самоуправлении) сложились предпосылки для качественного «скачка» уровня муниципальной автономии, обусловленные особенностями трансформации регионального политического режима. Таких особенностей было несколько.

1. Полицентризм экономических и политических акторов, поддерживаемый неформальным соглашением элит, при котором городская политика была оставлена на усмотрение городских акторов.

2. Низкая степень конкуренции в городской и областной политике (отсутствие организованной политической оппозиции в лице КПРФ или других партий создавало благоприятные условия для монополии политиков, связанных с бизнесом или непосредственно участвующих в нем).

3. Сравнительно быстрое принятие в развитие ФЗМСУ областного закона о местном самоуправлении в благоприятном для местной автономии варианте и последовавшие за этим муниципальные выборы.

В то время как условия для возникновения муниципальной автономии в Перми были уже подготовлены предшествующим процессом институционального строительства, ниша ее агента № 1 в городе была, по сути, свободна. Прежние агенты являлись либо миноритарными (как самоуправленцы во главе с Зотиным), либо недостаточно эффективными (как Филь).

³⁷ См.: *Перегулов С., Латина Н., Семенов И.* Группы интересов и российское государство. М.: РОССПЭН, 1999. С. 289–302.

³⁸ Кузнецов был избран депутатом Государственной Думы по списку НДР. Его уход с поста губернатора на работу в парламенте (равно как и неудача на выборах в Совет Федерации в 1993 году), также может служить косвенным свидетельством слабости областной администрации.

ная автономия в этих условиях могла стать важным инструментом влияния для любого актора, способного успешно предъявить свои претензии на занятие пустующей ниши. Такой предъявитель нашелся весьма быстро. Политические и экономические перспективы, открывавшиеся при этой диспозиции перед мэром города, привлекли Трутнева, представителя крупного торгового капитала, уже успевшего проявить себя в городской и в областной политике (депутат городской Думы, председатель экономического комитета Законодательного Собрания). Показавший себя как успешный менеджер, он оказался более приемлемой фигурой для городских бизнесменов и управленцев, нежели управленец старого призыва Филь (отказ в его поддержке выразился в затягивании городскими депутатами-бизнесменами решения вопроса о дате выборов мэра), и, как минимум, не вызвал неприятия областного руководства и областных экономических акторов.

Политическое предпринимательство на муниципальной сцене

Проведение прямых выборов мэра в декабре 1996 года спровоцировало создание новой коалиции городских экономических и политических акторов взамен прежних альянсов. Ее участники осознавали исчерпание рутинного стиля управления городом прежнего мэра, и перспективы, которые открывались для города и его руководства после принятия на федеральном и областном уровнях законов, санкционировавших местную автономию. Эта коалиция и приход к власти ее лидера Трутнева были фактически поддержаны основными экономическими и политическими акторами областного уровня. После победы над Филем в декабре 1996 года (более 60 % голосов) в первом же туре выборов (проходивших одновременно с губернаторскими) Трутнев сразу получил дополнительное ситуативное преимущество, открыто выступив в поддержку действующего губернатора (вопрос об избрании которого решался во втором туре). Тем самым мэр предложил губернатору неформальное политическое соглашение, от которого последний не мог отказаться. Позднее подобный сценарий повторялся неоднократно.

Одновременно с выборами губернатора и мэра в Перми проходили выборы в городскую Думу. Но они носили второстепенный и «смазанный» характер, поскольку основные ресурсы и внимание было сосредоточено на выборах исполнительной власти. В этой ситуации избранные депутаты городской Думы второго созыва не были влиятельными в политическом отношении фигурами (представители городского бизнеса и лоббисты отраслей городского хозяй-

ства). Более того, многие из них уже находились в сфере влияния Трутнева как экономического актора. Большинство депутатов, в том числе председатель Думы и его заместитель, легко согласились на роль подчиненных акторов – несамостоятельных политиков, безоговорочно поддерживающих мэра. При такой расстановке сил, опираясь на электоральную популярность, Трутнев смог занять ведущее положение в системе разделения властей, подчинив себе Думу, и стать действительно доминирующим актором городской политики.

В течение 1997 года Трутнев осуществил реорганизацию городской администрации, основные принципы которой, без оглядки на какие-либо идеологические или научные нормативные принципы, были перенесены из сферы бизнеса. Организация основывалась на персональном лидерстве, жесткой иерархии и четкой специализации в «команде» мэра при безусловной личной лояльности и групповой солидарности. Новый мэр «активно приступил к реорганизации власти: заменил в команде всех вице-мэров, кроме одного, сместил со своих постов бывших неэффективных руководителей, например, Пермводоканала, Жилсервиса, Горкоммунтепла, а также ответственных работников городской администрации, которые, по мнению лидера, не справлялись со своими задачами... Команда мэра пополнилась новыми людьми, в том числе ранее работавшими в бизнесе».³⁹ Система взаимоотношений администрации и экономических акторов, которые действовали на территории города, выстраивалась в ходе переговоров и давления. Она была достаточно гибкой, но становилась весьма жесткой, когда речь шла о платежах в городской бюджет, причем деньгами, а не взаимозачетами. Вместе с тем на период пребывания Трутнева на посту мэра пришелся наибольший поток передачи ведомственного жилья и социальных объектов на баланс муниципалитета.

По своим взглядам Трутнев не был «муниципалом»-самоуправленцем⁴⁰; его идеологию в сфере местного самоуправления можно охарактеризовать как утилитаристскую. Необходимую для мэра самоуправленческую риторику в политическую копилку Трутнева привнес Зотин (в то время – руководитель регионального отделения объединения «Яблоко»), поддержавший его на выборах и получивший пост вице-мэра.⁴¹ Городская автономия являлась

³⁹ Латина Н., Чирикова А. Указ соч. С. 71.

⁴⁰ Так, заключение Комитета по экономической политике и налогам Законодательного Собрания, возглавляемого в то время Ю. Трутневым, на проект областного Закона о местном самоуправлении, принятое в 1995 году, свидетельствует о том, что Трутнев не был заинтересован в его разработке (Текущий архив ЗС ПО. Ф. №3-1747. Оп. 3. Д. 12. Л. 202).

⁴¹ Впоследствии В. Зотин погиб в автокатастрофе.

для мэра наиболее приемлемым инструментом в борьбе за власть, политическое влияние в регионе, средством защиты и укрепления собственного бизнеса. При этом оказалось, что существующее институциональное регулирование на городском уровне (в части разделения властей) появлению доминирующего актора отнюдь не препятствовало. В итоге к 1998 году политический рынок города был монополизирован.

В сфере совместной компетенции муниципальных и региональных властей во второй половине 1990-х годов увеличивался разрыв между городским и региональным уровнями управления. Региональные власти не обладали необходимыми ресурсами и не проявляли заинтересованности в осуществлении муниципальной интеграции; ведущим экономическим акторам региона эти аспекты политики были безразличны. В этих условиях происходила вызванная ослаблением областной администрации спонтанная передача ее полномочий на городской уровень, подобно тому как развивались в этот же период отношения федерального Центра и регионов России⁴². Однако в случае Перми имелись два весьма существенных отличия: во-первых, город обладал достаточным экономическим и управленческим потенциалом для принятия на себя этих полномочий, а во-вторых, вес и значение города в масштабах региона был несопоставим с весом и значением любого из регионов в масштабах страны в целом. Таким образом, городские власти реализовывали политический курс, который, будучи экономически невыгодным, мог дать электоральный эффект. Это относится к сфере социальной политики: образованию, здравоохранению.⁴³ охране общественного порядка, благоустройству города.⁴⁴ На городском уровне в решение повседневных муниципальных проблем были вовлечены многочисленные общественные организации, прежде всего КТОСы,⁴⁵ а также укрепивший свои позиции мелкий и средний бизнес, который во второй половине 1990-х годов был оформлен в союзы и ассоциации.⁴⁶ Исполнителями в городских социальных программах, вероятно, выступали и бизнес-структуры, контролируемые мэром. Эксперты особо подчеркивают приоритетность и всеохватный характер социальной политики Трутнева.

⁴² См.: *Stoner-Weiss K. Central Weakness and Provincial Autonomy: Observations on the Devolution Process in Russia // Post-Soviet Affairs. 1999. Vol. 15. № 1. P. 87–106.*

⁴³ Интервью с заместителем главы городской администрации в 1998–99 годах Т. Марголиной. 2001. 29 марта.

⁴⁴ Интервью с депутатом городской Думы I – II созывов Г. Слаутиной. 2001. 30 марта.

⁴⁵ Интервью с Г. Слаутиной.

⁴⁶ Наиболее показательными примерами являются Гильдия добросовестных предприятий, Группа предприятий «КИТ».

Вопросы заработной платы, ремонта дорог, работы больниц, скорой помощи, магазинов, тепло- и водоснабжения, доставки продуктов составляли стержень как реальной, так и пропагандистской деятельности мэрии⁴⁷. В то же время решение тех вопросов, которые требовали значительных средств, усилий и времени, которыми просто не располагали городские власти (прежде всего, ремонт жилого фонда), вынужденно откладывались. В результате складывающаяся во многом «по умолчанию» муниципальная автономия Перми также «по умолчанию», в силу «ничегонеделания» региональных властей не была подкреплена муниципальной интеграцией, что порождало экспансию городской власти в сфере компетенции региональных властей. За сферой социальной и экономической политики последовала и политическая экспансия мэра.

Между тем, во второй половине 1990-х годов завершились ресурсные сдвиги в экономике области и города. В частности, на областном уровне все в большей мере доминировали нефте- и соледобывающие отрасли, ориентированные, преимущественно, на экспорт. Эта тенденция была аналогична общероссийским процессам. Начало роста производства на этих предприятиях пришлось на 1997–98 годы. Это привело к возрастанию роли «сырьевиков» на областном уровне, усиливая политические позиции пермских нефтяных и калийных монополистов, представителей металлургической отрасли. Вместе с тем директорат и собственники бывших пермских гигантов ВПК избежали экономического краха, что облегчало задачу областной администрации в проведении экономической политики. Эффект относительного экономического благополучия региона усиливало отсутствие сколько-нибудь влиятельной левой оппозиции. В целом, ресурсные сдвиги оказывали противоречивое влияние на политические возможности местной автономии Перми: сырьевая ориентация региональной экономики препятствовала местной автономии, а концентрация ресурсов и экономического роста в областном центре, напротив, расширяли политические возможности автономии города.

В этих условиях уровень экономической и политической конкуренции в регионе неуклонно снижался. Стимулы к публичной (в том числе – электоральной) состязательности у значимых акторов региона были подорваны. Противоречия не выносились за пределы узкого круга, в который входили губернатор, мэр и ведущие «олигархи» области, и разрешались путем заклю-

⁴⁷ Интервью с Т. Марголиной, Г. Слаутиной.

чения неформальных «пактов» пермских элит⁴⁸ в духе «картельного соглашения». Проявлением этого «картельного соглашения» на областном уровне стало подчинение основных политических институтов интересам основных акторов, разделивших между собой политический рынок области.⁴⁹ Так, Законодательное Собрание все более превращалось в подобие корпоративной ассамблеи, где согласовывались интересы экономических акторов и где осуществлялось их политическое взаимодействие с областной исполнительной властью.⁵⁰ Во втором созыве Законодательного Собрания (1997–2001 годы) фракция «Промышленники Прикамья», сопредседателем которой был генеральный директор ЗАО «Лукойл-Пермь» А. Кузьев, объединяла до 23 депутатов (из 40). В апреле 1998 года Кузьев занял пост председателя комитета легислатуры по экономической политике и налогам⁵¹. Нефтяники лоббировали свои интересы через Законодательное Собрание, добиваясь льгот. В свою очередь, исполнительная власть в лице губернатора открыто поддерживала представителей крупного бизнеса, главных областных налогоплательщиков, проводя региональную экономическую политику в их интересах. Речь идет о проведении нужных решений и в Законодательном Собрании, и через распоряжения губернатора. Губернатор лоббировал в федеральных министерствах природных ресурсов и экономики совместную с «калийщиками» и нефтяниками программу разработки Верхнекамского месторождения калийных солей. По многочисленным свидетельствам, губернатор имел и собственные интересы в бизнесе.

В 1997 и 2000 годах были внесены поправки в Устав области (впервые принят в 1994 году), постепенно сжимавшие кольцо контроля за деятельностью губернатора и администрации области со стороны Законодательного Собрания. Это отражало реальное направление перераспределения политических

⁴⁸ *Борисова Н.* Роль элит в трансформации политического режима: пермский феномен // Кто и куда стремится вести Россию?.. Акторы макро-, мезо- и микроуровней современного трансформационного процесса / Под ред. Т. Заславской. М.: МВШСЭН, 2001. С. 132–138.

⁴⁹ «Пакты... могут стать своеобразными “картелями” существующих должностей – “картелями”, которые ограничивают конкуренцию, преграждают соперникам путь к успеху и распределяют выгоды, связанные с политической властью, только среди своих». *Пшеворский А.* Демократия и рынок. Политические и экономические реформы в Восточной Европе и Латинской Америке. М.: РОССПЭН, 1999. С. 134.

⁵⁰ Сходные тенденции отмечались в этот период и в ряде других региональных легислатур России. См.: *Афанасьев М.* Формирование представительных собраний правящих региональных групп // Полис. 1998. № 4. С. 116–119.

⁵¹ *Германов И.* Пермская область в апреле 1998 года // Политический мониторинг. 1999. Вып. 4; *Латина Н., Чирикова А.* Указ. соч. С. 99, 120.

ресурсов области в пользу экономических акторов. Сначала была принята поправка, в соответствии с которой первые заместители губернатора и начальник управления финансов и налоговой политики утверждались Законодательным Собранием. Затем депутаты получили право выражать недоверие этим должностным лицам. Ассамблея получила право отправлять губернатора в отставку (а губернатор — право роспуска законодательной власти)⁵². Таким образом, на уровне области «картельное соглашение» повлекло за собой расширение полномочий законодательной власти за счет дальнейшего ослабления власти исполнительной.

Что касается политики региональных властей в сфере местного самоуправления, то дотационные муниципальные образования находились, как и в советские времена, в глубокой зависимости от областного бюджета и потому являлись основной базой политической поддержки областной администрации. Мэры городов, которые входили в сферу влияния пермских «олигархов», проявляли «лояльность» по отношению и к экономическим акторам (которым они были подконтрольны), и к администрации области.

Таким образом, в регионе установились различные типы отношений между областной администрацией и основными акторами, контролирующими экономические и политические ресурсы. Ведущие экономические акторы — «сырьевики» — пользовались поддержкой со стороны областной администрации. Производственники — руководство относительно успешных предприятий и отраслей, новые монополисты («Уралсвязьинформ») заключали с исполнительной властью области корпоративные соглашения. Мэр Перми, монополизировавший городскую политику, проводил курс на заключение неформальных соглашений с основными акторами областного уровня. Муниципальные лидеры, не находящиеся в зоне влияния нефтяников и «калийщиков», оказывали безусловную поддержку губернатору области.

Ни одна из групп не обладала решающим превосходством. Примерно за год до проведения губернаторских выборов, в 1999 году, неформальное соглашение о разделе сфер влияния между различными элитными группами было, по имеющимся данным, подтверждено соглашением о разделе электорального рынка области и преемственности ее политического руководства на условиях взаимной «лояльности». До 2004 года предполагалось сохранение статус-кво, а затем мэр Перми должен был «унаследовать» должность губернатора. Таким образом, можно предположить, что изначально создание

⁵² Панов П.В. Законотворческий процесс в Пермской области (институциональный аспект) // Политический альманах Прикамья. С. 192.

в Перми некоего подобия городской «политической машины» преследовало ограниченные цели. Речь шла о переизбрании мэра на новый срок и об обеспечении положительного для губернатора исхода выборов главы региона в Перми. Однако вскоре мэр получил новые стимулы для расширения сферы своего влияния на региональном уровне и перехода к «протесту», обернувшись для города его «уходом» на региональный уровень власти. Катализатором этого процесса, как ранее в 1993–94 годах — создания городских альянсов, стал бюджетный конфликт,⁵³ а также развернувшаяся во второй половине 1999 года кампания по выборам в Государственную Думу.

Начало новому бюджетному конфликту положило сделанное Трутневым в феврале 1999 года заявление. Мэр, ознакомившись с проектом областного бюджета, с его точки зрения, несправедливого по отношению к городу, предложил «перераспределить бюджет за счет даже не урезания, а полной отмены расходов на поддержку сельского хозяйства».⁵⁴ Учитывая, что губернатор уделял первостепенное внимание проблемам агропромышленного комплекса, значение этого конфликта выходило за рамки обычного бюджетного торга. Городская Дума, контролируемая мэром, вскоре отказалась принимать бюджет 1999 года с фактически спущенными «сверху» цифрами, угрожая подать в суд на Законодательное Собрание области. Речь шла о снижении нормы отчислений подоходного налога в муниципальный бюджет со 100 до 50%, что не могло быть компенсировано менее «собираемыми» НДС и налогом на прибыль.⁵⁵ Кроме того, выражалось недовольство низкой нормой минимальной бюджетной обеспеченности, предусмотренной для региональной столицы.⁵⁶

Однако в мае-июне 1999 года в ходе встреч мэра с губернатором был найден неформальный компромисс, удовлетворивший городские власти. Пермь передавалось 70–80 млн рублей из областного фонда выравнивания для покрытия дефицита городского бюджета, предоставлялся кредит на выплату отпускных работникам социальной сферы, было обещано внести изменения в законы «О нормативах минимальной бюджетной обеспеченности» и «О

⁵³ Германов И. Пермская область [в феврале-июне] 1999 года // Политический мониторинг. 1999. Вып. 2–6.

⁵⁴ Германов И. Пермская область в феврале 1999 года // Политический мониторинг. 1999. Вып. 2.

⁵⁵ Изменения межбюджетных отношений в регионе стали возможны после вступления в силу Налогового кодекса, то есть в результате политики Центра.

⁵⁶ В 1998 году в опережение федерального законодательства был принят закон «О нормативах минимальной бюджетной обеспеченности Пермской области».

бюджетном процессе», а также принять закон «О статусе областного центра». ⁵⁷ Уступки городу со стороны губернатора, вероятно, были вызваны политической целесообразностью накануне парламентских выборов, на которых задолго до дня голосования сложился альянс Кузюева и Трутнева в поддержку общих кандидатов, а в перспективе — и выборов губернатора. Вместе с тем в конце 1999 — начале 2000 года в Законодательном Собрании оформилась новая депутатская фракция «Диалог» (до 10 депутатов, зарегистрирована 25 мая 2000 года), состоявшая из сторонников Трутнева, что следует расценивать как последовательный шаг мэра Перми по расширению своего политического влияния в регионе.

Таким образом, в 1999–2000 годах произошла *смена стимулов и приоритетов* в отношениях городских и региональных властей. Городской доминирующий актор более не нуждался (в отличие от предшествующих городских альянсов) в институциональном строительстве с целью обеспечения защиты от контроля со стороны органов власти региона. Во-первых, областная власть была слишком слаба, для того чтобы осуществлять такой контроль. Во-вторых, поскольку политический режим в регионе базировался на преобладании неформальных институтов в виде «картельного соглашения», то мэр не был заинтересован в создании формальных институтов и следовании им не только на городском, но теперь уже и на региональном уровне. В свою очередь, накануне губернаторских выборов у мэра появился стимул для дальнейшего расширения своего влияния в областной политике. Если продолжить аналогию с политикой федерального уровня, то можно отметить, что сходные стимулы накануне парламентских выборов 1999 года обусловили активное участие региональных лидеров в создании предвыборных коалиций вокруг Примакова, а затем (в ходе кампании) Путина. Но если региональные лидеры едва ли могли претендовать на то, чтобы лично возглавить подобную коалицию на федеральном уровне, то в Перми мэр был достаточно силен для участия в губернаторских выборах.

Следовательно, институциональное регулирование местного самоуправления в Перми не создавало ограничений для деятельности акторов; формальные институты служили не «орудием» защиты акторов, а были лишь фасадом неформальных взаимодействий в треугольнике отношений ведущих акторов: губернатор — региональные «олигархи» — мэр. Если первый становился в этом треугольнике третьим лишним, а вторые — своего рода «группой

⁵⁷ Германов И. Пермская область в мае 1999 года // Политический мониторинг. 1999. Вып. 5.

вето», то последний перед выборами 2000 года получил своего рода карт-бланш. Над достигнутой в 1990-е годы муниципальной автономией Перми образовалась «надстройка» в виде дополнительной свободы действий мэра, которую в контексте данного исследования мы называем квази-автономией, поскольку речь идет, прежде всего, об автономии актора (мэра), а не института (местного самоуправления), то есть об *автономии в отсутствие интеграции*.

Летом 2000 года произошел сбой в исполнении многостороннего соглашения между основными экономическими и политическими акторами. В условиях временного равновесия глава региона попытался изменить ситуацию в свою пользу и увеличить свое влияние на экономических акторов области в духе протекавшего параллельно на федеральном уровне процесса «равноудаления» олигархов. ⁵⁸ Эта попытка в Пермской области (в отличие от России в целом) оказалась неудачной, что в данном контексте представляется не случайностью, а выражением общей закономерности политического процесса — усиления ведущих экономических акторов и мэра Перми, с одной стороны, и ослабления региональной исполнительной власти, с другой стороны. Этот сбой повлек за собой реализацию форсированного сценария перемен. Потенциальный преемник губернатора на выборах 2004 года после устранения последнего из «картельного соглашения» оказался его конкурентом на выборах 2000 года. ⁵⁹ В результате победу на выборах губернатора в декабре 2000 года за счет городских избирателей и избирателей «нефтяных» территорий, а также депрессивных территорий ⁶⁰ в первом туре одержал Трутнев (51,48% голосов против 34,95% у Игумнова). Победа Трутнева была двойной: на выборах мэра выиграл поддержанный им кандидат, депутат Законодательного Собрания из фракции «Диалог», полковник милиции Аркадий Камнев. Он победил во втором туре, выиграв у заместителя губернатора Геннадия Тушнолобова с небольшим перевесом (48,31% голосов против 47,02%).

Уход Трутнева и его команды из городской администрации в областную буквально опустошил структуры городской власти, в том числе и в кадровом отношении. На месте созданной Трутневым отлаженной «политической ма-

⁵⁸ Об этом процессе см.: Зудин А. Неокорпоративизм в России? (Государство и бизнес при Владимире Путине) // Pro et Contra. 2001. Т. 6. № 4. С. 171–198.

⁵⁹ Подробно об обстоятельствах «смены вех» накануне губернаторских выборов см.: Борисова Н. «Пермский феномен»: тенденции трансформации политического режима под воздействием электоральных практик // Выборы и проблемы гражданского общества на Урале. С. 15–23.

⁶⁰ Итоги выборов в территориальном разрезе см.: <http://www.elect.perm.ru>.

шины» возникла городская администрация, ориентированная на рутинные практики текущего управления. На смену активному проведению социальной политики пришли сбои в работе коммунального хозяйства. Отсутствие у нового мэра города опыта и политического влияния, исчезновение прежнего пропагандистского сопровождения деятельности городской администрации в контролируемой Трутневым прессе также затрудняли становление новых властных структур. Но главное изменение в городской политике после выборов 2000 года состояло в том, что мэрия попала под давление своего вчерашнего лидера, которого пост губернатора мгновенно превратил из сторонника муниципальной автономии в ее противника.

Последствием развития квази-автономии стало увеличение неопределенности в отношениях города и области в ситуации неустойчивости институционального регулирования городского самоуправления. Ряд аспектов политической и экономической автономии города был во многом обусловлен деятельностью Трутнева, и смена мэра и губернатора стала серьезным вызовом для нового руководства города. Выяснилось, что сама по себе существующая обширная и детализированная нормативная база,⁶¹ регулирующая деятельность городских органов власти и их взаимодействие с региональной властью, на деле слишком чувствительна к ситуационным политическим изменениям. Без подкрепления неформальным институтом в виде механизмов контроля над политическими ресурсами, которым обладал прежний мэр, формальные институты, если и не существовали лишь на бумаге, то, как показала практика, не могли служить гарантией сохранения автономии города. Во всяком случае, не было создано никаких институциональных гарантий, которые препятствовали сворачиванию местной автономии, в то время как новый мэр не обладал ресурсами, которые позволяли бы ему удерживать неустойчивое состояние квази-автономии, как это было при прежнем мэре.

На этом фоне новый губернатор предпринял некоторые шаги по ограничению автономии города. Свидетельством этому стали и некоторое (хотя и небольшое) снижение нормативов налоговых отчислений в бюджет Перми на 2002 год, и другие шаги Трутнева, сопровождаемые антимуниципальной риторикой. Союзниками политики губернатора в части уменьшения роли мэрии в принятии решений на городском уровне объективно выступали и руководители городской Думы, которые начали обсуждать возможность изменения структуры управления городом в сторону усиления роли Думы за счет ослабления мэра.

⁶¹ По оценке председателя законодательного Собрания Н. Девяткина, более 70 областных законов регулировали отношения в сфере местного самоуправления.

Новое равновесие

Однако довольно скоро выяснилось, что никакого специального курса в отношении региональной столицы новая областная администрация не выработывала. Губернатор не видел в мэре политического конкурента и полагал, что обладает достаточными политическими и административными ресурсами, чтобы направить деятельность городской администрации в сугубо хозяйственное русло в рамках существующего институционального дизайна. В свою очередь, мэр демонстрировал соответствующее этим ожиданиям поведение. В этих условиях неизбежно было значительное снижение градуса и внутригородской политической борьбы.

Еще большее влияние на возникновение стимулов к «ничего неделанью» в отношении местного самоуправления для всех основных участников процесса – губернатора, мэра областного центра, городской Думы (крупнейшие экономические акторы по-прежнему не видели смысла в активном участии в городской политике) оказывали факторы общенационального масштаба.

Во-первых, курс путинской администрации на рецентрализацию и монополизацию политики, с одной стороны, резко ограничил возможности самостоятельного политического развития региона, а с другой стороны, привел к некоторому ослаблению роли крупного бизнеса во внутрирегиональной политике. Если ранее, в период региональной вольницы роль полновластного «хозяина» области, которую с успехом выполняли многие лидеры регионов, для пермских губернаторов была соблазнительной, но вряд ли достижимой целью по причине зависимости от экономических акторов, то теперь, после вытеснения бизнеса из большой политики, исполнению роли «хозяина» препятствовала зависимость от Центра. Однако эти изменения могли стать источником как дальнейшего ослабления исполнительной власти региона, так и ее относительного усиления во внутрирегиональной политике. Попадание в «мэйнстрим» инициатив Центра, примерное исполнение роли «префекта» могло способствовать усилению роли губернатора среди других внутрирегиональных акторов. Если бы на первый план в общенациональной политике вышло проведение контрреформы местного самоуправления, губернатор, чтобы достичь успеха в глазах Центра, должен был стремиться к образцовой реализации этого курса. Но, поскольку контрреформа не являлась главным направлением политики Центра, нужно было найти другой способ отличиться перед верховным руководством и не тратить время и силы на решение второстепенных проблем.

Что касается отношений губернатора с крупным бизнесом, то следует также отметить, что приход Трутнева к власти совпал с так называемым «от-

крытием региона»⁶² для внешних экономических акторов, прежде всего московского бизнеса. Первым и наиболее ярким примером стала продажа контрольного пакета акций ОАО «Мотовилихинские заводы» в 2001 году, после чего была осуществлена череда подобных сделок в отношении других пермских предприятий. Это несомненно усилило эффект параллельно идущего на федеральном уровне процесса ограничения политической власти «олигархов», если рассматривать его в региональном преломлении. Так или иначе, эти процессы в некоторой степени уменьшили политическое влияние пермской бизнес-элиты, что не могло не способствовать изменению традиционного для Прикамья баланса. А это, в свою очередь, если и не усиливало напрямую губернатора, то увеличивало свободу его действий.

Во-вторых, одним из эффектов начала новой реформы местного самоуправления (которое само по себе являлось следствием курса Центра на децентрализацию) стало ожидание региональными акторами новых шагов Центра. Было совершенно ясно, что исход любых боев местного значения в Перми, как и во многих других городах, зависел отныне от тех решений, которые принимала федеральная власть. В любой из выбираемых муниципальными деятелями стратегий теперь гораздо большее значение получил мотив выживания — частного случая «ничегонеделания». Для релевантных акторов становилась очевидной бесперспективность самостоятельных попыток добиваться изменений в свою пользу на региональном уровне. Росчерк пера на самом верху мог свести на нет любые предпринимаемые усилия и в корне изменить местные «расклады».

Таким образом, к 2002 году установилось новое равновесие в отношениях области и ее столицы, просуществовавшее до 2005 года: никто не хотел начинать новый раунд взаимодействий в условиях неопределенности. У губернатора имелись ресурсы для проведения политики подавления муниципальной автономии Перми, но он искал возможности более рационального их использования. Мэр, несмотря на представившуюся ему возможность заняться усилением позиций местной власти или собственного политического статуса в регионе, предпочел не рисковать и удовлетвориться тем положением, которое гарантировало ему сохранение статус-кво. В этих условиях развитие местного самоуправления в Перми фактически было пущено на самотек. Формирование новой городской администрации протекало медленно

⁶² См. об этом процессе: *Зубаревич Н.* Изменение роли и стратегий крупного бизнеса в регионах России // Региональные процессы в современной России / Под ред. Н. Лапиной. М.: ИНИОН РАН, 2003. С. 62–78.

и имело во многом случайный характер. Люди Трутнева переходили на работу в областную администрацию, новый пермский градоначальник замещал их новыми кадрами, но при этом процесс периодически попадал в поле зрения областных властей, и ряд назначений производился с их ведома и под их влиянием. Симптоматично, что законопроект о столичном статусе Перми был принят без особых дискуссий и проволочек.

Действительно, гораздо более серьезное внимание областная администрация уделяла вопросу выстраивания отношений с Центром, вернее, встраивания в его новый курс. В качестве средства, способного привлечь внимание и вызвать интерес Центра, была актуализирована проблема «укрупнения регионов». Входивший в состав Пермской области сравнительно небольшой Коми-Пермяцкий округ в начале 1990-х стал самостоятельным субъектом Федерации. Теперь возникала возможность вернуть его в «лоно» области, продемонстрировав для всей страны «правильность» путинской централизаторской политики. Начиная с 2002 года приоритетным во внутрирегиональной политике области становится вопрос о возможном объединении Пермской области и Коми-Пермяцкого округа. Весь 2003 год прошел под знаком дискуссий об объединении двух субъектов Федерации. Кампания усиливалась федеральными СМИ, превращая Пермскую область в зону особого внимания (подобно тому как в первой половине 1990-х Нижегородская область привлекала внимание всей страны как «полигон экономических реформ»). На этом фоне пермская городская политика и политики были вытеснены на периферию политического процесса. Внутрирегиональный интеграционный процесс, имеющий федеральное значение, давал Трутневу, как минимум, поддержку со стороны федерального Центра, тем самым увеличивая его политический капитал в существующих и возможных спорах с региональными и местными элитами.

Вопрос об объединении двух субъектов и создании Пермского края было решено вынести на референдум и провести его в декабре 2003 года, совместив с парламентскими выборами. Для организации явки на выборы и достижения нужного результата (голосование большинства избирателей на референдуме «за Пермский край») были использованы как политические, так и административные ресурсы, включая давление в различной форме на государственных и муниципальных служащих, на работников бюджетных учреждений различных отраслей. Референдум состоялся, и большинство принявших в нем участие избирателей высказались за создание Пермского края. Другим результатом этой кампании стало назначение в конце февраля 2004 года губернатора Трутнева на пост федерального министра природных ресурсов.

В этот период (2002–2003 годы) городская политика оказалась на периферии, и потому квази-автономия второй половины 1990-х годов модифицировалась. Если определение «квази-» ранее характеризовало автономию политического актора в отсутствие соответствующего институционального регулирования, то теперь оно означало наличие самостоятельности слабого актора в отсутствие чьего-либо желания покуситься на эту самостоятельность (как в анекдоте про неуловимого Джо, который никому не нужен и поэтому его никто не ловит). Не удивительно, что этой ситуацией попытались воспользоваться акторы городского уровня, ранее не имевшие возможности включиться в городскую политику. Так, именно в этот период ряд портфелей в администрации получили лица, имевшие устойчивую репутацию деятелей, близких к криминальным структурам города. Кроме того, именно в этот период, как показали более поздние события, разворачивается и набирает обороты коррупция. Этот феномен приобрел в Перми различные формы: так называемых «откатов» (например конкурс на проведение тех или иных работ выигрывала нужная фирма, за что она впоследствии «отчисляла» чиновнику некоторую сумму денег), элементарных взяток за предоставление в обход закона участков под строительство, незаконной приватизации целых муниципальных предприятий и отраслей (наиболее одиозным примером стала приватизация муниципального предприятия «Госпассажиртранс»).

Такого рода сочетание политического «ничего неделания» городских акторов с их экономической «самодельностью» в новых институциональных надстройках не нуждалось. В этом отношении в Перми сохранялся статус-кво квази-автономии образца конца 1990-х годов. Попытки пермских думцев перехватить инициативу у мэра города прекратились, не приведя к серьезному изменению ситуации. Пролонгация элементов квази-автономии вела к тому, что и мэр, и городская Дума де-факто отказывались от роли агентов муниципальной автономии, рассчитывая, тем не менее, оставаться главными акторами городской политики. Нереалистичность подобных расчетов довольно скоро стала очевидной.

Конец автономии?

В условиях резкого снижения политических возможностей для развития местного самоуправления в региональной столице произошли важные – внешние по отношению к городской политике – события в регионе и России. В марте 2004 года Президент РФ назначил временно исполняющим обязанности губернатора Пермской области Олега Чиркунова, до этого бывшего

коммерческим партнером Трутнева, депутатом Законодательного Собрания Пермской области второго созыва, а затем сенатором от Пермской области в Совете Федерации. Наступило также время реализации нового федерального закона о местном самоуправлении в той его части, которая касается новых правил формирования органов местного самоуправления.

Несмотря на известную близость исполняющего обязанности губернатора и прежнего губернатора, Чиркунов проявил стремление к обретению самостоятельного политического лица. В частности, в течение 2004 – первой половине 2005 годов происходило значительное изменение высшего должностного состава областной администрации. Политики и управленцы «трутневского призыва» уходили в бизнес или в другие структуры власти. И тогда же, в 2004 году, областные власти в целях самоутверждения впервые обратили внимание на город. Наиболее ярким примером стало назначение в середине 2004 года на должность вице-мэра, курирующего градостроительную политику, В. Чупракова, генерального директора ОАО «Минеральные удобрения»⁶³ и (на тот момент) лидера пермского «Яблока», которое входило в группу политической поддержки прежнего губернатора и сохранило установку на сотрудничество с властью при новом руководителе области (в декабре 2000 года Чупраков занял пятое место на выборах мэра Перми). Сразу же после этого назначения стали распространяться слухи, что он станет преемником Каменева.

Вторым важным фактором изменения городской политики стала, как было отмечено выше, реализация нового федерального закона о местном самоуправлении. В августе 2005 года был принят Закон о проведении выборов в органы местного самоуправления и глав муниципальных образований Пермской области. 9 октября 2005 года выборы состоялись в 282 муниципальных образованиях региона, а на 12 марта 2006 года были назначены выборы мэра Перми, депутатов городских Дум Перми, Соликамска и Чусового, земских собраний ряда районов Прикамья. Нужно отметить, что дата последних была перенесена с декабря 2005 года. Новой областной власти перенос выборов был необходим потому, что иначе проконтролировать их ход было бы очень сложно.⁶⁴ по-видимому, Чиркунов, будучи только исполняющим обязаннос-

⁶³ Этот пост В. Чупраков покинул, как только стал муниципальным служащим.

⁶⁴ Исполнительная власть региона, инициировавшая это изменение, официально руководствовалась тем соображением (этим, собственно, и убеждала парламентариев), что хорошо бы развести во времени обсуждение бюджетов на 2005 года и предвыборные баталии. Так, один из ведущих политиков-чиновников от исполнительной власти Прикамья Н. Яшин

ти губернатора, чувствовал себя еще не очень уверенно. Против переноса даты выборов выступали оппозиционеры из депутатской группы Законодательного Собрания области «Гражданское общество»,⁶⁵ для которых выборы мэра региональной столицы и депутатов пермской городской Думы являлись важным этапом в их попытке получить больше власти в регионе.

Тем временем шла работа над новым Уставом Перми. В течение 2005 года различные группы боролись за принятие структуры местного самоуправления и порядок избрания руководящих органов, отвечающих их интересам.

Депутаты городской Думы – особенно активным был ее спикер И. Сапко – предложили первый вариант Устава, в котором предусматривалась процедура выборов мэра путем избрания из числа депутатов городской Думы. Глава города одновременно являлся и председателем Думы.⁶⁶ Против этого проекта высказались только три депутата, в том числе «яблочница» Г. Слатина, а региональные отделения «Яблока» и СПС организовали кампанию за прямые выборы мэра.

Администрация Перми во главе с Каменевым выступала за прямые всеобщие выборы мэра, обладающего реальной властью (а не представительскими функциями, как в варианте, предложенном региональным руководством). Они, очевидно, полагали, что это дает мэру больше шансов удержаться у власти, если придется конкурировать с кандидатом от областной власти, нежели при переходе к непрямым выборам. Эту позицию поддерживали некоторые депутаты Законодательного Собрания области – потенциальные кандидаты на пост мэра, в том числе группа В. Плотникова.

И. о. губернатора Пермской области Чиркунов предложил свой вариант управления городом и выборов его главы, который предусматривал должность сити-менеджера – городского управляющего, нанимаемого Думой по контракту. По его проекту кандидатуры на эту должность должны были отбираться

аргументировал решение так: «...В предыдущие годы, когда проходили выборы, бюджет принимался лишь в марте следующего года».

⁶⁵ Один из лидеров группы – В. Плотников, по общему убеждению, являлся представителем криминальных структур Прикамья. Группа сложилась в областной легислатуре на волне протестов против социальных реформ, инициированных Центром в начале 2005 года (монетизация льгот и др.). Ее идейными вдохновителями стали Плотников, а также политик со стажем В. Вахрин – пермский соратник лидера всероссийского движения автомобилистов, выходца из Перми В. Похмелкина. Группа носила сугубо оппозиционный характер, ее члены являлись авторами многих контр-законопроектов или поправок (по отношению к проектам законов, которые инициировались властью или фракцией «Единая Россия»).

⁶⁶ Пунина К. Пермская область в мае 2005 года / <http://www.carnegie.ru/ru/pubs/media/72968.htm> (доступ 21 октября 2006).

специальной комиссией, образованной из депутатов городской Думы и областного Законодательного Собрания. Глава же города должен был избираться населением, но его роль ограничивалась представительскими функциями.

Городские депутаты в сентябре приняли новый Устав Перми, проигнорировав мнение общественности и, что гораздо важнее, точку зрения областной администрации. Это решение нельзя трактовать как использование протестной стратегии: скорее, оно напоминало попытку оттянуть неизбежный финал. Уже в ноябре под давлением областной власти, включавшем в себя отказ Минюста зарегистрировать данный документ и элементы финансово-бюджетного шантажа, депутаты были вынуждены вернуться к Уставу. Теперь за введение должности городского управляющего и всеобщие выборы мэра проголосовали все депутаты, кроме одного. Таким образом, было принято решение, предложенное региональной властью: мэр в Перми избирается всеобщим и становится спикером Думы, которая по контракту нанимает сити-менеджера.

Вскоре областная власть предприняла новое, более откровенное, наступление в установлении контроля над городом. Мэру было предложено «пойти на повышение» на работу в областную администрацию, альтернативой чему могло стать судебное преследование. 29 ноября 2005 года, на заседании городской Думы в присутствии Чиркунова Каменев сложил с себя полномочия главы Перми, передав исполнение своих обязанностей председателю бюджетного комитета Законодательного Собрания Игорю Шубину, который практически сразу же начал кадровые перестановки в мэрии. Как было официально объявлено, Каменев перешел на работу в администрацию Пермского края на должность вице-губернатора, ответственного за взаимодействие с федеральными структурами. Но и на этом все не закончилось. Почти сразу же начались судебные разбирательства по делу бывшего мэра Перми (обвинения по двум, по сути, коррупционным эпизодам⁶⁷). Во второй половине марта 2006 года Ленинский районный суд Перми вынес решение по уголовному делу в отношении экс-мэра Перми и действующего вице-губернатора Каменева. Суд приговорил чиновника к трехгодичному условному сроку, запретив ему занимать муниципальные и государственные должности в течение двух с половиной лет.

⁶⁷ Речь идет о передаче активов, находившихся в муниципальной собственности, в безвозмездное пользование ряду частных предприятий. Дело было возбуждено прокуратурой Пермской области на основании материалов проверки Контрольно-ревизионного управления Министерства финансов РФ.

12 марта 2006 года состоялись выборы, в которых приняло участие 45,56% пермского электората. Довольно высокую явку можно объяснить конфликтным характером принятия решений об изменениях системы городского управления в Перми, большим количеством кандидатов и, как следствие, накалом предвыборных страстей. Двое из девяти кандидатов⁶⁸ – И. Шубин, за которого проголосовало 30,32% избирателей, и П. Анохин, набравший 14,01% («против всех» – 25,23%), вышли во второй тур, в котором победу одержал Шубин (37,13%). Одновременно прошедшие выборы 36 депутатов городской Думы дали большинство «Единой России»: число ее членов и сторонников составило 19 депутатов (из 35 избранных). «Яблоко» и СПС сумели провести в Думу, соответственно, 3 и 1 кандидат. «Группа Плотникова» смогла провести только трех кандидатов, двое из которых вошли в дальнейшем в фракцию промышленников (аналог существующей в областной легислатуре)⁶⁹.

В этих условиях формирование конкурсной комиссии по выборам городского управляющего и проведение конкурса проходили при доминирующем влиянии областной исполнительной власти, хотя формально ее представители составляли в комиссии меньшинство. На конкурс было подано восемь заявок, допущено к конкурсу – шесть кандидатов. И губернатор края, и мэр Перми официально заявили о своей поддержке кандидатуры Аркадия Каца – бывшего заместителя губернатора области. 30 мая 2006 года он был избран сити-менеджером.

Таким образом, возникла ситуация, при которой региональные власти получили все возможности для осуществления контроля над городской политикой. Несомненно, что это означало окончательный крах городской квази-автономии, находившейся в состоянии разложения в период после ухода Трутнева с поста мэра. Однако можно ли с уверенностью говорить, что все элементы муниципальной автономии были также полностью элиминированы?

⁶⁸ За неделю до выборов двое кандидатов от оппозиции региональной власти – В. Вахрин и В. Плотников, члены фракции «Гражданское общество» Законодательного Собрания – сошли с дистанции. Плотников был лишен регистрации решением районного суда за неделю до выборов. Правоохранительные органы, в том числе и прокуратура, несколько месяцев пытались нейтрализовать популярного депутата Законодательного Собрания с криминальным прошлым: была обнаружена неточность и недостоверность сведений, представленных им при регистрации его кандидатуры на пост мэра. Сразу же после того как стало известно о том, что Плотников лишен регистрации, заявил о выходе из предвыборной борьбы и его соратник Вахрин.

⁶⁹ Экспертная оценка депутата городской Думы М. Батуевой.

Минимальная, но альтернатива?

Пытаясь дать ответ на вопрос о судьбе городской автономии Перми, мы вынуждены ступить на зыбкую почву предположений, которые за недостаточностью данных на момент написания этих строк могут найти подтверждения либо, напротив, быть опровергнуты только спустя какое-то время. Однако без такого рода суждений наш анализ оказался бы заведомо неполон.

На наш взгляд, существует ряд факторов, которые могут способствовать сохранению некоторых элементов муниципальной автономии в Перми.

Во-первых, несмотря на изменение формальных институтов, направленное на ограничение муниципальной автономии (введение поста сити-менеджера или городского управляющего, при том, что избираемый населением глава города – руководитель городской Думы – выполняет представительские функции), за городской Думой и главой города остался значительный набор полномочий, в том числе позволяющих с помощью нормативного регулирования вести борьбу за повышение статуса представительной власти и ее руководителя. Так, практически сразу же после избрания городского управляющего вице-спикер городской Думы внес на ее рассмотрение документ, предусматривающий увеличение управленческих полномочий главы города. В частности, в нем была предусмотрена возможность прямого влияния мэра на процесс назначения заместителей сити-менеджера и начальников отраслевых департаментов (предварительно представитель пермской прокуратуры дал отрицательное заключение проекту).

Во-вторых, несмотря на принятие на федеральном уровне новой схемы межбюджетных расчетов, невыгодной для крупных городов, в условиях экономического роста большинства территорий региона, включая Пермь, отмечается профицит и областного, и городского бюджетов. Поэтому при почти неизбежном сохранении функциональной автономии городского хозяйства заметное резкое понижение уровня экономической автономии Перми автоматически произойти не может. Но воспользуются ли и в какой мере потенциальные агенты муниципальной автономии этими возможностями, смогут ли они проводить стратегии, которые, как минимум, не предполагают полный отказ от муниципальной автономии?

В-третьих, нет оснований считать, что региональная власть заинтересована в контроле над городом как таковым. Скорее, речь идет о том, что в сфере муниципальной политики губернатор проводит курс в рамках «утилитаристской» идеологии. Новый губернатор, так же как его предшественник и коллеги «по цеху» из других регионов, заинтересован в образцовом выполнении

роли «префекта». Связывая экономические успехи региона в последнее десятилетие, главным образом, с развитием рыночных отношений, руководство региона менее всего желало бы получить городское руководство, неэффективное в плане поддержания благоприятной для бизнеса среды. Пермское отделение «Единой России», костяк которого образуют два десятка бизнесменов – одновременно членов депутатской фракции Законодательного Собрания «Промышленники Прикамья», – являлось наряду с губернатором «ко-спонсором» процесса реорганизации городской власти, избрания и главы города, и городского управляющего, но предоставляло играть роль первой скрипки в этом процессе главе региона. Нет никаких оснований полагать, что после долгих лет невмешательства в городскую политику, которая никогда не находилась в центре внимания лидеров пермского бизнеса, положение существенно изменится.

Следует отметить, что, в отличие от большинства регионов России, региональная администрация со времен Трутнева была тесно связана не столько с «Единой Россией», сколько с СПС и «Яблоком». «Трутневская группа», одной из ключевых фигур в которой являлся Чиркунов, в большей степени была связана по бизнесу с финансовым и коммерческими группами, которые составляли в регионе костяк либеральных партий. Пермский исследователь М. Батуева отмечает, что «...причиной тому были бизнес-интересы... или личные предпочтения советников Трутнева..., вследствие чего ставка в регионе (в отличие от всей страны) была сделана на «Яблоко» и СПС». ⁷⁰ В период губернаторства Трутнева именно с представлявшими эти две партии фракциями в Государственной думе областная администрация заключила соглашения о сотрудничестве. Их проигрыш на парламентских выборах 2003 года и включение Трутнева в большую общероссийскую политику скорректировали политические предпочтения пермских властей. Однако показательно, что Чиркунов отказался от попыток возглавить в регионе «Единую Россию», хотя, по всем имеющимся сведениям, их взаимодействие осуществляется на принципах партнерства и сотрудничества. И поскольку это не помешало ему успешно пройти процедуру назначения на свой пост Президентом России в 2006 году, постольку его право быть большим либералом, чем это принято «в среднем» по стране, было подтверждено в Кремле. По состоянию на осень 2007 года ситуация в этом плане не слишком изменилась.

⁷⁰ Батуева М.Ф. Позиционирование политических партий в регионе // Политический альманах Прикамья. Пермь, 2005. Вып. 6. С. 99.

Разумеется, само по себе наличие этих факторов отнюдь ничего не гарантирует, но важно, что оно не позволяет говорить о полном исчезновении политических возможностей развития местного самоуправления в крупном городе. И это заставляет задуматься о том, каковы перспективы и смысл адаптации пусть и некоего минимального набора элементов муниципальной автономии к условиям той версии политического режима, которая утверждается сегодня в России (очевидно, что на данный момент задача такого рода может быть только поставлена, но не решена).

Таким образом, динамику процесса развития и сворачивания муниципальной автономии Перми можно отразить в виде двухчастной схемы. В рамках данного исследования этот случай демонстрирует предельную амплитуду колебаний, допускаемую в рамках неизменной конституционной нормы, прямо предписывающей автономию органов местного самоуправления в системе политического управления страной. С одной стороны, автономия Перми в определенный период достигала максимального значения, причем ее политическая составляющая «зашкаливала», что позволило нам охарактеризовать ее как квази-автономию.

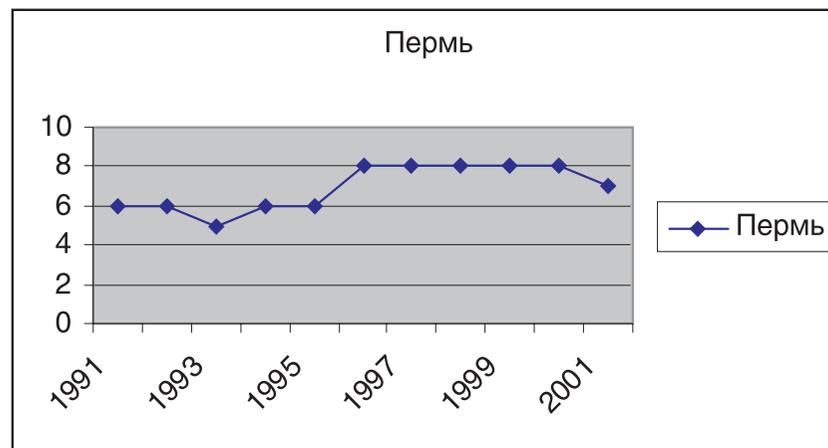


Рис. 3. Динамика политической автономии Перми в 1991–2001 годах

С другой стороны, в Перми оказалось возможным снижение уровня муниципальной автономии до состояния, соответствие которого конституционной норме вызывает сомнения. Действительно, фактическое превращение руководителей города в вице-губернаторов по вопросам местно-

го самоуправления во второй половине 2000-х годов ничего не оставляет от муниципальных завоеваний второй половины годов 1990-х. Фактически невозможно продолжить линию на графике из-за изменений в бюджетной политике Центра и институциональной неопределенности, вызванной процессом подготовки, а затем введением в действие нового Закона о местном самоуправлении. Но мы полагаем, что после плавного понижения местной автономии в течение 2002–2003 годов в дальнейшем произошло ее резкое снижение, а в 2006 году уровень местной автономии приблизился к нулевому значению. Однако, несмотря на явные тенденции к «огосударствлению» пермского самоуправления, нельзя исключить, учитывая отмеченные ранее факторы, возможность некоторого (вряд ли значительного) подъема хотя бы части элементов местной автономии в Перми.

Глава 5. Петрозаводск: ресурсные сдвиги и утраченный консенсус

За десятилетие муниципальных реформ (1991–2001) автономия местного самоуправления города Петрозаводска достигла относительно высокого уровня, несмотря на тенденции к ее снижению в середине 2000-х годов в ходе муниципальной контрреформы. Противоречивое влияние на это развитие оказала динамика структуры политических возможностей в регионе. Помимо политического курса федерального Центра, важнейшими факторами стали два процесса, повлекшие за собой изменение ресурсов основных акторов (ресурсные сдвиги), которые наблюдались на протяжении 1990-х годов:

- Трансграничный территориальный сдвиг, связанный с развитием международных связей региона, увеличением воздействия приграничной Финляндии и через нее других стран ЕС, и в силу этого — необходимость хотя бы частичного соответствия международным нормам, в том числе и в отношении местной автономии (благоприятный фактор).
- Сдвиг территориально-отраслевой базы экономики республики в сторону преимущественно экспортно-ориентированных отраслей, основные предприятия которых находятся за пределами города (неблагоприятный фактор).

Значение обоих этих факторов для муниципальной автономии менялось с течением времени. В начале 1990-х годов экономика республики во многом концентрировалась в Петрозаводске, благодаря предприятиям машиностроения. Город, обладающий определенным промышленным и инновационным потенциалом, и сегодня играет важную, но уже не доминирующую роль в экономике республики. Однако, благодаря тому что в Петрозаводске живет свыше 37% населения республики, он преобладает в республике как центр политического, социального и культурного развития. В целом, как и в случае Пермской области,¹ диверсификация экономики региона и наличие различных видов природных ресурсов способствовали развитию полицентризма политического режима, т.е. наличию множественных акторов, значимости формальных институтов и следованию, скорее, стратегиям компромисса, нежели конфликта². Поэтому, несмотря на уменьшение значения города

¹ См. гл. 4.

² См.: Россия регионов: трансформация политических режимов.

в экономике республики, в начале 1990-х годов сложился консенсус между основными политическими акторами в регионе на основе (относительного) баланса их ресурсов. Он проявился в период кризиса 1993 года, когда было положено начало реформе местного самоуправления в Карелии. В тот момент совпали интересы республиканских и городских акторов, в результате чего был выбран институциональный дизайн, благоприятный для развития автономии местного самоуправления, а сами реформы местного самоуправления осуществлены в сжатые сроки. Первый в России региональный закон о местном самоуправлении был принят в январе 1994 года, а выборы органов местного самоуправления состоялись в декабре 1993 – апреле 1994 года.

По мере становления рыночных отношений ориентация Карелии на экспорт и переработку природных ресурсов (леса, полезных ископаемых) все больше усиливалась, и ситуация изменилась – теперь в Петрозаводске, в отличие от других районов республики, оказались сконцентрированы лишь нерентабельные в рыночных условиях предприятия тяжелого машиностроения. Тем не менее, достигнутая на первых этапах автономия местного самоуправления продолжала сохраняться. Более того, она была использована мэром города Сергеем Катанандовым как основа его наступательной стратегии, результатом успеха которой стало его избрание на пост главы правительства республики.

Победа Катанандова на выборах 1998 года была тесно связана с тем, что экономика региона уже была целиком ориентирована на лесную и горную промышленность. В отличие от регионов с преобладанием газовой и нефтяной отраслей, республика не могла жить лишь за счет «извлечения ренты»³. Для более или менее успешного функционирования экономики Карелии было необходимо привлечение инвестиций. Но это не являлось приоритетами политики старого руководителя республики Виктора Степанова. Изменение ситуации в сфере местного самоуправления произошло тогда, когда уже появилась угроза экономической автономии города, но еще была сильна политическая автономия. Административный механизм политической мобилизации (политическая машина), которую бывший мэр создал на городском уровне, была перенесена на уровень республики.

Даже в этих условиях, не способствующих сохранению автономии местного самоуправления в регионе, наблюдались попытки ее увеличения. Но-

³ О политике извлечения ресурсной ренты в регионах России см., в частности: Explaining Post-Soviet Patchworks. Vol. 3. The Political Economy of Regions, Regimes, and Republics / K.Segbers (ed.). Aldershot and Burlington, VT: Ashgate, 2001. Ch. 1–5.

вый мэр использовал наступательную стратегию в условиях неопределенности на фоне возможного ослабления позиций главы правительства, активного участника движения «Отечество», перед выборами в Государственную думу 1999 года. На уровне городских органов власти были проведены реформы, которые были призваны укрепить демократический характер местной власти и ее управленческий потенциал путем децентрализации. Так, был усилен городской совет, часть хозяйственных полномочий была передана управляющему, были внедрены более эффективные методы управления. Это связано, прежде всего, с тем, что, осознавая сужение политических возможностей городской автономии, мэр пытался привлечь дополнительные ресурсы извне: как за границей (в виде грантов на различные проекты социального развития), так и в Москве (в качестве муниципального деятеля федерального масштаба). Для получения и того, и другого вида ресурсов было необходимо провести реформу городской власти, как в отношении ее демократизации, так и в отношении управленческой эффективности (что, в свою очередь, могло способствовать сохранению автономии). Надежда на помощь федерального Центра оказалась напрасной, в то время как западные источники оказались более действенными, и в целом международные факторы продолжают играть определенную роль в сохранении политической автономии города.

Активная и наступательная стратегия мэра («протест»), тем не менее, в 2000-е годы сменилась стратегией пассивной и оборонительной («уход»),⁴ что привело к его поражению. Это произошло как в силу ослабления позиций мэра и усиления позиций главы правительства, так и в силу сужения политических возможностей местного самоуправления в России в целом⁵ и в республике в частности. Поскольку экономика Карелии все больше ориентировалась на предприятия, расположенные вне города, уровень местной автономии должен был постепенно снижаться. Между тем, благодаря тому что еще на первых этапах муниципальных реформ была достигнута довольно высокая автономия, закрепленная в институциональном регулировании, ее оказалось нелегко ограничить политически, несмотря на смену мэров. Хотя новый мэр Петрозаводска оказался политически лоялен главе республики, городской совет продолжал оставаться активным агентом муниципальной автономии. Даже в ходе начатой федеральным Центром муниципальной контрреформы главе республики при поддержке «партии власти» «Единая

⁴ См. гл. 2.

⁵ См. гл. 1.

Россия» не удалось в 2006 году добиться от него изменений Устава города с целью отказа от всеобщих выборов мэра города. Переизбранный в результате досрочных выборов в марте 2007 года совет оказался еще менее лояльным как «партии власти», так и самому мэру, тем самым сохраняя определенный уровень политической автономии города. Тем не менее, в Петрозаводске проявляются тенденции к снижению уровня политической автономии местного самоуправления на фоне уменьшения его экономической автономии.

Ресурсные сдвиги и их последствия

Структура политических возможностей местной автономии в Петрозаводске в 1990-е и 2000-е годы была подвержена значительным изменениям не только в силу политической динамики на федеральном уровне. Не меньшее воздействие на эти процессы оказали изменения ресурсов основных акторов (ресурсные сдвиги), связанные со сменой основных тенденций в развитии региона.

Противоречивое воздействие этих сдвигов на автономию города Петрозаводска отчасти уравновешивало друг друга, да и сами они в 1990-е — начале 2000-х годов в масштабах республики носили относительный характер, не сопровождаясь радикальными изменениями расстановки политических сил в регионе, которые привели бы к отказу или резкому сужению муниципальной автономии. С одной стороны, сдвиг территориально-отраслевой базы экономики Карелии привел к тому, что столица региона утратила роль экономического центра, оставаясь таковым в политическом, социальном и культурном отношении. В результате в Карелии (как и других «отраслевых» регионах России) происходит своего рода инверсия центра и периферии в региональном развитии. С другой стороны, в условиях глобализации и интернационализации развития Карелии увеличивается политическая значимость столицы республики и происходит усиление роли Петрозаводска как центра аккумуляции ресурсов.⁶

Трансграничный территориальный сдвиг. 723-километровая западная граница республики Карелия совпадает с государственной границей России и Финляндии.⁷ Граница с Финляндией до 2004 года являлась единственной границей России с Европейским Союзом. Эта граница не является новой,

⁶ Kirkow P. Foreign Trade Arrangements in Russia and its Regions: Relying on Foreign Capital to Generate Growth? // Post-Communist Economies and Economic Transformation. 1999. Vol. 11. № 1. P. 79–97.

⁷ Республика Карелия / Под ред. Е. Немкович, А. Карамзина. Петрозаводск: Карелия, 1999. С. 6.

созданной вследствие распада Советского Союза, как это случилось, например, с Псковской областью, но ее значение для развития республики на протяжении последних десяти лет коренным образом изменилось. Если при централизованном управлении советского периода все полномочия в области международных и внешнеэкономических связей были сосредоточены в руках союзного правительства, то в постсоветский период ситуация усложнилась. Хотя в соответствии с Конституцией России и федеративным договором внешняя политика осталась прерогативой федеральных органов власти, полномочия регионов в сфере международных и внешнеэкономических связей увеличились.⁸ По сравнению с другими регионами России особенно ощутимо это стало для Карелии. Крайняя закрытость по отношению к капиталистическим странам (в том числе к Финляндии) быстро сменилась довольно высокой степенью открытости, дополнительно усилившейся благодаря статусу Карелии как этнической республики в составе России⁹ и тесным культурным связям между Карелией и Финляндией.

Трансграничный территориальный сдвиг связан с развитием республики как приграничной территории. Но его влияние на региональное развитие в Карелии и Псковской области носит прямо противоположный характер. Так, если в последней сдвиг обострил экономический кризис региона,¹⁰ то в Карелии условия развития региона улучшились. Экономическое и политическое значение внешних связей республики, особенно с Европейским Союзом, резко возросло. Республика является официальным членом Баренцева Евро-Арктического региона, активно участвует в деятельности Совета государств Балтийского моря, Ассамблее европейских регионов и реализации европейских проектов развития сотрудничества «Северное измерение» и «Интеррег». Хорошо развитые связи с Финляндией и Скандинавскими странами оказывают влияние не только на экономический профиль региона и реализацию важных инвестиционных проектов,¹¹ но и на социальное

⁸ Романова О. Региональные интересы в контексте национальных: внешнеполитическое измерение // Регион в составе федерации: политика, экономика, право / Под ред. А. Макарычева. Нижний Новгород: Изд-во ННГУ, 1999. С. 137.

⁹ Сергунин А., Рыхтик М. Правовое регулирование международной деятельности российских регионов // Российские регионы как международные акторы / Под ред. А. Макарычева. Нижний Новгород: Изд-во ННГУ, 2000. С. 49–51; Jakobson-Obolenski S. Karelia within European, Russian, Northern Dimension: Problematising Spatio-Territorial and Political Relations in Northern Europe. University of Tampere: Gateway Papers, 1999. № 3.

¹⁰ См. гл. 6.

¹¹ См. об этом подробнее: Валуев В. и др. Интеграция региональной России в международную экономику // Российские регионы как международные акторы. С. 75–81.

развитие республики, и косвенно – на развитие публичной сферы Карелии. Здесь активно используется возможность получения западного финансирования на социальное развитие через гранты различных фондов, международных и государственных программ. Это касается не только республиканского, но и городского уровня власти. В определенной степени внешние связи и западные средства становятся дополнительным ресурсом, который вызывает определенную конкуренцию между республиканскими и городскими акторами.

Внешние связи проявляются и неявно, через добровольное и/или вынужденное принятие внутрирегиональными акторами международных норм,¹² что является необходимым условием получения ими западных средств. Речь идет о соответствии региональных и местных властей таким критериям, как демократический механизм принятия решений, прозрачный характер использования средств и эффективность работы органов власти и управления.¹³ Непосредственным проявлением этого воздействия стало активное участие региональных элит в программах обучения, проводимых западными партнерами. Постоянное участие в семинарах, тренингах, стажировках сказывается на риторике и действиях политических акторов, особенно в использовании ими прогрессивных методов управления и планирования. Более того, в ходе взаимодействий с Западом на политических акторов Карелии и города Петрозаводска накладываются определенные обязательства в смысле соблюдения привнесенных извне «правил игры» в экономической и политической сферах. В свою очередь, эти правила становятся нормативным образцом для карельских политиков.¹⁴ В этом смысле западные партнеры становятся постоянными и неустраняемыми внешними агентами местной автономии Петрозаводска, создавая дополнительные институциональные ограничения политического процесса в регионе.

Сдвиг территориально-отраслевой базы экономики республики был обусловлен не только «советским наследием», но и последствиями экономических реформ 1990-х годов. В советский период экономика республики характеризовалась четко выраженной ведомственностью. К началу 1990-х годов 95%

¹² См.: *Checkel J. Rethinking the Role of International Institutions in Post-Soviet States* // PONARS Policy Memos. 2000. № 135 (www.csis.org/media/csis/pubs/pm_0135.pdf) (доступ 3 ноября 2006).

¹³ Федоров В. Россия в ансамбле Европы // Современная Европа. 2001. № 4. С. 33–34.

¹⁴ Нечаев В. Региональные политические системы в постсоветской России // Pro et Contra. 2000. Т. 5. № 1. С. 85–86.

продукции на территории республики Карелия производились предприятиями союзного и республиканского подчинения.¹⁵ Это связано с особыми природными условиями и низкой долей сельскохозяйственных обрабатываемых земель (1,2% территории), а также наличием основного природного ресурса – леса (более 50% территории). Общий запас древесных ресурсов в лесах всех категорий и возрастов составляет примерно 800 млн куб. м. На долю республики в 1990-е годы приходилось 23% производимой в стране бумаги, более 9% целлюлозы, 4% деловой древесины.¹⁶ Поэтому главными отраслями республиканской экономики всегда были лесозаготовительная, деревообрабатывающая, целлюлозно-бумажная промышленность. Второй основной развитой в республике отраслью является добыча и переработка минеральных ресурсов: железной руды (предприятие «Карельский окатыш»), карельского гранита, габбро-диабазы, мрамора, драгоценных камней. И горная, и лесная отрасли промышленности начали развиваться в республике еще до революции, но в процессе советской политики индустриализации в 1930-е годы в Карелии, в основном силами системы ГУЛАГ, был создан объединивший все основные предприятия единый промышленный организм.¹⁷ Это касалось как лесозаготовительных предприятий, так и предприятий машиностроения для лесной промышленности, расположенных в городе. Поэтому в начале 1990-х годов город Петрозаводск еще оставался центром этого комплекса и играл важнейшую роль в экономике республики.

По мере становления рыночных отношений, однако, все больше усиливалась ориентация Карелии на экспорт и переработку природных ресурсов (леса, полезных ископаемых), и ситуация изменилась – теперь в Петрозаводске, в отличие от районов республики, оказались сконцентрированы в основном нерентабельные в новых условиях предприятия тяжелого машиностроения. К наиболее крупным предприятиям Карелии относятся акционерные общества «Кондопога», «Сегежский ЦБК», «Карельский окатыш», «Надвоицкий алюминиевый завод», машиностроительные заводы «Онежский тракторный завод», «Авангард» и др. Только последние два из перечисленных крупнейших предприятий республики находятся на территории Петрозаводска. В столице наиболее развита промышленность – машиностроение (42%), электроэнергетика (около

¹⁵ Никифоров А. Ждут большие дела // Ленинская правда. 1990. 21 февраля.

¹⁶ Республика Карелия. С. 9–11.

¹⁷ Народное хозяйство Карелии. 1926 – июнь 1941 года. Документы и материалы / Под ред. Л. Вавулинской. Петрозаводск: ИЯЛИ КНЦБ, 1991. С. 68–73; Смирнов В. Два века Онежского завода 1774–1974. Петрозаводск: Изд-во «Карелия», 1974.

40%), пищевая промышленность (около 15%). Такой экономический профиль был и остается достаточно типичным для многих крупных постсоциалистических городов России.¹⁸ Специфика Петрозаводска заключается, однако, в том, что экономика остальных районов республики основана в основном не на сельском хозяйстве (ввиду неблагоприятного климата), а на добыче и обработке природных ресурсов – в первую очередь леса и полезных ископаемых. В политическом отношении такая структура экономики обусловила слабость аграриев, в отличие от многих других регионов России. Особенно это ощущалось при правительстве Степанова. Правительство Катанандова уделяло больше внимания сельскому хозяйству, но оно не стало и не могло стать приоритетной отраслью.

Первостепенное значение лесной и добывающей отраслей промышленности для республики усугубляется еще и территориальной близостью к заинтересованным в импорте сырья западным странам, прежде всего, Финляндии. Всего экспортируется около 70% продукции республики. Экспорт леса и минералов, таким образом, становится главным источником пополнения республиканского бюджета и, соответственно, главным приоритетом для правительства республики. Следует подчеркнуть, что, в отличие от некоторых других отраслей экономики, связанных с экспортом природных ресурсов (например нефтяной и газовой), лесная и горнодобывающая промышленность до начала 2000-х годов не являлись частью вертикально интегрированных бизнес-групп, крупных трансрегиональных корпораций.¹⁹ Соответственно, предприятия этих отраслей в 1990-е годы управлялись не извне региона (компаниями, чьи офисы расположены в Москве),²⁰ а внутри него. Их благополучие во многом зависело от политики правительства республики, которое долгое время играло роль главного менеджера их экономической деятельности. В этих условиях город Петрозаводск с его крупным машиностроением, сильно пострадавшей с переходом к рынку отраслью, оказался в наиболее проигрышном положении по сравнению с другими районами республики.

Поскольку столица – не только не единственный, но и не главный экономический центр республики, донорами в республиканском бюджете являют-

¹⁸ См., в частности: *Власова Н.* Структурная модернизация экономики крупнейших городов России. Екатеринбург: Изд-во УрГУ, 2000.

¹⁹ Подробнее об этом см.: *Пантэ Я.* Олигархи. Экономическая хроника 1992–2000. М.: ГУ-ВШЭ, 2000. С. 25–76.

²⁰ Так, в регионах с доминированием предприятий ТЭК подобное внешнее управление вело к «приватизации власти» крупными корпорациями. См.: *Пережудов С., Латина Н., Семененко И.* Группы интересов и российское государство. М.: Эдиториал УРСС, 1999. С. 203.

ся, кроме Петрозаводска, и другие города и районы Карелии. При этом Кондопожский район и Костомукша демонстрировали гораздо большую бюджетную обеспеченность на душу населения, чем Петрозаводск. Так, в 2000 году при душевой бюджетной обеспеченности из городского бюджета в Петрозаводске 2615 рублей этот показатель в Кондопожском районе составил 5487,9 рублей, в Костомукше – 6597,9 рублей, в Сегежском районе – 4695,9 рублей. Между тем, Петрозаводск доминирует в республике в политическом плане хотя бы потому, что в нем живет 37,1% населения республики. Из 19 муниципальных образований (из них – 15 административных районов, одна национальная волость и три города республиканского подчинения) город Петрозаводск с населением 282,5 тысяч человек²¹ (на 1 января 1999 года) является самым крупным. По данным Госкомстата Карелии, на 1 января 2001 года в республике проживало 760,7 тысяч человек, из них в городах – 74%, в сельской местности – 26%. Современная демографическая ситуация, как и в целом по стране, характеризуется убылью населения, прежде всего, в сельских районах.²² Поэтому доля Петрозаводска в населении республики постепенно возрастает, в то время как его экономическое значение снижается.

Такое несоответствие политического и экономического статуса столицы региона создает немалые проблемы для муниципальной автономии. Экономические ресурсы городских акторов сужаются, а сам город вытесняется на периферию экономического развития региона. Все большую роль начинают играть добывающие территории республики, ранее находившиеся на периферии ее развития. Это подрывает основы для полицентризма политических акторов Карелии²³ и создает основания для конфликтов республиканских и городских акторов. Наметившееся с начала 2000-х годов включение в этот процесс внешних по отношению к региону экономических акторов – крупных трансрегиональных корпораций – также может иметь противоречивые последствия для муниципальной автономии.²⁴ Однако в 1990-е годы в ходе институционального строительства в регионе было создано такое институциональное регулирование, которое препятствовало перерастанию этих

²¹ Республика Карелия. С. 149.

²² *Поморжанская А.* Сколько нас? // Карелия. 2001. 6 февраля.

²³ Подробнее о воздействии этих тенденций на российскую политику см.: *Васильев С.* Экономические предпосылки олигархии и авторитаризма в современной России // Брифинг Московского центра Карнеги. 2001. Т. 3. № 6. С. 1–4.

²⁴ О роли интегрированных бизнес-групп в региональных политических процессах в России см., в частности: *Зубаревич Н.* Крупный российский бизнес на региональных выборах // Российский региональный бюллетень. 2002. Т. 4. № 2.

конфликтов в «войну всех против всех» или их разрешению по принципу «игры с нулевой суммой». Трансграничный территориальный сдвиг, помимо прочего, способствует хотя бы минимальному поддержанию демократических правил игры в регионе и препятствует заметному снижению уровня муниципальной автономии.

В целом противоречивое влияние ресурсных сдвигов на муниципальную автономию Петрозаводска не следует переоценивать. На сегодняшний день издержки сдвига территориально-отраслевой базы экономики республики лишь отчасти компенсируются выгодами от трансграничного территориального сдвига, причем влияние последних снижается по мере роста экономики. Но этот баланс выглядит весьма неустойчивым и может меняться под воздействием экзогенных факторов, которые во второй половине 2000-х годов ведут к дальнейшему снижению уровня местной автономии.

Агенты автономизации

Основными агентами автономизации местного самоуправления в Карелии вообще и в городе Петрозаводске в частности были мэры города Петрозаводска и другие городские акторы, включая городской совет.

В начале 1990-х годов местное самоуправление в Карелии переживало настоящий подъем. Первые выборы городского Совета на альтернативной основе состоялись 4 и 18 марта 1990 года, когда был избран первый демократический Совет, и руководство КПСС было практически отстранено от власти на городском уровне, хотя сохранило свои позиции в республике в целом. Председателем горсовета стал Александр Колесов, старший научный сотрудник отделения экономики Карельского филиала Академии наук СССР, а его заместителем – Андрей Демин, военнослужащий. Оба активно участвовали в процессе становления Совета. После многочисленных попыток избрания председателя горисполкома лишь к 21 июня 1990 года Совету удалось набрать необходимое (50% депутатов) количество голосов в пользу одного кандидата. Неожиданно им стал впервые баллотировавшийся на этот пост 35-летний Сергей Катананов, начальник производственно-строительного объединения крупнопанельного домостроения «Карелстрой». После того как во время путча 1991 года городские акторы, в отличие от республиканских, проявили себя как активные сторонники Ельцина, они получили большое политическое преимущество по сравнению с республиканскими властями, позиция которых в августе 1991 года была более неопределенной. Горсовет даже вызвал недоверие Верховному Совету Карелии в ответ на запрос Президиума

Верховного Совета РСФСР. Поэтому благодаря поддержке горсоветом и депутатами Верховного Совета РСФСР от Карелии кандидатура Катананова при назначении на пост мэра осенью 1991 года не вызвала сомнений. Назначение было формально подтверждено распоряжением Совета министров Карелии от 29 ноября 1991 года.

Городской Совет играл очень важную роль в процессе обретения муниципальной автономии. Рабочей группой горсовета под руководством Демина был разработан и принят на сессии Петрозаводского городского совета народных депутатов 6 мая 1992 года Устав о местном самоуправлении в городе Петрозаводске (один из первых в России). Уставом предусматривалось, что мэр «избирается сроком на 5 лет путем всеобщих, прямых и равных выборов при тайном голосовании».²⁵ Несмотря на это выборы не состоялись до республиканской реформы органов власти 1993–1994 годов.

Реформа местного самоуправления в Карелии началась задолго до принятия ФЗМСУ. Это было связано со специфическим восприятием в республике октябрьского кризиса 1993 года. Председатель Верховного Совета республики Виктор Степанов выступил на федеральном уровне в качестве активного сторонника «нулевого варианта», подразумевавшего перевыборы и Президента, и Верховного Совета России.²⁶ Тем самым он подверг себя и республику в целом опасности сильного давления и экспансии со стороны Центра. Выход виделся в достижении консенсуса и консолидации всех политических сил региона вокруг председателя Верховного Совета республики. В качестве инструмента достижения консолидации была выбрана реализация «нулевого варианта» на республиканском уровне: срочное проведение выборов всех уровней власти и согласованные разработка и консенсусное принятие Конституции и закона о местном самоуправлении. В республике, для которой указы Ельцина о роспуске Советов носили рекомендательный характер, такие шаги свидетельствуют, во-первых, о политической слабости региона в торге с Центром и необходимости демонстрации политической лояльности ему и, во-вторых, о стремлении упредить потенциальное вмешательство Центра в определение правил игры на региональном уровне (вплоть до опасности введения им внешнего управления регионом через назначение

²⁵ Устав о местном самоуправлении в городе Петрозаводске. Петрозаводск: Петропресс, 1992. Ст. 26, п. 1.

²⁶ См.: Сенатова О., Касимов А. Кризис политической системы и поражение идей российского федерализма // Очерки российской политики / Под ред. В. Гельмана. М.: ИГПИ, 1994. С. 39.

своих заместителей). Демократическая легитимация как политических акторов, так и основополагающих принципов политического устройства региона с помощью принятия новой Конституции и проведения выборов было одним из эффективных способов защиты слабых республик от угроз из Центра. Такая стратегия была использована и некоторыми другими республиками России, в частности, Удмуртией²⁷ и Марий Эл.²⁸ Элементом этой стратегии в Карелии стало также опережающее принятие законодательной базы местного самоуправления.

Недолгая конфронтация в октябре 1993 года между республиканскими Советом министров и парламентом по поводу оценки Указа Президента РФ № 1400 уже 20 октября сменилась консенсусом. Было принято решение о продолжении работы Верховного Совета до новых выборов, назначенных на 17 апреля 1994 года.²⁹ В этот день должны были состояться выборы всех ветвей и уровней власти, включая местный. На городском уровне, однако, события развивались еще быстрее. Это было связано с тем, что городские акторы не только испытывали давление Центра, но и вынуждены были «играть на опережение» по отношению к органам власти республики, стремясь защитить собственную автономию точно так же, как это делали республиканские акторы по отношению к Центру. Проведение выборов в этом отношении было вполне логичным шагом для усиления легитимации городских властей.

Уже 14 октября 1993 года городской Совет принял решение о самороспуске и проведении выборов в Петросовет в декабре 1993 года. Малому Совету было дано поручение подготовить «Временное положение о порядке проведения выборов представительных органов местного самоуправления в Петрозаводске», которое было разработано и принято уже в ноябре 1993 года. В соответствии с ним, первые и на тот момент единственные в Карелии выборы на местном уровне – в Петрозаводский городской совет – были совмещены с выборами в Федеральное Собрание 12 декабря 1993 года. Согласно Времен-

²⁷ См.: Егоров И., Мацузато К. Республика Удмуртия. Хроника политического процесса (1988-1999 гг.) // Регионы России. Хроника и руководители. Т. 7. Республика Татарстан, Удмуртская Республика, Республика Мордовия / Под ред. К. Мацузато. Sapporo: Slavic Research Center, Hokkaido University, 2000. С. 305–306.

²⁸ Белокурова Е., Денисова О. Республика Марий Эл // Регионы России: хроника и руководители. Т. 8. Республика Марий Эл, Чувашская Республика, Республика Башкортостан / Под ред. К. Мацузато. Sapporo: Slavic Research Center, Hokkaido University, 2002. С. 23–117.

²⁹ Запеклый А. Республика Карелия // Российский сборник / Под ред. Е. Михайловской. М.: Панорама, 1995. С. 144.

ному положению, депутаты избирались сроком на два года по смешанной избирательной системе. Из 60 депутатов 40 избирались по системе простого большинства и 20 – по общегородскому округу. В данном случае городские депутаты ориентировались на сходные по духу нормы проведения выборов в Государственную Думу, в целом следуя «самоуправленческой» идеологии, и, кроме того, преследовали интересы собственного переизбрания. По итогам выборов по общегородскому округу наибольшее количество голосов получил демократический блок «Авангард» (лидер – Лариса Злобина, популярная телеведущая ГТРК «Карелия»), также были созданы блоки «Беспартийные избиратели» (структура поддержки Катанандова и Колесова) и «Горожане» (во главе с Деминим). На первой сессии в январе 1994 года председателем городского совета был избран Катанандов, заместителем председателя – Демин, депутатом стал и Колесов³⁰. Если с точки зрения наполнения властных позиций выборы означали сохранение статус-кво, то с точки зрения местной автономии они стали важным шагом по укреплению позиций городских акторов в республике.

На республиканском уровне в соответствии с консенсусом октября 1993 года до апрельских выборов 1994 года должны были быть разработаны и приняты необходимые для реформирования органов власти поправки к Конституции Карелии и закон о местном самоуправлении. В ноябре 1993 года было принято постановление Верховного Совета республики «О реформе местного самоуправления», утвердившее «Основные положения реформы местного самоуправления в Республике Карелия». Были созданы рабочие группы по разработке новой редакции Конституции и закона о местном самоуправлении. В новой Конституции уже были закреплены основные принципы местного самоуправления. Статья 78 редакции, принятой в январе 1994 года, «признает и гарантирует местное самоуправление, которое самостоятельно в своих полномочиях и, в соответствии с Законом Республики Карелия, наделяется собственной компетенцией».³¹

В соответствии с консенсусным характером принятия закона в создании новых правил игры должны были на равных условиях принимать участие представители законодательных и исполнительных органов власти региона. В рабочую группу по разработке Закона о местном самоуправлении в Республике Карелия были включены члены Верховного Совета, Совета министров,

³⁰ С 1998 года он является министром финансов Республики Карелия.

³¹ Чаплинская В. и др. Местное самоуправление в Республике Карелия. Петрозаводск: Проект Tacis EDRUS9509. С. 12.

председатели исполкомов, представители и председатели районных и городских советов. Инициатива принятия этого закона исходила от представителей местных властей и депутатов ВС, которые видели свою цель в сохранении существующей структуры власти в республике и в силу отсутствия острого конфликта на региональном уровне – в защите от вмешательства со стороны Центра.

Таким образом, к началу 1994 года в Карелии сложилась благоприятная для агентов автономизации структура политических возможностей. На уровне республики еще не успел сказаться сдвиг территориально-отраслевой базы экономики, но уже начал проявлять себя трансграничный территориальный сдвиг, что находило свое отражение, в частности, в ориентации разработчиков Конституции республики на заимствование североевропейских образцов при выборе институционального дизайна.³² На федеральном уровне уже была принята декларирующая местную автономию Конституция России, но еще не были разработаны проекты ФЗМСУ, и правовая неопределенность благоприятствовала более активной позиции агентов автономизации в условиях дефицита информации о последствиях принимаемых решений. На уровне же расстановки политических сил в республике городские акторы играли роль «группы вето». Без их поддержки был невозможен столь необходимый для руководства республики политический консенсус. Интересы же городских акторов в этих условиях заключались в, как минимум, сохранении, если не расширении уже достигнутой автономии (в частности, проведение всеобщих выборов глав местного самоуправления, закрепление полномочий уже избранного Петросвета, его численности и избирательной системы).

В сложившейся ситуации интересы акторов вынуждали их к достижению консенсуса. Однако консенсус городских и республиканских акторов носил весьма ограниченный характер, а выбранный институциональный дизайн был полон оговорок и умолчаний на уровне идеологий при разработке республиканского Закона о местном самоуправлении в Республике Карелия, поскольку это был компромисс, между «управленцами» (республиканские акторы), с одной стороны, и коалицией «утилитаристов» и «самоуправленцев», с другой стороны, олицетворяемых на тот момент соответственно, фигурами Катанандова и Демина.

В результате первый в стране региональный закон «О местном самоуправлении в Республике Карелия» был принят на 23-й сессии Верховного Со-

³² Нечаев В. Указ. соч. С. 86.

вета 20 января 1994 года. В целом его можно оценить как весьма либеральный (по сравнению с другими региональными законами, принятыми позднее). Закон предполагал проведение всеобщих выборов в органы местного самоуправления на срок 4 года (и представительного органа, и главы местного самоуправления), подробно прописывал их компетенцию и структуру. При этом, однако, в законе было зафиксировано, что «глава местного самоуправления руководит работой совета»³³, что аргументировалось необходимостью исключить возможность конфликта между представительной и исполнительной властью на местах (как эхо октябрьских событий 1993 года в Москве). Как следствие, во всех муниципальных образованиях сложилась практика совмещения постов мэра и председателя совета. До реформы 2003–2005 годов в республике существовал только один освобожденный председатель совета – в Петрозаводске, были также неосвобожденные председатели совета в Костомукше и Олонецком районе, в остальных местных советах председательствовали главы администраций. Вместе с тем закон не ограничивал численность советов, а также позволял проведение выборов в них по смешанной системе.

Закон предусматривал, что местное самоуправление осуществляется на «самоуправляющихся территориях», то есть «в пределах территориальных единиц (населенных пунктов или волостей). Границы территориальных единиц могут совпадать с границами существующих районов, городов республиканского значения».³⁴ К закону прилагалось Постановление Верховного Совета «О порядке введения в действие Закона «О местном самоуправлении в Республике Карелия», которое предусматривало, что «до создания условий для реализации местного самоуправления в пределах населенных пунктов или волостей местное самоуправление осуществляется в границах существующих районов, городов республиканского значения».³⁵ Так как с 1994 года, за исключением Вепсской национальной волости, которая выделилась из Прионежского района, соответствующие условия в отдельных населенных пунктах так и не были созданы, самоуправляющимися территориями стали существующие на тот момент районы. Поэтому местное самоуправление осу-

³³ Закон Республики Карелия о местном самоуправлении в республике Карелия от 20 января 1994 года. Петрозаводск, 1994. Ст. 9, п. 4.

³⁴ Закон Республики Карелия о местном самоуправлении в республике Карелия от 20 января 1994 года. Петрозаводск, 1994. Ст. 2.

³⁵ Постановление Верховного Совета Республики Карелия «О порядке введения в действие Закона Республики Карелия о местном самоуправлении в Республике Карелия» от 20 января 1994 года. Петрозаводск, 1994. П. 3.

шествялось на 19 административных территориях – 16 районах и 3 городах республиканского значения (Петрозаводск, Костомукша и Сортавала). В законе также были учтены и интересы республиканских властей. Было зафиксировано «территориальное» и «административное» деление, чему был посвящен принятый одновременно с законом о местном самоуправлении закон «Об основах административного и территориального устройства Республики Карелия». Территория, на которой действует местное самоуправление, получила определение «территориальной единицы», в отличие от той, на которой действует государственная власть (административной единицы). Закон предполагал их возможное совпадение, то есть закладывал основы для введения государственного управления на территории, на которой действует местное самоуправление. Впоследствии при обсуждении ФЗМСУ органы власти Карелии весьма активно лоббировали это положение правительственного варианта законопроекта.³⁶ В соответствии с законом и Конституцией Карелии 1994 года регистрацией уставов муниципальных образований занималась верхняя палата республики. Позиции Верховного Совета оказались достаточно сильны, чтобы передать контроль за принятием и соблюдением уставов муниципальных образований Законодательному Собранию, в отличие от многих других регионов, где за это отвечали органы юстиции, подконтрольные региональной исполнительной власти.

Выборы в апреле 1994 года показали, что стратегия сохранения статус-кво на основе консенсуса оправдала себя в отношении основных политических акторов республики. Большинство из них усилили свои позиции, получив на выборах демократическую легитимацию. На выборах председателя правительства победу одержал Степанов, председатель Верховного Совета республики (с декабря 1989 года), представитель умеренно консервативного крыла в Союзе коммунистов Карелии, выдвинутый им и рядом групп избирателей. Выборы проходили на безальтернативной основе, поскольку два первоначально выдвинувших свои кандидатуры политика отказались от участия ввиду признания его бесперспективности. Это были председатель Совета министров республики Сергей Блинников и сотрудник администрации Президента России Петр Курицын, выдвинутый движением «Северная Россия» (структура Злобиной). Лидеры оппозиционного демократического блока «Авангард» вообще не выдвинули своей кандида-

³⁶ Рыженков С. Органы государственной власти в реформе местного самоуправления в России // Третье звено государственного строительства в России / Под ред. К. Мацузато. Sapporo: Slavic Research Center, Hokkaido University, 1998. С. 172–174.

туры. В такой ситуации Степанов набрал 68,7% голосов «за» и 26,7% «против».³⁷

В этот же день состоялись и выборы мэра Петрозаводска, победу на которых одержал Катананов. Борьба развернулась между ним и Злобиной – акторами, получившими большинство голосов на выборах в Петросовет в декабре 1993 года. Катананова поддержали блоки «Беспартийные избиратели», «Горожане» и даже коммунистическая «Альтернатива». Блок «Авангард», лидером которого была Злобина, раскололся и также поддержал Катананова. Поддержку Злобиной, соответственно, оказало лишь движение «Северная Россия», что оказалось явно недостаточным для победы. Злобина набрала лишь 25,43% голосов, тогда как Катананов получил 69,57% голосов (при голосовании «против всех» 4,99% избирателей).³⁸ Катананов одновременно был избран и депутатом Палаты Представителей Законодательного Собрания республики, а затем – председателем ее конституционного комитета. Палата Представителей (верхняя палата), избиравшаяся в 18 двухмандатных округах, совпадающих с границами административно-территориальных единиц (по состоянию на 1 января 1994 года) и работавшая не на постоянной основе, состояла, прежде всего, из глав районных администраций и традиционно была подконтрольна главе республиканского правительства. Избрание Катананова председателем комитета Палаты Представителей, таким образом, было свидетельством его поддержки республиканскими властями и еще одним проявлением существовавшего консенсуса. В Палату Республики Законодательного Собрания (нижнюю палату, работающую на постоянной основе) был избран Демин, который возглавил подкомитет по вопросам местного самоуправления в комитете по законности и правопорядку, по государственному устройству, вопросам местного самоуправления и национальной политике. Перейдя на республиканский уровень политической деятельности, он стал одним из наиболее активных агентов автономии местного самоуправления в Карелии.

Еще до федеральной реформы системы местного самоуправления в Республике Карелия был разработан и принят ряд законов в этой сфере. Так, 24 ноября 1994 года был принят Закон «О статусе депутата представительного органа местного самоуправления в Республике Карелия». 14 марта 1995 года Палатой Республики были проведены парламентские слушания «О взаимо-

³⁷ Затецкий А. Указ. соч. С. 147.

³⁸ Там же. С.151.

действии органов государственного управления и местного самоуправления», где были озвучены и приняты в качестве рекомендаций идеи для лоббирования в проект ФЗМСУ.

После принятия в 1995 году ФЗМСУ законодательство республики в сфере местного самоуправления претерпело незначительные изменения в рамках процедуры приведения его в соответствие с федеральным законодательством. Новая редакция республиканского закона была принята 9 февраля 1996 года. В течение последующих лет были приняты необходимые в связи с реформой местного самоуправления законы: «О муниципальной службе в Республике Карелия» от 28 ноября 1996 года, «О территориальном общественном самоуправлении в Республике Карелия» от 26 сентября 1996 года. Все законы, принятые в этот период в сфере местного самоуправления, разрабатывались в Палате Республики, прежде всего, Деминым, который последовательно отстаивал «самоуправленческие» позиции. Он был активным сторонником развития автономии местного самоуправления в духе «низовой демократии» массового общественного участия и т.д., что вполне согласовывалась с позицией «Яблока», активным деятелем которого он являлся в тот период. Деминым был внесен проект республиканского закона «О территориальном общественном самоуправлении», который был разработан по инициативе активистов движения территориального общественного самоуправления (ТОС) и группы депутатов Петрозаводского горсовета. За основу было принято городское Положение о территориальном общественном самоуправлении Петрозаводска. основополагающим моментом этого закона стала норма, согласно которой органы местного самоуправления информируют органы ТОС и учитывают их мнение по проектам решений. В закон было включено положение о том, что все предприятия и организации, расположенные на территории ТОСа, должны согласовывать с ним свою деятельность, хотя на практике оно работало только в тех редких случаях, когда действительно активные ТОСы инициировали открытый протест жильцов против каких-либо серьезных наступлений на их интересы.

Таким образом, в условиях консенсуса к 1998 году были созданы правила игры для местного самоуправления на республиканском уровне. Основными агентами этого процесса в Республике Карелия стали депутаты палат Законодательного Собрания от Петрозаводска во главе с Катанандовым и Деминым, выступавшие сторонниками автономизации местного самоуправления. Законодательная база республики закрепляла — то есть признавала и юридически, и фактически — политическую автономию местного самоуправления, что выразилось в быстром принятии на республиканском уровне всех необ-

ходимых основополагающих для ее развития законов и быстром проведении выборов. Это явилось одновременно и следствием, и толчком для закрепления принципов автономии местного самоуправления на городском уровне.

Стратегии агентов. Институциональное регулирование

Итак, на первом этапе городские агенты автономизации на фоне благоприятных политических возможностей активно использовали компромиссные стратегии при выработке правил игры. Помимо политических факторов, достижение консенсуса было связано и с диверсификацией экономических и политических ресурсов в республике. Это в целом способствовало развитию полицентризма политического режима в регионе³⁹ и, как следствие, попыткам достижения, скорее, компромисса, нежели двустороннему конфликту. В этом смысле случай Карелии имеет сходство с ситуацией в Пермской области.

Между тем, с 1995 года начались изменения, когда главный агент автономизации Катанандов перешел к наступательной стратегии конфликта с республиканскими акторами («протест»), наращивая свои политические ресурсы и выстраивая собственную политическую машину. При этом он активно использовал как риторику автономии местного самоуправления, так и свой статус мэра. Катанандов активно участвовал в работе Союза городов Северо-Запада России, в котором был избран вице-президентом, вошел в состав Совета по местному самоуправлению при Президенте России. По инициативе Катанандова была создана Ассоциация местного самоуправления республики, и он стал ее председателем. Ассоциация была призвана защищать интересы местного самоуправления и активно сотрудничать с республиканскими властями. Но на деле она стала дополнительным политическим ресурсом Катанандова.

Другими признаками перехода мэра к наступательной стратегии и строительству для этих целей собственной политической машины на городском уровне стали принятые изменения в Устав города. На последней 15 сессии старого состава совета 10 октября 1995 года, перед новыми выборами, назначенными на декабрь, на рассмотрение депутатов был предложен новый вариант, формально необходимый в связи с новым республиканским Законом о местном самоуправлении, а также изменениями в Законе «О выборах в органы местного самоуправления Республики Карелия». Последние были

³⁹ См.: Россия регионов: трансформация политических режимов. С. 60.

приняты Палатой Представителей 8 сентября 1995 года и предусматривали проведение выборов в местные советы только по одномандатным округам. Несмотря на попытки лоббирования депутатами городского совета и Палаты Республики смешанной избирательной системы, которая применялась на выборах в горсовет в декабре 1993 года, ее возможность была исключена. Более того, одновременно был отменен порог участия в 25%, а также возможность совмещения депутатского мандата городского и республиканского уровней. Все эти обстоятельства способствовали ослаблению советов и усилению глав местных администраций, особенно в Петрозаводске, где наиболее сильные оппозиционные депутаты городского совета одновременно являлись и депутатами Палаты Республики.⁴⁰ Принятая избирательная система, в свою очередь, делала совет более контролируемым со стороны мэра. Накануне выборов в городской совет депутатам была необходима поддержка со стороны Катанандова, поэтому они согласились и с другими его предложениями по поводу изменений в Уставе города.

В отличие от старого устава, работой и администрации, и нового городского совета стал руководить глава самоуправления, избираемый всенародно сроком на 4 года. На такой же срок избирался городской совет из 60 депутатов, работающих на неосвобожденной основе. На постоянной основе работал только заместитель главы самоуправления по работе с горсоветом, избираемый советом из своего состава по представлению главы самоуправления. Он осуществлял функции координации, технической подготовки сессий и «выполнял поручения главы местного самоуправления»,⁴¹ Таким образом, на смену сильному городскому совету пришел слабый.

Дальнейшим свидетельством усиления позиций Катанандова стали результаты новых выборов городского совета в декабре 1995 года. Был сформирован орган, практически полностью подчиненный главе самоуправления. Так, из 60 депутатов 24 были представителями городской социальной бюджетной сферы – образования и здравоохранения, традиционно лояльные мэру, 3 директора муниципальных предприятий, 4 представителя общественных организаций, 2 журналиста и 16 предпринимателей. Несмотря на то что выборы проходили исключительно по одномандатным округам, были сформированы фракции: «Будущее города», состоящая в основном из сторонников мэра «по

⁴⁰ Слеков В. Закон о выборах. Выбрали отступление // Петрозаводск. 1995. 3 октября.

⁴¹ Устав местного самоуправления города Петрозаводска, зарегистрированный Палатой республики Законодательного Собрания Республики Карелия 15 декабря 1995 года // Петрозаводск. 1997. № 29. 11 июля. Приложение, ст. 31.

должности» (работников социальной сферы), «Беспартийные избиратели» (политическая структура поддержки Катанандова), независимая фракция левой ориентации «Альтернатива» (7 депутатов), находящаяся в умеренной конструктивной оппозиции к мэру. Депутатами перестали быть те из них, кто одновременно входил в состав Палаты Республики, как, например, Демин или лидер карельского «Яблока» Александр Чаженгин и некоторые другие сильные оппозиционные депутаты.

Укрепив свои позиции на городском уровне, Катанандов перешел к борьбе за пост главы правительства. Уже в начале 1997 года, за год до намеченных на апрель 1998 года выборов он объявил о своем намерении участвовать в них. Позиции Степанова в республике к тому времени заметно ослабли. Его политика «торга» с Центром за получение ресурсов приносила все меньше успеха, а претензии на роль одного из неформальных лидеров республик в составе России оказались подорваны после событий октября 1993 года, в то время как нелояльность Степанова Кремлю не была забыта. На этом фоне можно предположить, что Катанандов рассматривался как более перспективный лидер и Центром, который в тот период вел активную «игру в местное самоуправление», и частью республиканских экономических акторов, заинтересованных в активной экономической политике регионального руководства и развитии международных связей. В довершение всего в разгар избирательной кампании в республике в отставку был отправлен главный патрон Степанова в Центре – премьер-министр Виктор Черномырдин.

Выборы главы правительства проходили в два тура, если в первом ни один кандидат не набирал более 50% голосов избирателей. В первом туре в голосовании приняло участие 57,15% избирателей, внесенных в списки. На пост главы правительства баллотировалось шесть кандидатов: политики начала 1990-х годов Сергей Блинников (3,3%), Лариса Злобина (4,25%), Мария Домасева (0,99%), лидер карельского «Яблока» Александр Чаженгин (8,57%), а также основные соперники, вышедшие во второй тур – Степанов (34,9%) и Катанандов (37,6%). Несмотря на ожидавшуюся легкую победу Катанандова в Петрозаводске, его результат в городе составил лишь 39,7%, всего на 2% больше, чем по республике в целом. Большую часть голосов в городе получил Чаженгин (12,6%).⁴² Второй тур при участии 49,03% избирателей состоялся 17 мая 1998 года, и Катанандов победил с небольшим перевесом: он получил 49,39% голосов против 43,09% голосов Степанова (против всех проголосова-

⁴² Цыганков А. Торг уместен // Карелия. 1998. 1 мая. С. 6.

ли 5,63% избирателей).⁴³ В городе ему опять же удалось набрать лишь 50,2% голосов. Специфика предвыборной ситуации в Карелии состояла в одновременности проведения выборов во все органы власти, кроме Петросовета, что обуславливало отсутствие сильного административного ресурса в районах (где главы местных администраций также находились в состоянии неопределенности и многие из них были переизбраны), неопределенность исхода выборов и неустойчивость электората.⁴⁴ Эти обстоятельства способствовали победе Катанандова, что показывает относительную слабость его позиций на выборах 1998 года.

В то же время, полностью сконцентрировавшись на республиканской предвыборной кампании, Катанандов не оставил после себя явного преемника на посту мэра. Он не принимал активного участия в проходивших одновременно городских выборах. Несмотря на то что публично Катанандов поддержал на выборах мэра своего первого заместителя Евгения Акатьева, его неприятия в тот момент не вызывала и кандидатура Демина. Последний же активно и плодотворно представлял интересы города в Палате Республики, будучи в этом смысле политическим союзником мэра. Основным соперником Демина был поддержанный Степановым Валерий Дубов, начальник Карельского управления госэнергонадзора. Главными лозунгами предвыборной кампании Демина были самоуправленческая риторика демократизации городского управления и критика чиновников республиканского правительства. Критика Степанова, основного противника Катанандова, со стороны Демина превращала его в глазах избирателя в сторонника мэра. В финансовом и политическом плане Демина поддерживали местные предприниматели, прежде всего, Василий Попов, владелец одной из крупнейших торговых систем республики, выигравший проходившие одновременно выборы главы Олонецкого района. Голоса избирателей распределились следующим образом: Акатьев получил 14,29%, Дубов – 32,65%, Демин – 38,75%, Пахомова – 1,66% (против всех проголосовали 9,89% избирателей). Выборы проходили в один тур, по системе простого большинства, что обеспечило избрание Демина.

Переход мэра, основного агента автономизации местного самоуправления, на региональный уровень управления свидетельствует о том, что достигнутой городом автономии и силы созданной им политической машины оказалось достаточно для успеха его наступательной стратегии, хотя он и не

⁴³ Постановление Центральной избирательной комиссии Республики Карелия от 21 мая 1998 года (<http://www.gov.karelia.ru/gov/News/1998/0522.html>).

⁴⁴ Цыганков А. Поле победы // Карелия. 1998. 22–29 мая.

был легким. В то же время, помимо ситуативных и политических факторов, победу Катанандова можно объяснить и изменением структуры политических возможностей. Сдвиг территориально-отраслевой базы экономики республики сыграл здесь не последнюю роль. Постепенный переход экономики республики к ориентации на экспорт требовал проведения более активной инвестиционной политики и рыночного подхода к руководству республикой: критерием успеха лидеров становилась эффективность управления. Несмотря на богатые природные ресурсы Карелии, в начале 1990-х годов лесозаготовительная отрасль была низко рентабельной и дотационной в связи с отсталостью технологий заготовки и, особенно, переработки леса.⁴⁵ Для ее подъема и обеспечения эффективности экономики республики было необходимо привлечение инвестиций, в чем не мог преуспеть Степанов – руководитель советского типа (в смысле приоритетности перераспределительного подхода в управлении). Экспортная ориентация региона, таким образом, способствовала успеху руководителя рыночного типа.

Мэр «унес» с собой и достигнутую автономию, воплощенную на практике в созданной им политической машине. По крайней мере, в первое время ситуация выглядела именно таким образом. В кадровом отношении произошла полная смена составов администраций – и республиканской, и городской. Основная часть сотрудников городской администрации перешла на республиканский уровень управления, большинство – по предложению нового главы правительства, некоторые по собственной инициативе, не желая работать с новым мэром. Одновременное масштабное обновление кадров в петрозаводской мэрии происходило впервые. Катанандов, пришедший в нее в 1990 году, не принимал таких масштабных мер, работая со старыми кадрами. В 1998 году новый мэр, не имевший своей команды, столкнулся с кадровой проблемой.

Тем не менее к этому моменту уже было создано институциональное регулирование автономии местного самоуправления как на региональном, так и на городском уровнях. В отличие от других элементов (прежде всего, кадровых и персональных) городской автономии, являясь своего рода ее «основным капиталом», оно не могло быть резко изменено или «унесено» мэром. Новому мэру институциональное регулирование досталось в таком виде, что, используя существующую автономию и собственные политические ресурсы, Демин смог отстаивать свои позиции с помощью активной наступательной стратегии «протеста».

⁴⁵ Северный экономический регион: проблемы, тенденции, перспективы развития / Под ред. Г. Лузина. СПб.: Наука, 1992. С. 56.

Кадровую проблему новый мэр решил за счет молодых кадров – в основном, предпринимателей. На замещение многих руководящих должностей были проведены конкурсы, и посты руководителей департаментов и управлений в большинстве своем заняли профессионалы в соответствующих сферах. Это оказало позитивное влияние на эффективное проведение управленческой реформы в городской администрации, прежде всего, благодаря легкости обучения молодых кадров и отсутствию бюрократических стереотипов у профессионалов. Однако отсутствие слаженной команды и управленческого опыта вызывало текучесть кадров.

Новый мэр не мог располагать такими ресурсами, как личные связи Катанандова с представителями федерального центра, пост вице-президента Союза городов Северо-Запада, председателя Ассоциации местного самоуправления Республики Карелия. Это должно было быть компенсировано созданием новой городской политической машины, рыночного и децентрализованного типа. Рыночного – потому что его эффективность была продемонстрирована победой Катанандова на республиканских выборах. Децентрализованного – в связи с идеологией нового мэра как «самоуправленца», активного сторонника местной автономии, проявившего себя в этом качестве в республиканском парламенте. Немалую роль сыграл и фактор трансграничного территориального сдвига. Постоянный участник международных семинаров, программ обучения и прочих мероприятий такого рода, Демин был заинтересован в получении инвестиций и поддержке программ социального развития со стороны западных партнеров, что требовало от него проведения политики реформ городского управления. В силу этого сочетания идеологии и интересов Демин считал необходимым реформирование системы городских органов власти в соответствии с западными образцами, основанными на демократической традиции. Кроме того, в первое время после выборов, когда сложившийся при прежних акторах консенсус еще сохранялся, новый мэр мог постепенно усиливать свои позиции как внутри города (увеличивая тем самым уровень политической автономии), так и по отношению к внешним акторам – федеральному Центру и международным партнерам.

К наступательной стратегии Демин перешел в 1999 году – в условиях наиболее высокой неопределенности политической ситуации в республике. Во-первых, в декабре 1999 года должны были состояться выборы в городской совет, на которых Демину было необходимо усилить свои позиции. Во-вторых, Катанандов на посту главы правительства стал одним из активных участников создания объединения «Отечество» под руководством Юрия Лужкова.

В этом отношении неопределенность исхода федеральных парламентских, а затем президентских выборов выражалась в неопределенности влияния Катанандова внутри региона. Масштабная антилужковская кампания осени 1999 года обострила ситуацию и ослабила его позиции в республике и в Центре. В то же время активизация муниципальных деятелей перед думскими выборами в некоторой степени усиливала позиции мэров на фоне неопределенности перспектив политики Центра в отношении местной автономии.

Элементом наступательной стратегии Демина стала разработка нового Устава города. Одно из главных изменений заключалось в усилении городского совета, посредством чего мэр пытался закрепить городскую автономию, привлечь на свою сторону действующих депутатов и провести в совет своих сторонников. Тем самым в лице представительного органа он мог получить сильного союзника, потребность в котором испытывал. Весной 1999 года была создана рабочая группа, которая состояла из представителей городской администрации и некоторых депутатов Петросовета. В августе 1999 года Демин пригласил из Москвы группу экспертов Совета по местному самоуправлению при Президенте России под руководством Олега Алексеяева, которая должна была оказать консультативные услуги по подготовке проекта нового городского устава.

В качестве причин необходимости принятия нового Устава было названо несоответствие старого законодательству о местном самоуправлении, его неполнота, противоречивость и недостаточность регулирования компетенции и функций представительных и исполнительных органов. Более того, указывалось на необходимость «децентрализации власти, прозрачности власти и бюджета». Для этого были поставлены две основные цели: во-первых, разделение властей (введение поста освобожденного председателя горсовета), передача большего объема полномочий представительному органу. В качестве второй задачи была сформулирована необходимость повышения эффективности работы городской администрации путем изменения ее структуры, более четкого разделения обязанностей и перехода на новые управленческие и программные методы работы. Децентрализация власти должна была состоять и в передаче ряда управленческих функций первому заместителю главы местного самоуправления, то есть во введении должности управляющего. Для разработки новых методов и включения в этот процесс сотрудников администрации еще на первом этапе подготовки закона проводились многочисленные семинары, посвященные, прежде всего, программно-проектным методам работы.

В Горсовете уже давно зрела идея введения освобожденного поста председателя, однако при старом главе самоуправления она не имела шансов на реализацию. В 1999 году появилась возможность, которая привлекала депутатов. Новая редакция Устава была принята 19 октября 1999 года на последней сессии Петросовета второго созыва. Против Устава проголосовали только те депутаты, которые находились в жесткой оппозиции Демину, прежде всего, фракция «Альтернатива». Лидеры оппозиционных фракций: Галина Васильева, лидер «Блока Галины Васильевой», Владимир Собинский, лидер фракции «Беспартийные избиратели», поддерживаемый Катанандовым, лично голосовали против, в основном, для поддержания своего оппозиционного имиджа, обеспечивая положительное голосование своих фракций. В соответствии с новым Уставом со следующего созыва должен был быть избран председатель Совета для работы на освобожденной основе. Кроме того, некоторые вопросы, решаемые ранее администрацией, по новому Уставу перешли в компетенцию Совета. Например, это касалось вопросов, связанных с реорганизацией и ликвидацией муниципальных учреждений, с утверждением кредитов и объектов собственности под приватизацию.

Выборы в новый Горсовет были совмещены с выборами в Государственную Думу 19 декабря 1999 года. В них приняли участие 61% избирателей. Но в 22 округах из 60 голосование было признано недействительным, в основном из-за того, что против всех кандидатов проголосовало наибольшее количество избирателей. Поскольку для работы Совета необходимо избрание не менее 2/3 депутатов, Горсовет был сформирован только после довыборов, состоявшихся 26 марта 2000 года при участии 55% избирателей. В предвыборной кампании наиболее активно вел себя Демин, в интересы которого входило формирование лояльного ему городского Совета, особенно в свете увеличения полномочий этого органа. Но немалую активность проявил и председатель республиканского правительства, заинтересованный в сохранении своего влияния на городскую политику. К тому же, участие Катанандова в образовании «Отечества» заставляло его стремиться к продвижению интересов партии на выборах всех уровней, включая городские.

Результатом выборов стала фактическая победа Демина, которому удалось обеспечить в Горсовете большинство в свою поддержку. Смена состава Горсовета была довольно ощутимой – из 60 депутатов только 16 были депутатами прошлого созыва, причем 13 из них принадлежали к фракциям: 6 – к «Отечеству» (бывшая фракция «Беспартийные избиратели»), 3 – к «Будущему города» и 3 – к «Блоку Галины Васильевой». При этом профессио-

нальный состав депутатского корпуса изменился мало. Доля представителей сферы образования и здравоохранения республиканского и городского уровней даже увеличилась: вместо 24 их стало 27. Число предпринимателей практически осталось неизменным (20 вместо 19). Увеличилось и число журналистов – с двух до семи, в основном, это сотрудники СМИ, принадлежавших союзнику Демина Попову, которые вошли в «Блок Галины Васильевой».

В апреле 2000 года были сформированы фракции городского Совета: близкая мэру фракция «Будущее города» в количестве 14 депутатов и умеренно поддерживающая его фракция «Блок Галины Васильевой» в составе 11 депутатов. Вместе с развитием конфликта между городским и региональным уровнем перешла в оппозицию к мэру фракция «Отечество» в количестве 12 депутатов. Из 7 членов левоцентристской оппозиционной фракции «Альтернатива» в предыдущем созыве в новый совет были избраны лишь двое. Таким образом, мэру удалось обеспечить лояльное большинство в городском Совете и провести предложенную им кандидатуру на пост председателя. На первой сессии 11 апреля 2000 года председателем была избрана директор средней школы Людмила Тихонова, потенциальный член фракции «Будущее города», отказавшаяся от вступления во фракцию в связи с избранием председателем. На сессии Совета 12 сентября 2000 года 37 голосами «за» и 13 «против» был избран и заместитель председателя, работающий в соответствии с Уставом на неосвобожденной основе. Им стал Вячеслав Кашин, член фракции «Блок Галины Васильевой», заведующий курсом социальной медицины и организации здравоохранения Петрозаводского госуниверситета.

Вторая часть реформы Демина, связанная с повышением эффективности работы городской администрации, проводилась на протяжении всего 2000 года. В сентябре 2000 года глава самоуправления издал Постановление «О разграничении полномочий между главой местного самоуправления и первым заместителем главы местного самоуправления – руководителем (главой) администрации», в соответствии с которым в функции последнего вошло управление текущими делами. Это означало определенную децентрализацию власти и освобождение главы самоуправления для политической борьбы. На сессии совета 12 сентября 2000 года было согласовано назначение депутата горсовета Валерия Ялова, генерального директора АО «Крупнопанельное домостроение», на должность первого заместителя главы самоуправления. Решение было принято 45 голосами при тайном голосовании, трое воздержались.

К концу 2000 года была полностью введена в действие структура администрации, определенная новой редакцией Устава. Задержка объяснялась предвари-

тельным периодом социологических исследований, мониторинга и активной подготовкой кадров, которая заключалась в проведении семинаров, тренингов, других обучающих мероприятий, чаще всего проводившихся с привлечением западных и московских экспертов в рамках проектов, финансируемых из внебюджетных источников. Реформирование структуры администрации заключалось в объединении блоков управления в четыре основных департамента, для того чтобы исключить дублирование функций в администрации. Были сформированы департаменты экономики и финансов, градостроительства и городской недвижимости, жилищно-коммунального хозяйства и социального развития города. Главы департаментов были непосредственно подчинены не главе самоуправления, а его первому заместителю — главе администрации.

Большое место в реформе городского управления заняло внедрение новых методов менеджмента, прежде всего, программно-проектных. Еще одним новшеством мэра стало введение с 1 июля 2000 года и развитие системы конкурсного размещения муниципального заказа, которая стала применяться буквально во всех областях городского хозяйства и управления. В каждом департаменте был создан свой отдел муниципального заказа. Это сказалось на повышении эффективности использования муниципальной собственности. Так, за полгода было заработано и сэкономлено 10 млн руб. — около 15% городского бюджета, хотя на конкурс было выставлено использование не более 10% расходов бюджета. Такая политика мэра объяснялась совокупностью причин, выраженных в идеологии и интересах повышения экономической автономии города. Эффективное управление способствовало повышению доли собственных доходов в городском бюджете, усиливало позиции мэра в отношениях с экономическими акторами, а также повышало шансы получения ресурсов извне как в виде инвестиций, так и в виде социальных программ с европейскими партнерами.

Таким образом, наступательная стратегия мэра в рамках поставленных целей оказалась достаточно успешной. К 2000 году ему удалось сохранить и даже повысить уровень политической автономии местного самоуправления. Это было достигнуто благодаря реформе городских органов власти — усилению городского совета и повышению эффективности управления на уровне городской администрации, а также привлечению в качестве союзников мэра западных партнеров, столичных экспертов, общественности в лице ТОСов и общественных организаций.

В то же время для Катанандова этот период оказался неудачным. Блок «Отечество — Вся Россия», в создании которого он активно участвовал, получил в Карелии 8,99% при показателе в среднем по России 13,33%, при этом

«Единство» получило в республике 31,8% (в среднем по РФ 23,32%), а «Яблоко» — 9,9% (5,93%).⁴⁶ В Петрозаводске ОВР получил чуть больше, чем в среднем по республике — 10,73%, хотя и заняв четвертое место после «Единства» (19,45%), «Яблока» (15,81%), КПРФ (14,48%) и СПС (14,02%). В целом, ситуация неопределенности думских выборов 1999 года разрешилась не в пользу Катанандова, хотя по результатам выборов и «муниципалы» не получили никакого дополнительного преимущества.

Конфликт и кризис: от «протеста» к «уходу»

Успехи наступательной стратегии Демина и повышение уровня автономии города в 1999 году не могли остаться без внимания Катанандова, который сам годом ранее успешно использовал «протест» для победы на республиканских выборах и осознал его опасность. Поэтому он начал предпринимать шаги, связанные с ограничением автономии местного самоуправления и ослаблением Демина, с целью вынудить его перейти к оборонительной стратегии, а в перспективе — и к снижению уровня городской автономии. Это привело к конфликту между республиканским и городским уровнями власти. Необходимо отметить, что Катанандов с самого начала руководства регионом довольно большое внимание уделял контролю над органами местного самоуправления. При председателе правительства был создан Совет по местному самоуправлению, в который вошли главы местного самоуправления и члены правительства. Совет собирается регулярно, около двух раз в квартал для обсуждения различных общих вопросов, но его решения носят рекомендательный характер. При Министерстве труда был создан специальный отдел по работе с органами местного самоуправления, целью которого стал анализ проблем местного самоуправления и поиск методов их решения. Основным партнером отдела стала Ассоциация местного самоуправления, созданная еще в 1995 году Катанандовым и состоящая из глав всех муниципальных образований республики. Выборы ее нового председателя, однако, закончились поражением Демина, который как глава самого большого муниципального образования претендовал на этот пост. В результате он вышел из Ассоциации, и правительство республики обсуждало проблемы местного самоуправления, прежде всего, с главами районов. Более активно, чем раньше правительство начало участвовать в законодательной деятельности республиканского парламента, в том числе в сфере местного самоуправления.

⁴⁶ Данные ЦИК РФ см.: http://www.fci.ru/gd99/vb99_int/default.htm.

Первые признаки конфликта можно было заметить на заседаниях горсовета, где проявлял активность лидер оппозиции Владимир Собинский, который через структуру «Отечества»⁴⁷ был тесно связан с главой правительства, и на страницах республиканских газет. Особенно жесткой критика городских органов власти со стороны республиканских акторов и подконтрольных им СМИ стала осенью 2000 года в связи с обвинениями в адрес мэра в коррупции. Поводом к этому стала закупка для города 25 пассажирских автобусов марки «Мерседес» у петербургской посреднической фирмы на завышенную сумму 21 млн руб.

Следующая фаза конфликта пришлась на момент принятия республиканского бюджета 2001 года. Многие проблемы были связаны с федеральной налоговой реформой, и бюджетный процесс был затруднен в большинстве регионов. Однако в Карелии он совпал с моментом наступления на экономическую и политическую автономию местного самоуправления со стороны республиканских акторов. Немалую роль в этом сыграл и явно обозначившийся сдвиг территориально-отраслевой базы экономики республики, заметно ослабивший позиции города в региональном бюджетном процессе.

Бюджетный процесс в Карелии отличался тем, что здесь — в одном из первых субъектов Российской Федерации — еще в конце 1998 года был принят Закон «О государственных социальных стандартах и финансовых нормативах в Республике Карелия». До принятия этого закона подготовка республиканского бюджета в соответствии с процедурой, заложенной в законе «О бюджетном процессе в Республике Карелия», как и везде, представляла собой неформальный торг глав местного самоуправления с правительством. Подготовленный в министерствах финансов и экономики республики бюджет согласовывался с представителями муниципальных образований. Если согласования достигнуть не удавалось, создавались согласительные комиссии по каждому району на паритетных началах из представителей органов местного самоуправления и правительства. Для вынесения бюджета на голосование в Законодательное Собрание было необходимо подписание протокола согласования (или разногласий). Роль глав местного самоуправления, таким образом, при принятии бюджета была довольно большой, процедура согласования обеспечивала им участие в бюджетном процессе и давала возможности торга в рамках формализованной процедуры, во многом исключавшей произвол в бюджетном процессе.

⁴⁷ С марта 2002 года Собинский является председателем регионального отделения «Единой России».

Республиканский закон о социальных стандартах, однако, уменьшил роль глав местного самоуправления, легитимировав меры правительства по сокращению бюджетов районов-доноров. Разработка этого закона проводилась экспертами еще по инициативе правительства Степанова. На более поздней стадии в подготовке законопроекта принимали участие и представители органов местного самоуправления. Закон подразумевал, что при разработке республиканского бюджета и выравнивании местных бюджетов расчеты расходной части производятся исходя из единых социальных стандартов и их финансовых нормативов. Потребности муниципальных образований, таким образом, определялись в расчете на душу населения, и необеспеченные суммы компенсировались при помощи трансфертов и регулируемых налогов на республиканском уровне.⁴⁸ Принятый закон начал реализовываться только при формировании республиканского бюджета на 2000 год. В конце 1999 года, когда это происходило впервые, позиция региональных органов власти по отношению к политической автономии местного самоуправления в целом оставалась благоприятной. Поэтому правительство предприняло дополнительные меры по обеспечению консенсуса и согласованности бюджета. Была проведена сеть семинаров, деловых игр, в том числе с главами местного самоуправления, депутатами Законодательного Собрания, правительством. Более того, по инициативе Министерства финансов республики поступления были распределены равномерно. Регулирующие налоги делились пополам между республиканским и местными бюджетами, от чего выиграли, прежде всего, районы-доноры и город Петрозаводск. Однако, несмотря на то что бюджет был сформирован с применением социальных стандартов, их финансовые нормативы по факту заведомо не могли исполняться. Так, в 2000 году показатель финансовой обеспеченности местных бюджетов составил около 86 %, а на 2001 год он был заложен лишь на 70 % из-за отсутствия финансовых возможностей.⁴⁹

В 2001 году политическая ситуация в регионе изменилась, эксперимент был забыт, и не было проведено не только публичного обсуждения, но и обычной процедуры торга в виде формального согласования проекта бюджета с органами местного самоуправления. Аргументация правительства состояла

⁴⁸ Сходные по смыслу нормы были заложены и в принятый в 2003 году новый вариант ФЗМСУ.

⁴⁹ Дружинин П. Анализ межбюджетных отношений в Карелии в 90-х годах // Прикладной бюджетный анализ / Под ред. Т. Виноградовой, В. Бескровной. СПб.: Центр «Стратегия», 2001. С. 178.

в том, что новый Бюджетный кодекс Российской Федерации не прописывает эту процедуру и не обязывает к ней региональные власти. Главам местного самоуправления районов-доноров оставалось лишь открыто выступить против республиканской власти. Лидером конфликтующих глав местного самоуправления стал союзник Демина глава сельскохозяйственного Олонецкого района Василий Попов. Его позиция объяснялась тем, что в 1999 году в республике был произведен эксперимент, при котором сельскохозяйственный район отказался от дотаций, оставляя в своем распоряжении муниципальную и республиканскую долю налогов, собираемых на территории района, и показал хорошие результаты, запустив несколько крупных производств. Такие особые условия были возможны благодаря хорошим отношениям Попова с правительством. В 2000 году условия были несколько хуже, а при формировании бюджета 2001 года по модели социальных стандартов в особых условиях было отказано и ему. В результате Попов перешел к «протесту» в тот момент, когда Демин уже практически отказался от этой стратегии. Непосредственным поводом для этого шага мэра стали давление республиканских акторов и угрозы возбуждения против него уголовных дел по упоминавшемуся делу об автобусах и ряду других более мелких дел. Но главной причиной стало сужение ресурсной базы города и ограничение экономической автономии местного самоуправления, чему Демин был не в состоянии противостоять.

По сравнению с бюджетом 2000 года целый ряд регулирующих налогов, прежде всего, налог на прибыль, был полностью закреплен за республиканским бюджетом, а местному самоуправлению были оставлены только 5%, которые минимально обязательны в соответствии с федеральным законодательством. Прежде всего, это ударило по Петрозаводску, потому что для него этот налог создавал основу налоговых поступлений, и изъятие 90% того распределения, которое раньше оказывалось в бюджете города, привело к увеличению до 30% необеспеченных источников в городском бюджете и необходимости его пересмотра уже после принятия.

Поскольку бюджет 2001 года не был согласован с главами местного самоуправления, его принятие в Законодательном Собрании сопровождалось скандалом. Верхняя палата парламента, Палата Представителей, традиционно подконтрольная главе правительства, приняла бюджет, который по регламенту в течение семи дней должен был быть согласован (одобрен или отклонен) Палатой Республики. Депутаты последней были настроены резко против бюджета, в том числе депутаты от районов-доноров, от Петрозаводска (6

из 36 депутатов), а также созданная в июне 2000 года левоцентристская фракция «Местное самоуправление», состоящая из 6 депутатов разной партийной принадлежности – членов КПРФ, «Яблока» и беспартийных. Странники главы правительства в нижней палате составляли меньшинство, и поэтому они использовали метод срыва кворума, для того чтобы в течение семи дней Палата Республики не смогла рассмотреть принятый Палатой Представителей бюджет. Таким образом, бюджет был подписан главой правительства без решения Палаты Республики. В результате в борьбе за снижение экономической (и отчасти политической) автономии местного самоуправления республиканские акторы одержали победу, нейтрализовав сторонников «муниципалов» в республиканском парламенте.

Другой стороной наступления на экономическую и политическую автономию города, проводимого правительством республики, стала его ориентация на централизацию средств в целях проведения единой и более эффективной экономической политики на уровне республики. В этом плане республиканские власти начали проводить по отношению к городу ту же политику, что и Центр по отношению к регионам. В республике в 2001 году был заложен бюджет развития, приняты два закона: «Об инновационной деятельности» и «О бюджете развития». В рамках этих законов развивающиеся производства освобождались от налога на прибыль, налога на имущество, выделялись кредиты предприятиям на конкурсной основе под конкретные бизнес-планы. Но здесь решающее воздействие оказал сдвиг территориально-отраслевой базы экономики республики. Поскольку на практике наиболее перспективными производствами Карелии оказались предприятия лесной промышленности, расположенные в районах за пределами столицы республики, то именно они, в основном, получали как экономическую, так и политическую поддержку республиканского правительства (что было особенно значимо при привлечении иностранных инвестиций). Напротив, предприятия, расположенные в Петрозаводске, за небольшим исключением оказались вне поддержки республиканского правительства, в основном из-за их нерентабельности и/или неспособности представить быстро окупающиеся проекты.

Городская администрация, в свою очередь, при дефиците ресурсов не была способна поддерживать крупные предприятия и практически не вела никакой политики экономического развития. Несколько мини-проектов, поддерживающих необходимые для жизнедеятельности населения предприятия по производству хлебобулочных и макаронных изделий, мяса, молока

и т.п., проблемы не решали. Остальные городские предприятия сотрудничали с городской администрацией в основном лишь на уровне предоставления информации о ситуации на предприятиях и ее прогнозировании.

Таким образом, изменение политики республиканского правительства привело к резкому ограничению экономической автономии местного самоуправления. Город Петрозаводск, принявший свой бюджет на 2001 год раньше республиканского, еще в декабре 2000 года, был вскоре вынужден его пересмотреть. Мэр мог использовать лишь оборонительную стратегию и покрывать возникший дефицит бюджета либо за счет приватизации городской собственности, сокращая собственные экономические ресурсы, либо идти на дополнительный торг с правительством на основе деформализации правил («уход»), тем самым, сокращая свою политическую автономию. Хотя некоторое время наблюдались признаки попыток заключения неформального «соглашения элит»⁵⁰ между председателем правительства и мэром города, но они не удалась, и мэру оставалось лишь использовать сугубо оборонительную стратегию. Так, на сессии горсовета 28 февраля 2001 года была принята новая программа приватизации, не предусмотренная ранее, что являлось лишь временным и частичным решением.

Вместе с тем Демин, потерпев поражение в ходе конфликта, был вынужден попытаться восстановить существовавший ранее консенсус в отношениях города и республики. Но, в отличие от ситуации 1993–1994 годов, условия компромисса диктовали уже не городские, а республиканские акторы. В преддверии подготовки к назначенным на 2002 год выборам они не захотели пойти на компромисс, и в ноябре 2001 года против Демина республиканской прокуратурой было возбуждено уголовное дело о той же закупке автобусов на завышенную сумму. Демин даже попросил Палату Представителей, членом которой он был, снять с него депутатскую неприкосновенность, чтобы ускорить следствие. Конфликт разрешился, однако, лишь на выборах мэра 28 апреля 2002 года. В течение всей кампании республиканские власти открыто делали ставку на кандидатуру Виктора Маслякова, бывшего первого заместителя председателя правительства Карелии, который в конечном итоге и одержал победу, получив 40,37% против чуть больше 10% голосов в поддержку Демина. Это соответствовало и результатам одновременно проводившихся выборов республиканских органов власти: главой республики после первого

⁵⁰ О причинах и следствиях такого рода соглашений в становлении региональных политических режимов в России см.: Россия регионов: трансформация политических режимов. С. 146–180.

тура стал Катананов, а в Законодательном Собрании подконтрольная ему фракция «Единой России» получила более 75% голосов.

Жесткое противостояние двух уровней власти затронуло и городской совет, который разделился на две равные по силам и оттого блокирующие друг друга группировки. Еще в начале 2001 года ранее полностью лояльная Демину председатель Горсовета выступила с предложениями, направленными на усиление Совета (вразрез с мнением мэра). Речь шла об изменении двух статей Устава: во-первых, о введении освобожденной должности заместителя председателя Горсовета и, во-вторых, об исключении положения о том, что все изменения в Устав вносятся на рассмотрение Совета исключительно мэром или с его заключением. Это свидетельствовало о том, что городской Совет в этой ситуации стремился расширить свои полномочия в целях влияния на процесс пересмотра городского Устава и дистанцироваться от опального оппозиционного мэра. Дополнительным аргументом в пользу изменения Устава города стали результаты плановой проверки в рамках кампании по приведению регионального и местного законодательств в соответствие с федеральным: республиканская прокуратура прислала в горсовет около сотни замечаний к Уставу.

В результате противостояния в городском совете его прежний председатель Людмила Тихонова по собственному желанию ушла со своего поста весной 2001 года, и Горсовет в течение целого года не имел председателя. Выборы нового председателя наталкивались на жесткое противостояние сторонников и противников мэра (сторонников республиканской власти) внутри совета. Последние добились избрания на пост председателя своего «ставленника» Владимира Собинского, лидера городского отделения «Отечества», а позднее – «Единой России», лишь в мае 2002 года, после поражения Демина и последовавшего за ним выхода из поддерживавшей его фракции ряда депутатов.

Таким образом, в 2000–2001 годах автономия местного самоуправления была резко ограничена органами государственной власти регионального уровня. Мэру города пришлось перейти от «протеста» к «уходу» и от активной наступательной стратегии – к пассивной обороне. Как политические (давление через СМИ, угроза привлечения к уголовной ответственности), так и экономические (принятие бюджетов 2001 и 2002 годов) средства республиканских властей оказались недостаточными, для того чтобы исключить угрозу вызова со стороны мэра. В результате в 2001 году город Петрозаводск (впервые за годы реформ) испытал падение показателя политической автономии до предреформенного уровня. В то же время в результате конфликта

был усилен городской Совет, который стал важной площадкой для решения политических конфликтов.

Новое наступление на местную автономию: еще один шаг назад

Несмотря на поражение на выборах 2002 года мэра Петрозаводска Демина и приход лояльного главе республики Маслякова, уровень политической автономии города в тот момент оставался довольно высоким. Предшествующие десять лет реформ местной власти не прошли зря и не могли быть перечеркнуты даже после перехода главного агента автономии — мэра Петрозаводска от стратегии «ухода» к стратегии «лояльности». В городе и в регионе к этому моменту было создано институциональное регулирование, которое само по себе не могло быть отменено. Помимо Конституции и Устава города, было принято множество законов, защищающих автономию местного самоуправления. Так, даже в разгар конфликта и попыток ограничения экономической автономии города в марте 2001 года были приняты изменения в Закон «О бюджетном процессе в Республике Карелия», обязывающие правительство республики предварительно согласовывать бюджетные показатели с представителями органов местного самоуправления. При этом обязательным стало участие в этой процедуре депутатов республиканского парламента в качестве своего рода третейского судьи еще до внесения бюджета в Законодательное Собрание. Таким образом, депутаты республиканского парламента от Петрозаводска по-прежнему могли выступать в качестве агентов автономии местного самоуправления.

В то же время с начала 2000-х годов республиканское правительство предлагало амбициозные планы по ограничению политической автономии местного самоуправления. Так, при принятии новой Конституции Республики Карелия в декабре 2000 года была озвучена идея создания института префектов во всех муниципальных образованиях, которая, однако не получила поддержки ни в парламенте, ни в некоторых структурах самого правительства. Она была отвергнута и заменена идеей создания пяти экономических округов (Ладожский, Онежский, Северный, Западный и Центральный). Их центрами должны были стать самые крупные города Карелии (соответственно, Сортавала, Кондопога, Беломорск, Костомукша и Петрозаводск), в которых должны были создаваться территориальные отделения республиканского правительства. Такая реформа аргументировалась необходимостью более оперативного принятия решений республиканскими министерствами, а также повышением

эффективности их работы. Предполагалось выполнение округами таких функций, как маркетинг территорий по экономическим доходам, финансовый аудит местных бюджетов, повышение эффективности экономики, выработка общей экономической стратегии, стратегии международного трансграничного сотрудничества, координация политических мер, выработка корпоративных цен и т.п. При этом постоянно подчеркивалось, что новая структура экономических округов не подразумевает ущемление прав местного самоуправления в республике, так как территориальные отделения будут исполнять только государственные функции. Хотя эта реформа так и не была реализована на практике, она демонстрировала стремление регионального правительства на централизацию средств и проведение единой политики по развитию региона.

Другая идея республиканских властей еще до принятия ФЗМСУ 2003 года состояла в перенесении местного самоуправления на более низкий уровень. Предлагался переход от его осуществления в административно-территориальных районах (как это спонтанно сложилось в 1994 году) на поселенческий принцип, по которому местное самоуправление осуществлялось бы на уровне сел и поселков. В Законодательное Собрание даже был внесен проект закона о порядке образования, преобразования, реорганизации, упразднения муниципальных образований, который должен заложить основу для мобилизации поселений и обеспечить им возможность создания муниципальных образований. Однако эта реформа также не состоялась.

Таким образом, региональные власти Карелии использовали стратегии ограничения автономии местного самоуправления, сходные с теми, что были на федеральном уровне использованы против региональных элит. Центр способствовал созданию структур, способных оказывать давление на региональные власти как снизу (институт местного самоуправления), так и сверху (система полномочных представителей Президента в федеральных округах). Республиканские же власти пытались создать экономические округа на межмуниципальном уровне (давление сверху) и перенести сами муниципальные образования на уровень поселений (давление снизу).

Более благоприятные условия для регионального наступления на автономию местного самоуправления сложились в условиях после муниципальной контрреформы 2003 года.⁵¹ Заданные Центром новые рамки институционального регулирования местного самоуправления предоставили дополнительные козыри противникам муниципальной автономии. Реализация этого политического курса

⁵¹ О ее основных направлениях см. гл. 1.

начала обсуждаться в Республике Карелия практически сразу после принятия федерального закона. После бурных обсуждений 22 октября 2004 года, наконец, был принят республиканский закон «О городских и сельских поселениях в Республике Карелия», который определил границы новых муниципальных образований в соответствии с двухуровневой системой, предложенной федеральным законодательством. К концу 2006 года в республике были сформированы 109 городских и сельских поселений, 16 муниципальных районов и 2 городских округа – Петрозаводск и Костомукша. Было решено, что выборы во вновь созданных муниципальных образованиях должны быть проведены до 1 ноября 2005 года, в то время как выборы в органы местного самоуправления ранее существовавших муниципальных образований откладывались до истечения срока их полномочий. Таким образом, уже 2 октября 2005 года состоялись выборы в органы местного самоуправления самого нижнего уровня – сельских и городских поселений, выборы в районах и городских округах были назначены на осень 2006 года. Эту ситуацию республиканские органы власти пытались использовать таким образом, чтобы поселения в составе районов могли принять решение о формировании районных советов не путем проведения всеобщих выборов, а делегируя в него своих представителей. Такое решение, действительно, было принято в ряде районов.

Город Петрозаводск как уже ранее существующее муниципальное образование оказался в ситуации, когда новые выборы в органы местного самоуправления должны были проводиться в предусмотренные ранее сроки: выборы мэра – осенью 2006 года, выборы городского Совета – весной 2008 года. Республиканские акторы попытались использовать эту ситуацию для ограничения политической автономии городского самоуправления через изменение порядка выборов главы местного самоуправления. Подконтрольные главе республики депутаты городского Совета вышли весной 2006 года с предложением внести поправки в Устав города для изменения порядка выборов главы местного самоуправления и количества депутатов Совета с 60 до 30 человек, в соответствии с новым законодательством. Всеобщие выборы мэра предлагалось заменить назначением городского управляющего конкурсной комиссией с участием депутатов городского Совета. Тем не менее, до конца июня депутаты не смогли собрать кворум для принятия такого решения, и в отсутствие решения Совета горизбирком вынужден был назначить новые всеобщие выборы мэра на 8 октября 2006 года.

Одновременно, республиканская прокуратура внесла свои замечания по противоречию действующего Устава города федеральному законодательству. В июле 2006 года состоялся суд, обязавший Петросовет внести изменения в Устав. Такое решение было принято вопреки тому, что приведение Устава в соответствие

с федеральным законодательством состоялось еще в результате решения городского суда в марте 2005 года, когда некоторые противоречащие федеральному законодательству его статьи были признаны недействительными. Таким образом, стало очевидным наступление республиканских властей на местную автономию через давление на депутатов Петросовета с целью принятия нужного им варианта Устава, предусматривавшего отказ от всеобщих выборов мэра. Одновременно они провоцировали и запуск процедуры роспуска Совета.

Кризис в городском парламенте объяснялся тем, что после выборов в апреле 2004 года в его составе сложились три примерно равновесные силы, каждая из которых представляла собой «группу вето», то есть, оказалась способна заблокировать любое решение, навязываемое одной из сил без согласования с другими. У республиканских властей и связанного с ними мэра не оказалось большинства: фракция «Единая Россия» составляла 25 депутатов, еще 16 депутатов входили в группу бизнесмена и бывшего депутата Законодательного Собрания Дмитрия Макеева, и еще около 24 депутатов контролировались другим бизнесменом и депутатом Законодательного Собрания Девлетханом Алихановым.⁵² Такой состав городского парламента объяснялся относительно большой численностью депутатов, установленной еще в 1994 году: при наличии 60 депутатских мест цена победы и входные барьеры оказывались не очень высокими, и поэтому в совет смогли избираться представители городского бизнеса Петрозаводска. Это обеспечило определенную степень плюрализма в городской политике. В то время как группа Макеева в большинстве вопросов поддерживала требовавшую отказаться от всеобщих выборов мэра «Единую Россию», оставаясь, тем не менее, независимой, группа Алеханова стабильно была оппозиционной и связанной с главой карельского «Яблока» Василием Поповым. Но по вопросу изменения Устава города позиция обеих этих групп оказалась решающей: группе Макеева было невыгодно уменьшение количества депутатов, а группа Алеханова была заинтересована в проведении выборов мэра осенью 2006 года, на которых Попов имел большие шансы на победу. Оппозиционные депутаты бойкотировали заседания совета⁵³ и смогли, таким образом, пресечь попытки снижения уровня политической автономии города, которое привело бы к ослаблению и мэра, и самого городского Совета.

⁵² Количество депутатов в группах варьировалось, поскольку эти группы носили неформальный характер, и их состав менялся в разные промежутки времени.

⁵³ Цыганков А. Делай – три?, 07 июня 2006: <http://politika-karelia.ru/shtml/article.shtml?id=1000>, доступ 31 июля 2006.

Сам мэр в ходе этого конфликта не смог полноценно выступить в качестве активного агента политической автономии местного самоуправления, хотя и пытался защищать экономическую автономию города. Он не обладал поддержкой в городском Совете, был зависим от главы республики и от своего участия в «Единой России». Участие основных региональных акторов в «Единой России» не устраняло институциональных противоречий между ними, но делало их скрытыми и неявными. В то время как конфликт между мэром и главой республики, по оценкам наблюдателей, наметился уже давно, он носил скрытый и «подковерный» характер. Однако перед выборами мэра осенью 2006 года конфликт вышел на публичный уровень, когда глава республики и республиканская «Единая Россия» рассматривали несколько альтернативных кандидатов на пост мэра, и только вмешательство федеральных органов «Единой России» заставило их выдвинуть действующего мэра Маслякова в качестве своего кандидата. Повышенное внимание федерального руководства партии к выборам мэра объяснялось, помимо прочего, тем фактом, что одновременно с ними проходили выборы в Законодательное Собрание Республики Карелия, в победе на которых партия была особенно заинтересована, и успех «Единой России» во многом зависел от результатов выборов в столице республики. Как и ожидалось, Масляков занял на выборах мэра Петрозаводска первое место, получив 36,5% голосов избирателей. Второе место занял Попов с 28,5% голосов. Остальные голоса распределились между шестью другими кандидатами. Таким образом, поддержка действующего мэра избирателями оказалась довольно слабой, если учесть, что Масляков был выдвинут «Единой Россией», однако вполне достаточной, для того чтобы продлить ему полномочия еще на один срок. В то же время на выборах в региональный парламент «Единая Россия» получила большинство, проведя в него 11 своих кандидатов по партийным спискам (из 25), и 16 – в одномандатных округах (из 25).⁵⁴ Таким образом, «Единая Россия» укрепила свои позиции на республиканском уровне, сохранив все ключевые посты в регионе под своим контролем, однако так и не разрешив все противоречия интересов между городом и республикой. Свидетельством этому стал тот факт, что и после переизбрания действующего мэра руководство республики не оставило своих попыток изменить Устав города с целью отказа от всеобщих выборов мэра. Во-первых, вновь усилились попытки давления на городской Совет со стороны республиканской прокуратуры, внешней свои замечания к действующему Уставу еще весной 2006 года. Во-вторых,

⁵⁴ Региональное отделение партии «Яблоко» в результате судебных разбирательств, проходивших в течение всего сентября 2006 года, было снято с выборов за нарушение процедуры партийного выдвижения кандидатов.

11 октября глава республики внес в Законодательное Собрание Законопроект о роспуске Петрозаводского городского совета. Это решение стало следствием неисполнения Советом решения суда о необходимости приведения Устава в соответствие с федеральным законодательством. В-третьих, в городской Совет главой республики был вновь внесен проект Устава города, который 30 октября 2006 года был вновь отклонен советом. При этом за него не проголосовали не только члены оппозиционных групп, но и не явились на заседание некоторые члены «Единой России», лишней раз подтвердив неработоспособность парламента и подтверждая тем самым необходимость роспуска Совета.

Таким образом, попытки руководства республики ограничить автономию местного самоуправления наталкивались на сопротивление со стороны оппозиционно настроенных по отношению к этой идее депутатов – главным образом, представителей местного бизнеса. Их позиция, помимо прочего, была вызвана тем, что «в пакете» с изменением порядка выборов мэра предлагалось снижение числа депутатов более чем вдвое, до 25. При таком изменении системы неформальные «группы вето» в городском совете имели бы меньше шансов сохранить такую ситуацию и в будущем. Вместе с тем непринятие нового проекта Устава (в том числе с участием депутатов от «Единой России») провоцировало более быстрый роспуск Петросовета, неспособного принять новый Устав во исполнение решения городского суда о его противоречии действующему законодательству. В свою очередь, попытки республиканского руководства ограничить местную автономию в большей степени носили символический характер, ориентированный на демонстрацию лояльности республики федеральному Центру, не оставляющему попыток выстраивания местного самоуправления в «вертикаль власти». В конце концов, по предложению Катанандова республиканский парламент, большинство в котором составили «единороссы», в ноябре 2006 года проголосовал за роспуск городского Совета. Прежний консенсус в сфере местного самоуправления в регионе, подорванный в ходе ресурсных сдвигов и контрреформ, оказался на этой стадии утрачен.

В результате кризиса Совет был распущен, и новые выборы состоялись 11 марта 2007 года. Как и в прошлом составе Совета, в них вновь участвовали и победили группы, связанные с отдельными влиятельными городскими бизнесменами Алахановым и Поповым. В сумме они получили 42 депутатских места, то есть квалифицированное большинство. При том что депутаты «Единой России» (5 мест), группы бизнесмена Макеева и мэра Маслякова получили в сумме лишь 14 мест,⁵⁵

⁵⁵ Цыганков А. Кто-то теряет, а кто-то находит. Кто пришел в Петрозаводский городской совет?, 21 марта 2007: http://politika-karelia.ru/cgi-bin/articles_print.cgi?id=1186 (доступ 30 августа 2007).

можно с уверенностью сказать, что оппозиционный характер нового состава Совета лишь усилился после новых выборов. Его председателем был избран лидер оппозиции Попов. Во многом такой результат связан с протестным голосованием граждан после выборов осени 2006 года. Но как бы то ни было, результаты выборов вновь привели к усилению Совета и, соответственно, сохранению политической автономии города. По состоянию на осень 2007 года, Петрозаводский горсовет находится в состоянии затяжного острого конфликта с руководством республики.

Таким образом, несмотря на активные попытки и республиканских, и городских властей, поддержанных, помимо прочего, партией «Единая Россия», изменить порядок выборов мэра города и тем самым снизить его политическую автономию, сложившееся институциональное регулирование местной власти в Петрозаводске оказалось довольно стабильным. В данном случае на его защиту встали местные бизнесмены, которые играют важную роль в местной политике в том числе и благодаря существующему институциональному регулированию. Это показывает значимость тех реформ местного самоуправления, которые проводились в республике в 1990-е годы.

Несмотря на неблагоприятные для местной автономии ресурсные сдвиги начала 2000-х годов, сложившееся в республике равновесие в сфере местного самоуправления не могло быть нарушено без вмешательства федерального Центра. Начатая им муниципальная контрреформа 2003 года создала условия для изменения институционального регулирования и снижения достигнутого уровня автономии местного самоуправления в республике. Однако в условиях относительно высокой степени местной политической автономии – сильного мэра и сильного совета – эти попытки столкнулись с сопротивлением и попытками сохранения достигнутого ранее уровня автономии. При этом любой мэр при наличии собственных политических ресурсов, автоматически становясь агентом городской автономии, через определенный период времени переходил к стратегии «протеста». Даже Масляков, сменивший в 2002 году предыдущего «протестного» мэра, периодически, особенно в период принятия бюджетов, переходил от «лояльности» к «протесту». Неудивительно, что глава республики и «Единая Россия» оказались заинтересованы в установлении контроля над городской властью посредством перехода от всеобщих выборов мэра к его назначению Советом. Хотя из-за сопротивления сильного городского Совета эти попытки окончились неудачей, их шансы на успех сохраняются. В таком развитии событий сегодня заинтересован и федеральный Центр, от поддержки со стороны которого во многом зависят республиканские власти. В то же время сни-

жению политической автономии города способствуют и объективные условия сокращения экономической автономии города по причине сдвига территориально-отраслевой базы экономики республики, вне зависимости от институционального регулирования местного самоуправления в республике и от стратегий городских акторов («лояльность» или новый «протест»).

Выводы

Уровень политической автономии местного самоуправления в Петрозаводске в 1993–2001 годах значительно варьировался, оставаясь на относительно высоком уровне. Динамика политической автономии с точки зрения характеристик институционального дизайна и отношений городских и региональных органов власти изображена на рис. 4.

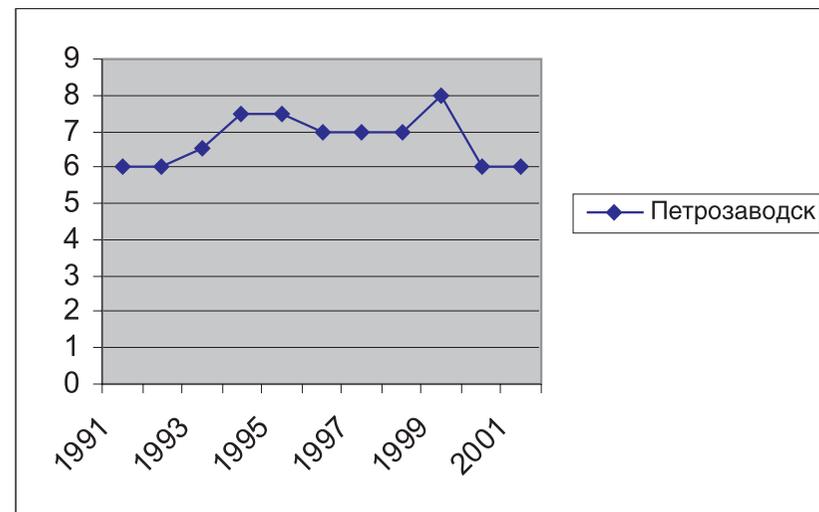


Рис. 4. Динамика политической автономии Петрозаводска в 1993–2001 годах

Первое повышение уровня политической автономии Петрозаводска связано с проведением реформы местного самоуправления в конце 1993 – начале 1994 года. Этому способствовали быстрое принятие республиканских законов о местном самоуправлении и быстрое проведение выборов мэра и городского Совета (причем его первый состав избирался по смешанной избирательной системе). В значительной степени это произошло благодаря

благоприятным политическим возможностям проведения муниципальных реформ и сложившимся на тот момент ограниченным консенсус основных акторов. И, хотя позднее консенсус исчез, институциональные рамки способствовали тому, что политическая автономия оставалась на том же высоком уровне вплоть до 1999 года. Ее дальнейшее повышение в 1999 году было связано с реформой органов городского управления и усилением полномочий совета (при сохранении полномочий мэра города). Политическая автономия местного самоуправления достигла своей максимальной точки. В течение всего этого периода агенты местного самоуправления на городском уровне использовали наступательную стратегию автономизации, причем довольно успешно (вне зависимости от того, кто занимал пост мэра).

Переход основного агента муниципальной автономии – мэра Петрозаводска от наступательной к оборонительной стратегии произошел в 2000 году, прежде всего, под воздействием изменения структуры политических возможностей. Сдвиг территориально-отраслевой структуры экономики республики привел к сужению ресурсной базы муниципальной автономии и ограничил возможности стратегии «протеста». Воспользовавшись этим, региональные власти изменили ситуацию, предприняв ряд мер для ограничения как политической, так и экономической автономии местного самоуправления. Это породило конфликт между республиканскими и городскими акторами, который означал определенные потери для местной автономии. Тем не менее, созданное институциональное регулирование местного самоуправления, которое начало укореняться после трех циклов выборов городского совета и трех циклов выборов мэра, не позволяло радикально снизить уровень муниципальной автономии независимо от расстановки политических сил и стратегий акторов внутри республики. Однако в ходе начатой в 2003 году муниципальной контрреформы уровень политической автономии Петрозаводска начал снижаться, несмотря на то что попытки ее ограничения в 2006 году натолкнулись на серьезное сопротивление. А снижение политической автономии Петрозаводска, вероятнее всего, может повлечь за собой и снижение экономической автономии города, позиции которого в «торге» с республиканскими властями и без того были подорваны ресурсным сдвигом. В этом смысле нынешний политический курс федерального Центра в сфере местного самоуправления создает неразрешимые проблемы для становления муниципальной автономии в Петрозаводске, так же как и в других городах России.⁵⁶

⁵⁶ См. гл. 3, 4, 6.

Глава 6. Псков: неустрашимый конфликт

Вплоть до начала контрреформы местного самоуправления, запущенной федеральным Центром в 2003 году, в Пскове отмечался относительно высокий уровень автономии местного самоуправления, сложившийся на протяжении 1990-х годов в основном благодаря сочетанию эндогенных факторов. Он стал результатом борьбы слабых региональных акторов, в которой никто не мог одержать решающей победы по принципу «игры с нулевой суммой». Это стало следствием констелляции политических возможностей, композиции акторов и наборов их стратегий, которая оказалась благоприятной для автономии местного самоуправления.

Политические возможности муниципальной автономии в регионе складывались под воздействием его отраслевой ресурсной базы. Псковская область с относительно слабо развитой экономикой в советский период представляла собой промежуточную (интерфейсную) периферию,¹ «проваливавшуюся» между центрами экономического, социального и культурного развития страны. После распада Советского Союза Псковская область превратилась в окраинную периферию на границе России со странами Балтии. Но, в отличие от Карелии,² трансграничный территориальный сдвиг не улучшил положение региона, а лишь усугубил его неблагоприятные последствия. В течение 1990-х годов экономика региона при отсутствии крупных прибыльных предприятий (прежде всего, сырьевых отраслей) стала глубоко дотационной, а политическое развитие области все больше определялось зависимостью от федерального Центра. Это вынуждало всех акторов следовать в фарватере федеральной политики, в том числе в сфере местного самоуправления. Более того, местное самоуправление стало одним из средств, с помощью которых региональные акторы пытались привлечь ресурсы из Центра.

Вторым определяющим фактором политических возможностей местного самоуправления стало «советское наследие». Оно проявилось в дуализме структуры политико-экономического управления регионом, которая характеризуется слабой укорененностью как местничества, так и ведомственности. В сочетании со спадом промышленного и сельскохозяйственного производства это способствовало возникновению конфликта двух одинаково слабых

¹ О типологии периферий см.: *Туровский Р.* Политическая география. М.–Смоленск: Изд-во Смоленского гуманитарного университета, 1999. Гл. 3.

² См. гл. 5.

сторон по линии раскола «город – село» = «город – область». О силе этого раскола и о слабости его участников свидетельствует тот факт, что ни представители города, ни представители села так и не смогли победить на губернаторских выборах или выборах в Государственную Думу от Псковской области: победителями всегда оказывались заезжие столичные политики.³ Ни одному из губернаторов области – Анатолию Добрякову (1991–1992), Владиславу Туманову (1992–1996), Евгению Михайлову (1996–2004), Михаилу Кузнецову (с 2004 года) не удалось добиться безусловного доминирования в регионе.

Дефицит ресурсов обусловил слабость акторов областного уровня, на фоне которых городские акторы в Пскове обладали относительно устойчивым положением. По крайней мере, они являлись своего рода «группой вето», способной заблокировать неприемлемые шаги областных акторов. Это позволяло городским акторам на протяжении всего изучаемого периода играть ключевую роль в региональном политическом процессе. Неудивительно, что в такой ситуации в отношениях с областными акторами они использовали стратегию конфликта (оборонительный «протест»)⁴ для расширения муниципальной автономии. Однако рамки конфликта были ограничены политическими возможностями его участников. В условиях глубокого экономического кризиса и роста протестных настроений в регионе было ограничено применение участниками конфликта как силовых стратегий, так и массовой политической мобилизации. Поэтому основным орудием акторов – агентов муниципальной автономии и их противников – стал конфликт в борьбе за формальные институты.

В силу этих обстоятельств автономия местного самоуправления стала результатом постоянного конфликта между городом и областью (в данном случае – между мэром и губернатором) в условиях, когда ни та, ни другая сторона по причине своей слабости не могла одержать окончательную победу. Губернатор, не имея возможности проведения промышленной политики, был вынужден поддерживать сельское хозяйство в целях продовольственного самообеспечения области. Это осуществлялось за счет перераспределения финансовых потоков от города к селу, что вызывало резкое противодействие

³ В 1993 году по Псковскому округу в Государственную Думу был избран москвич Евгений Михайлов, в 1995 году – петербургский тележурналист, депутат Государственной Думы Александр Невзоров, в 1999 году – москвич Михаил Кузнецов (депутат Государственной Думы от ЛДПР), в 2003 году – москвич, бывший военный, функционер «Единой России» Алексей Сигуткин.

⁴ См. гл. 2.

со стороны мэра. При этом в качестве основного «орудия слабых» сначала использовались обращения к Центру (который серьезно отреагировал на это лишь однажды, в 1992 году, когда был снят прежний губернатор и назначен на этот пост протеже мэра). Но по мере продвижения муниципальных реформ в центре конфликта оказалась борьба за формальные институты через законодательство, главным моментом которой каждый год становилось принятие областного бюджета. При этом ресурсов городских акторов явно не доставало для создания собственного административного механизма политической мобилизации (политической машины), что позволило бы им претендовать на завоевание власти на уровне региона. Мэр Пскова не только не принимал участия в губернаторских выборах, но и не обладал контролем над другими городскими акторами. В силу этого он использовал лишь стратегию конфликтно-оборонительного «протеста», которая, хотя и оказалась успешной для институционализации местной автономии, привела его к потере поддержки со стороны заинтересованных групп и населения и, наконец, к поражению на выборах февраля 2000 года. В условиях уже созданного институционального регулирования первоначальный отказ нового мэра от явного «протеста» не только не понизил, но и повысил уровень городской автономии, в то время как муниципальная интеграция начала развиваться и укореняться. Региональные акторы были вынуждены признать и политическую, и экономическую автономию местного самоуправления. В то же время новые попытки ограничения экономической и политической автономии города со стороны разных губернаторов вынуждали мэра регулярно переходить к активной стратегии «протеста» на протяжении всего рассматриваемого периода.

Поскольку основания конфликта города и области оказались неустрашимыми, он стал источником автономии местного самоуправления в Пскове, не зависящей от персонального наполнения властных позиций. Роль конфликта и протестной стратегии мэров в становлении местной автономии в Пскове в целом оказалась позитивной. Но дефицит ресурсов в регионе делал агентов муниципальной автономии заложниками политики Центра в области местного самоуправления. Поэтому, несмотря на то что из четырех случаев нашего исследования Псков к 2003 году обладал максимальной автономией, она оказалась высокой лишь постольку, поскольку это позволяла сложившаяся к тому моменту констелляция экзогенных факторов. Предельно огрубляя, можно утверждать, что до 2003 года установленные федеральным Центром «правила игры» не препятствовали становлению

муниципальной автономии в Пскове. Однако после 2003 года ситуация резко изменилась. Во-первых, курс Центра на рецентрализацию политических процессов и государственного управления, завершившийся переходом от всеобщих выборов губернаторов к практике их фактического назначения,⁵ изменил не только расстановку сил в регионе, но и значимость ресурсов региональных акторов. Политические ресурсы массовой поддержки и мобилизации утратили прежнее первоочередное значение, в то время как роль арбитра во внутрирегиональном конфликте перешла исключительно к Центру и к «партии власти» — «Единой России». Во-вторых, новый федеральный закон о местном самоуправлении, принятый в 2003 году, создал институциональные возможности для подавления автономии местного самоуправления, что позволило, по крайней мере, в краткосрочной перспективе снизить политическую автономию города. Можно утверждать, что в случае Пскова политический курс, проводимый федеральным Центром в 2000-е годы, оказал негативное влияние на автономию местного самоуправления.

Ресурсы, контроль и перераспределение

Изменение политических возможностей муниципальной автономии в Псковской области в 1990-е годы происходило в результате воздействия двух противоречивых факторов: эффектов «советского наследия» и дотационности региона на фоне глубокого спада в экономике, помноженного на неблагоприятные последствия трансграничного территориального сдвига.

«Советское наследие» сформировало периферийный тип развития и аграрно-промышленный характер экономики Псковской области. Почти все промышленные предприятия сосредоточены в двух крупнейших городах региона — Пскове и Великих Луках, причем лишь в Пскове проживает около четверти населения области — 204,2 тыс. из 820 тыс. человек. При этом городской бюджет Пскова составляет треть бюджета региона. Область относится к регионам поздней индустриальной модернизации. Почти все промышленные предприятия появились здесь в послевоенное время, в середине 1960-х годов. Это было вызвано тем, что до Второй мировой войны регион был приграничным и его экономическое развитие сдерживалось Центром по военно-политическим соображениям. В послевоенный период регион из окраинной периферии страны вновь (как и до 1917 года) стал периферией промежуточной, подобно

⁵ См. Гельман В. Возвращение Левиафана? Политика рецентрализации в современной России // Полис. 2006. № 2. С. 90–109.

соседней Тверской области.⁶ В 1991 году область в очередной раз оказалась приграничной, что окончательно определило ее периферийный статус.

На фоне неприбыльного сельского хозяйства централизованные инвестиции в Псковскую область были невелики: в регионе не было построено ни одного завода-гиганта. Здесь были расположены достаточно важные для советской промышленности предприятия, но они почти не производили конечных продуктов, а являлись значимыми, но не самостоятельными звеньями во все-союзной промышленной цепочке. Директора заводов союзного значения, хотя и составлявших большую часть городской промышленности, не были единым актором городской политики. В отличие от моноиндустриального города, где директорат завода-гиганта являлся влиятельной фигурой городской и областной политики, в Пскове с его несколькими не столь крупными заводами влияние директората было расплывчатым. Хотя и существовал Совет директоров, который вместе с областным и городским партийно-хозяйственным аппаратом принимал участие в принятии важных решений, совместная деятельность директоров различных предприятий и отраслей была затруднена. Другими словами, в городе преобладала система ведомственности, но она была развита недостаточно, для того чтобы подавлять местничество сельскохозяйственного сектора за пределами Пскова. Скорее, можно говорить о дуалистической структуре управления, в которой не преобладали ни ведомственность, ни местничество и потому не могли доминировать ни городские, ни сельские акторы.⁷ При этом, по свидетельству местных экспертов, при помощи партийных органов и центрального аппарата управления был достигнут некий паритет обеих систем управления, и особых конфликтов интересов внутри региона в советский период не наблюдалось. Не наблюдалось и значимой концентрации ресурсов в городе, в силу чего в регионе не был отмечен в 1990-е годы и соответствующий ресурсный сдвиг.

Дотационность региона определяет весь характер политического процесса в Псковской области, исключением не стала и реформа местного самоуправления. Область полностью зависима от федеральных трансфертов. Доля собственных доходов в бюджете области очень невелика: она снизилась до 36,8% в 1997 году по сравнению с более чем 80% в 1990 году.⁸ Кроме от-

⁶ См.: Россия регионов: трансформация политических режимов. С. 297–303.

⁷ См.: Россия регионов: трансформация политических режимов. С. 94–95.

⁸ Охота В., Александрова И. Организация местного самоуправления в Псковской области // Реформа местного самоуправления в региональном измерении / Под ред. С. Рыженкова, Н. Винника. М.: МОНФ, 1999. С. 437.

сутствия природных ресурсов и высокорентабельных производств, на повышение степени экономической зависимости региона от федерального Центра повлиял и трансграничный территориальный сдвиг. В отличие от Республики Карелия, которая благодаря изменению статуса границы получила дополнительные возможности для развития, Псковская область сильно пострадала от распада Советского Союза. Если раньше она находилась на пересечении путей сообщения Москвы и Ленинграда с республиками Прибалтики, то теперь она оказалась отрезана от основных центров развития. Разрушение экономических связей, дистанцирование Эстонии и, в особенности, Латвии от России, политическая и экономическая слабость соседней Беларуси не могли способствовать оживлению экономики региона за счет внешнеэкономических связей. В то же время (в отличие, например, от пострадавшей от распада Советского Союза Калининградской области) Псковской области не удалось привлечь внимание федерального Центра к развитию региона из-за недостаточно важного стратегического местоположения и отсутствия значимых ресурсов.

С политической точки зрения, ситуация обострения экономических проблем вследствие появления государственной границы и изоляции от бывших соседей обуславливала повышенный уровень не столько даже коммунистических, сколько националистических установок населения. Это выразилось в стабильно высоком уровне протестного голосования на выборах всех уровней и способствовало победе на выборах губернатора в 1996 году кандидата от ЛДПР.⁹ С начала 2000-х годов, однако, наблюдается тенденция взаимного сближения Латвии и Эстонии, с одной стороны, и Псковской области, с другой. Это связано с рядом факторов, связанных как с изменением курса псковского губернатора, так и со вступлением в 2004 году стран Балтии в Европейский Союз. Этот процесс сопровождался усилением внимания ЕС к своим новым границам с Россией и, соответственно, увеличением финансирования приграничных проектов со стороны ЕС. Для балтийских стран в условиях их вступления в ЕС необходимым стал также поиск дополнительных рынков сбыта, в первую очередь, своей сельскохозяйственной продукции. Улучшение приграничной ситуации и укрепление внешнеэкономических связей,

⁹ О результатах федеральных выборов 1993–1996 годов в Псковской области см.: *Мамаков А.* Разгадки «псковского феномена» // Ваш выбор. 1996. № 2. С. 17–19; *Вагин В.* Выборы главы администрации Псковской области // Институт губернатора в России: традиции и современные реальности / Под ред. Н. Слепцова. М.: РАГС, 1997. С. 135–136; *Охота В., Александрова И.* Указ. соч. С. 437–438.

имеющих своим следствием увеличение инвестиций, в некоторой степени усиливает позиции региона, но пока еще не настолько, чтобы можно было говорить о преодолении его дотационности. Тем не менее в будущем можно предположить более благоприятные последствия трансграничного сдвига (как в Республике Карелия),¹⁰ хотя пока этот фактор еще не так актуален.

Казалось бы, с экономической точки зрения дотационность региона не должна стимулировать развитие местной автономии. Во-первых, низкая степень экономического развития, ограниченные ресурсы вообще не способствуют возникновению сильных независимых политических акторов и тем более агентов, готовых бороться за свою автономию и, соответственно, за автономию местного самоуправления. Во-вторых, в такой ситуации областные органы власти обладают монополией на распределение федеральных трансфертов — одного из самых важных источников поступлений в местные бюджеты в дотационных регионах. Зависимость возможности получения той или иной доли федерального трансферта местными бюджетами в конечной степени приводит к увеличению зависимости местной власти от региональной. По этим двум причинам автономизация местного самоуправления оказывается маловероятна, особенно в сельских районах области. В региональном центре также сужаются политические возможности автономизации, поскольку и он в конечном итоге является дотационным, хотя внутри региона считается одним из немногих доноров.

Однако в политическом плане дотационность региона привела к структурной слабости акторов областного уровня. Это проявилось в том, что ни одному губернатору не удалось занять позицию единственного доминирующего актора, осуществляющего контроль над перераспределением всех ресурсов. Даже действующему губернатору Михайлову удалось добиться переизбрания на второй срок в 2000 году лишь после специально проведенных институциональных изменений избирательной системы. Выборы в области вообще показывают высокую степень обновляемости депутатского корпуса — как Государственной Думы, так и Областного Собрания. Так, в 1998 году впервые избранными в Областное Собрание оказались 77% депутатов, в то время как средний показатель обновляемости депутатского корпуса в региональных парламентах России составлял 21%.¹¹ Слабость акторов областного уровня

¹⁰ См. гл. 5. Конечно, псковская граница еще долго не сможет быть настолько «инновационной», как в случае Карелии, но с 2000 года она уже практически перестает быть «фобийной», каковой она была на протяжении 1990-х годов.

¹¹ *Головин Н., Гаврилов А.* Депутат и депутатский корпус: ожидания и действительность (опыт Псковского областного собрания) // Политика. 1999. № 1. С. 135–136.

способствовала развитию городской автономии, поскольку ее агенты могли успешно использовать конфликтную оборонительную стратегию «протеста».

Псков в течение 1990-х годов также испытал дефицит ресурсов, хотя и не в такой степени, как в сельскохозяйственных районах области. В начале 1990-х годов городу удалось отразить попытки областной администрации провести приватизацию муниципальной собственности по предложенному ей плану и сделать это самостоятельно. Однако вследствие этого в городе оказалось приватизировано более 80% предприятий. В муниципальной собственности осталось очень мало предприятий, в основном, мелких, неприбыльных, минимально необходимых для жизнеобеспечения, таких, как хлебозавод. Большую часть муниципальной собственности составляет жилищный фонд и объекты социально-культурной сферы, не приносящие прибыли, а, напротив, требующие бюджетных затрат.

Промышленное производство в городе на протяжении 1990-х годов переживало сильнейший спад, который составил, по разным оценкам, 70–85%. Численность занятых в промышленности сократилась в 2 раза, а зарегистрированный уровень безработицы в середине 1990-х годов составил 10% экономически активного населения (третий показатель среди регионов России).¹² В силу промежуточного положения псковских заводов во всесоюзном конвейере причиной спада, помимо прочего, явилось разрушение старых экономических связей с другими заводами бывшего Советского Союза. С 1999 года наблюдался некоторый подъем производства, связанный с экономическими изменениями в стране после кризиса 1998 года, но сам по себе он не изменил ресурсную ситуацию региона.

Неблагоприятная экономическая ситуация в промышленности области снижала ее значимость среди экономических и политических ресурсов региона. Напротив, маловажное в советское время сельское хозяйство приобретало в таких условиях все большее значение. Так, в докладе Туманова отмечалось, что «производство продукции в агропромышленном комплексе в 1995 году составило более 50% от того, что производится в области».¹³ Несмотря на то что сельское хозяйство требует постоянных субсидий, эти затраты были ниже, чем необходимые вложения в структурную промышленную политику. При этом оно содействовало обеспечению населения дешевыми

¹² Глубоцкий А., Никольский В. Псковская область // Российский сборник (II). М.: Панорама, 1996. С. 425.

¹³ Вагин В. Псковская область в январе – марте 1996 года // Политический мониторинг. 1996. № 3.

продуктами питания, снижая тем самым уровень политической напряженности и недовольства.¹⁴ Это способствовало заинтересованности губернаторов области в сельском хозяйстве, несмотря на отсутствие их изначальной связи с селом. Между тем нельзя говорить и о преобладании в Псковской области аграриев: в постсоветский период они так и не смогли провести своего кандидата на губернаторских выборах, да и в Областном Собрании они не составляли большинства.

Анализ структуры политических возможностей в Псковской области не дает однозначного ответа на вопрос о шансах муниципальной автономии в регионе. Периферийное развитие и дотационность экономики региона не способствует становлению городской автономии, хотя унаследованный от советского периода дуализм управленческой структуры этому не препятствует. Но сочетание этих факторов работало на ослабление акторов областного уровня, формируя в регионе диффузную политическую среду без ярко выраженных центров влияния в политике и экономике. При условии появления агентов автономизации на городском уровне это создавало условия для возникновения муниципальной автономии.

Агенты

Возникновение активных агентов автономизации местного самоуправления в Пскове связано с критическими моментами трансформации политического режима в регионе в начале 1990-х годов. В Псковской области крушение прежнего режима стало результатом воздействия экзогенных факторов, радикального вмешательства российских властей после провала августовского путча 1991 года. До осени 1991 года как на областном, так и городском уровне все ключевые посты занимали старые номенклатурные кадры и ни о какой политической конкуренции говорить не приходилось. Даже в результате первых демократических выборов марта 1990 года прежняя элита сохраняла свои позиции – первый секретарь обкома КПСС был избран председателем областного Совета народных депутатов, первый секретарь горкома КПСС – председателем городского Совета. В дни путча они поддержали ГКЧП и осенью 1991 года были смещены. Указом Б. Ельцина от 15 ноября 1991 года главой администрации Псковской области был назначен новый губернатор – Анатолий Добряков, директор предприятия «Псков-облнефтепродукт». Не укорененный в элите области (незадолго до этого он

¹⁴ Россия регионов: трансформация политических режимов. С. 95.

переехал в Псков из Нижнего Тагила)¹⁵, он кардинально изменил политику в регионе, быстро сменив всю областную администрацию и глав районных администраций. На городском уровне для назначения нового мэра было необходимо согласование кандидатур в городском Совете и предоставление по его результатам двух кандидатов Президенту России для принятия окончательного решения. В условиях полной дискредитации старых городских акторов Совет поддержал двух кандидатов, не имевших ранее отношения к городской администрации, среди которых наиболее сильные позиции имел главный инженер специального конструкторского бюро завода радиодеталей Александр Прокофьев. Он активно проявил себя в дни августовского путча, являлся сопредседателем псковского отделения «Демократической России» и председателем постоянной комиссии областного Совета по промышленности, энергетике, транспорту и связи. Прокофьев был назначен главой администрации Пскова по указу Ельцина от 27 января 1992 года.

Сразу после назначения Прокофьева на пост мэра Добряков выразил недовольство его кандидатурой, что заложило основу для конфликта между губернатором и мэром. Основным содержанием конфликта стало разграничение объектов собственности между областью и городом, что имело ключевое значение для начинавшейся приватизации. Добряков в это время пытался ограничить как политическую, так и экономическую автономию города, проводя активную наступательную политику. Он посылал приказы сотрудникам городской администрации, пытался проводить приватизацию объектов, подлежащих передаче в муниципальную собственность, нарушал договоренности об использовании средств областного бюджета.¹⁶

С самого начала мэр оказался вынужден защищать свои позиции, следуя активной оборонительной стратегии «протеста». Ее успех, собственно, и привел к возникновению муниципальной автономии. Достижения мэра были изначально связаны с его довольно сильными позициями в городе на фоне слабости областной администрации. Прокофьеву удалось привлечь на свою сторону не только прежних союзников, но и директорат предприятий и новый бизнес. Кроме того, он смог взять под свой контроль городской Совет. Уже в середине апреля 1992 года на смену прежнему номенклатурному руководителю председателем Совета был избран более лояльный мэру Вале-

¹⁵ Охота В., Александрова И. Указ. соч. С. 439

¹⁶ Не превращать приватизацию в кампанию. Интервью с Е. Мануловым // Новости Пскова. 1992. 25 февраля; Сто дней мэра Прокофьева. Интервью с А. Прокофьевым // Новости Пскова. 1992. 8–9 мая.

рий Герасимов. В то же время конфликт Добрякова с крайне консервативным областным Советом, напротив, лишь усиливался: его политика не устраивала ни «Демократическую Россию» из-за торможения экономических реформ, ни коммунистов из-за их проведения.¹⁷ Против губернатора была создана коалиция негативного консенсуса при участии Прокофьева, его влиятельного союзника — представителя Президента России в Псковской области Дмитрия Хритоненкова и консервативной коммунистической фракции в областном Совете. В результате их активной деятельности прокуратура Псковской области возбудила уголовное дело против Добрякова по обвинению в незаконном вывозе горюче-смазочных материалов с территории Псковской области в Прибалтику. Указом Президента от 5 мая 1992 года он был освобожден от занимаемой должности. Та же коалиция при участии депутатов Верховного Совета России, мэра и представителя Президента рекомендовала Центру на пост губернатора кандидатуру первого заместителя мэра по экономической реформе Владислава Туманова (юрист, ранее работал заместителем директора филиала юридической фирмы). Указом Президента от 22 мая 1992 года он был назначен главой областной администрации. В результате перехода городского актора — ставленника мэра — на областной уровень управления в течение 1992–1993 годов город действительно выигрывал: конфликт по поводу разделения собственности был улажен, бюджет города в 1992 году получил дополнительно 30% средств.¹⁸

Можно говорить о том, что в процессе смены региональных элит городские акторы Пскова с самого начала играли важную роль в областной политике и одержали успех в борьбе за ключевые позиции. Другими словами, вследствие сложившейся в регионе расстановки политических сил мэру Пскова удалось стать влиятельным агентом автономизации. Его политические ресурсы были на тот момент максимальными. Прокофьеву удалось привлечь на свою сторону таких союзников, как глава областной администрации, представитель Президента в регионе и городской Совет. Благодаря энергичному проведению приватизации он обладал поддержкой со стороны нового бизнеса и, особенно на первых порах, ряда директоров и профсоюзов. К ресурсам городской власти можно отнести и активное участие городских акторов во всероссийских муниципальных ассоциациях, прежде всего, Союзе городов Северо-Запада, что служило дополнительным каналом поддержки со стороны федерального Центра.

¹⁷ Щеркин А. Псков в марте 1992 года // Политический мониторинг. 1992. № 2.

¹⁸ Ронин А. Настроивались на бой, но разошлись мирно // Новости Пскова. 1992. 18 ноября.

На этом фоне позиции губернатора были гораздо менее устойчивы. Туманов, не имевший ни собственной команды, ни устойчивых связей в региональной элите, не смог заручиться если не лояльностью, то хотя бы нейтралитетом областного Совета, где он сталкивался с оппозицией в лице коммунистов и требовавших дотаций аграриев. Даже после событий октября 1993 года главе областной администрации не удалось препятствовать решению областного Совета о назначении выборов в Областное Собрание, которые состоялись уже в январе 1994 года. В то же время при сходных обстоятельствах мэр после октября 1993 года смог отложить проведение выборов в городскую Думу на неопределенное время. Более того, Туманов не обладал самостоятельным влиянием в Центре, которое позволяло бы ему успешно лоббировать интересы региона. Центр же не проявлял внимания к малозначимой для него периферийной области, которая к тому же демонстрировала на выборах неблагоприятные для него результаты. Это также ослабляло влияние Туманова.

Избранное в 1994 году Областное Собрание оказалось неподконтрольно губернатору: его оппонентами стали фракция коммунистов и неформальное лобби городских депутатов, избранных от Пскова. В результате областная легислатура также стала агентом автономизации местного самоуправления, по причине как идеологической заинтересованности коммунистов в «ресоветизации», так и интересов городских депутатов, что нашло свое отражение при принятии областных законов о местном самоуправлении и отстаивании интересов города в областных бюджетах. Городская Дума Пскова, избранная позднее, в 1996 году, внесла свой вклад в становление автономии на городском уровне, прежде всего, через принятие Устава города.

Итак, в ходе муниципальной реформы в Пскове сложились разнородные агенты автономизации (мэр города, депутаты Областного Собрания и Городская дума), которые ни формально, ни неформально не составляли коалиции, отстаивая собственные идеологии и интересы. Но по отдельности и вместе каждый из этих агентов способствовал сохранению и увеличению автономии города, преследуя собственные цели и используя разные стратегии.

Идеологии, интересы и стратегии

Описанные выше факторы предопределили констелляцию идеологий и интересов основных агентов автономизации и их стратегии в ходе муниципальной реформы в регионе.

Городская администрация во главе с мэром была настроена прагматически, и подход Прокофьева к реформе местного самоуправления можно

рассматривать как утилитаристский. Но в условиях Псковской области с ее структурной слабостью областных акторов у мэра не было стимулов к тому, чтобы бороться за губернаторский пост. Не случайно после свержения Добрякова Прокофьев не стал претендовать на его пост, а предпочел назначение губернатором своего ставленника Туманова. Кроме того, влияние мэра в регионе ограничивалось пределами областного центра, а в районах области он был недостаточно известен. Показательно, что в ходе выборов в Совет Федерации в декабре 1993 года от Псковской области Прокофьев потерпел сокрушительное поражение, набрав лишь 16,36% голосов, в то время как Туманов был избран с 44,46% голосов, хотя занял второе место (лидером с 56,20% голосов оказался аграрий Владимир Сидоренко).¹⁹

Поэтому интересы мэра в отношениях города и региона вынужденно сводились к расширению муниципальной автономии Пскова. На уровне практических мер это означало стремление минимизировать изъятие ресурсов города в пользу сельских районов. В более широком плане мэр был заинтересован в благоприятном для него институциональном дизайне местного самоуправления (система «сильный мэр – слабый совет»), в наличии союзников в лице областной легислатуры и городского представительного органа, и, наконец, в том, чтобы максимально ослабить позиции губернатора в «торге» с городом. Иначе говоря, городские агенты автономизации вследствие слабости областных властей могли позволить себе довольно агрессивные действия в ходе становления местной автономии, которые можно обозначить как «протест». В результате борьба города и области за контроль над скудными ресурсами приобрела характер противостояния слабых акторов, которое в Псковской области выразилась в долгосрочном конфликте между городским и областными уровнями власти. Конфликт развивался на протяжении восьми лет, в течение всего периода пребывания Прокофьева на посту мэра. Его можно разделить на два этапа: «Прокофьев – Туманов» (1992–1996), победителем которого вышел Прокофьев, и «Прокофьев – Михайлов» (1996–2000), в котором Прокофьев проиграл.

Конфликт между городской и областной властью в Псковской области начал развиваться еще в 1993–1994 годах, когда ставленник Прокофьева Туманов стал проводить самостоятельную политику, не отвечающую, по мнению мэра, интересам города. Действия же Туманова были вызваны экономическим спадом в регионе, который вынуждал его к выработке собствен-

¹⁹ См.: Российские регионы накануне выборов-95 / Под ред. Л. Смирнягина. М.: Юридическая литература, 1995. С. 141.

ного экономического курса.²⁰ Поскольку Туманов не имел ни возможности привлечь в регион ресурсы из Центра, ни (подобно губернатору соседней Новгородской области Михаилу Прусаку) добиться притока иностранных инвестиций,²¹ то ему не оставалось ничего иного, кроме реализации «консервативной» модели экономической политики,²² фактически направленной на хотя бы частичное восстановление дореформенного статус-кво в экономике региона. Не имея возможности поддерживать промышленное производство в области из-за дефицита ресурсов, Туманов пытался направить финансовые потоки в сельское хозяйство. Это не устраивало мэра промышленного города. В результате к 1995 году, когда начали создаваться правила игры в системе местного самоуправления в Псковской области, конфликт был уже в самом разгаре.

Однако поскольку конфликт протекал в условиях дефицита ресурсов у обеих сторон, постольку это накладывало ограничения на их действия и характер борьбы. Участники конфликта не могли ни апеллировать к Центру (который после снятия Добрякова утратил интерес к Псковской области), ни применять силовые стратегии, ни опираться на влиятельных экономических агентов (ввиду отсутствия таковых в регионе), ни, наконец, использовать массовую политическую мобилизацию на фоне царивших в регионе протестных настроений. Поэтому основным орудием акторов становилась борьба за формальные институты, что обусловило их высокую значимость в регионе.²³ Обе стороны концентрировали свои усилия на рамках институционального дизайна и механизмов принятия решений по важнейшим вопросам (законодательство, бюджет). Основным институтом, вокруг которого строился конфликт, стало местное самоуправление. Это определило характер его становления, как на региональном, так и на городском уровне.

²⁰ Анализ экономической политики в регионах России см.: *Regional Economic Change in Russia* / P. Hanson, M. Bradshaw (eds.). Cheltenham: Edward Elgar, 2000.

²¹ Об экономической политике в Новгородской области см.: *Zimine D., Bradshaw M. Regional Adaptation to Economic Crisis in Russia: The Case of Novgorod Oblast // Post-Soviet Geography and Economics*. 1999. Vol. 40. № 5. P. 335–353; сравнительный анализ экономической политики в Псковской и Новгородской областях см.: *Solnako L., Tekoniemi M. Novgorod and Pskov: Examples of How Economic Policy Can Influence Regional Development // Russian and East European Finance and Trade*. 1999. Vol. 35. № 2. P. 42–58.

²² Определение этой модели см.: *Лавров А., Кузнецова О. Экономическая политика регионов: «либеральная» и «консервативная» модели // Полития*. 1997. № 1. С. 57–64.

²³ См.: *Geddes B. Initiation of New Democratic Institutions in Eastern Europe and Latin America // Institutional Design in New Democracies / A. Lijphart, C. Waisman (eds.)*. Boulder, CO: Westview, 1996. P. 18–19.

Помимо динамики конфликта «город–область», характер реформы местного самоуправления в Псковской области определялся зависимостью от федерального Центра. Это проявилось в том, что муниципальная реформа в регионе не носила опережающий характер (как в Карелии), но и не была отложена в долгий ящик на период после принятия федеральных законов (как в Пермской области). В то же время слабость акторов исключала и вариант их взаимной блокады с применением силовых стратегий, что делало проведение муниципальных реформ невозможным (как и в Саратовской области). Процесс разработки законопроектов о местном самоуправлении в Псковской области начался сразу после инициирования реформы на федеральном уровне, то есть в начале 1995 года. Борьба за институты, в свою очередь, проявилась в том, что в одно и то же время в области параллельно шла разработка двух законопроектов.

Представители и областного, и городского уровней, каждый через свои каналы, активно участвовали в разработке проектов ФЗМСУ. Для городских акторов возможность участия в их разработке и обсуждении обеспечивалась через Союз российских городов и Союз городов Северо-Запада России, которые принимали участие в разработке «президентского» варианта. Помимо прочего, он отличался от принятого законопроекта Муравьева контролем городской исполнительной власти над представительным органом (схема «сильный мэр – слабый совет») и предполагаемым двухлетним переходным периодом для введения закона в действие (включая проведение местных выборов).²⁴ В сложившейся в регионе ситуации и то, и другое было выгодно для мэра и его союзников, поэтому президентский законопроект активно отстаивался ими при обсуждении областного законопроекта.

Однако основным центром выработки «правил игры» в регионе являлось Областное Собрание. Легислатура в политическом и профессиональном плане представляла собой вполне автономный орган, способный к выработке собственного политического курса, не зависимо ни от мэра, ни от губернатора, которые не обладали «контрольным пакетом» голосов своих сторонников. Это проявилось еще во время принятия Устава области в 1994 году.²⁵ Разработка областного закона о местном самоуправлении в Областном Собрании проходила под руководством председателя комитета по законодательству Областного Собрания Владимира Шлюнько, члена КПРФ. Коммуни-

²⁴ См. гл. 1.

²⁵ См.: *Нечаев В. Региональные политические системы в постсоветской России // Pro et Contra*. 2000. Т. 5. № 1. С. 83–85.

ты же, руководствуясь логикой «восстановления власти Советов», выступали сторонниками законопроекта группы Муравьева, активно обсуждавшегося в этот момент в Государственной Думе с участием представителей субъектов Российской Федерации. Не в последнюю очередь они были заинтересованы и в скором проведении местных выборов, что напрямую вытекало из данного законопроекта. В результате позиция депутатов определялась тем, что они стремились к определенной степени автономизации местного самоуправления и проведению выборов (интересы коммунистов) при возможности сохранения довольно высокого уровня влияния региональной власти на органы местного самоуправления (интересы сторонников губернатора). При этом на данной стадии дискуссий городские депутаты Областного Собрания практически не принимали участия в разработке законопроекта о местном самоуправлении.

Конфликт между областными и городскими акторами проявился в августе 1995 года, когда рабочая группа Областного Собрания вынесла свой законопроект на рассмотрение легислатуры. Противодействие противников депутатского законопроекта (прежде всего, сторонников мэра) закон встретил уже на стадии обсуждения по проблеме включения этого вопроса в повестку дня. Особую позицию при принятии закона занимал губернатор, что не в последнюю очередь было связано с участием Псковской области в государственно-правовом эксперименте Министерства РФ по делам национальностей по опережающему внедрению моделей местного самоуправления на территории приграничных Печорского и Пыталовского районов.²⁶ Участие в этом проекте было одним из средств привлечения ресурсов из Центра в область, и областная администрация связывала «с переходом районов на самообеспечение программу превращения региона из дотационного в регион-донор».²⁷ В свете этих планов необходимость следования установленным Центром правилам игры отчетливо проявлялась в действиях областной администрации, по крайней мере, не препятствовавшей принятию областного закона

²⁶ О сути эксперимента см.: *Вагин В.* Государственно-правовой эксперимент по проблемам местного самоуправления в Пыталовском и Печорском районах Псковской области // Местное самоуправление: теория и практика / Под ред. Г. Люхтерхандт. М.: Фонд Фридриха Науманна, 1997. С. 130–134; *Ляшенко В.* Россия начинается с волости. Псковский эксперимент в местном и государственном измерении // Российская Федерация. 1996. № 18. С. 19–21. Критический анализ хода и итогов эксперимента см.: *Рыженков С.* Органы государственной власти в реформе местного самоуправления в России // Третье звено государственного строительства в России / Под ред. К. Мацузато. Sapporo: Slavic Research Center, Hokkaido University, 1998. С. 159–162.

²⁷ *Рыженков С.* Указ. соч. С. 161.

в итоговом варианте (хотя очевидно, что губернатор не был заинтересован в становлении местной автономии). И хотя впоследствии этот эксперимент, несмотря на меры со стороны федерального Центра,²⁸ оказался неудачным,²⁹ свою позитивную роль в становлении местного самоуправления в регионе он сыграл.

Поскольку добиться принятия областного закона в желательном для нее виде не могла ни одна из сторон «треугольника» (губернатор, мэр и коммунисты), единственным аргументом против обсуждения депутатского законопроекта стала, как и во многих других случаях, апелляция к решениям федерального уровня. Хотя в тот момент уже было ясно, что на федеральном уровне будет принят законопроект Муравьева, у его противников еще могла оставаться надежда, что в нем будут учтены важные поправки из президентского варианта. К тому же, федеральный закон еще не был подписан Президентом, и некоторая степень неопределенности еще оставалась. В связи с этим городские акторы настаивали на том, чтобы отложить принятие областного закона до вступления в силу федерального закона. Несмотря на это, однако, областной закон «О местном самоуправлении в Псковской области» был принят, а через месяц ФЗМСУ был подписан Президентом. Областной закон, написанный на основе одной из первых версий муравьевского законопроекта, еще не вступив в силу, вошел в противоречие с федеральным законодательством, вследствие чего был возвращен в Собрание главой областной администрации. Рабочей группе Областного Собрания, в состав которой теперь уже вошли представители и городской, и районных администраций области, пришлось внести 58 поправок в 26 статей законопроекта, в результате чего он стал практически идентичным федеральному закону. Областной закон о местном самоуправлении вступил в силу через две недели после вступления в силу федерального закона, 14 сентября 1995 года.

В конце концов конфликт вокруг институционального дизайна местного самоуправления в Псковской области разрешился как в соответствии с расстановкой сил в регионе, так и в результате борьбы в федеральном Центре. Это объясняется отсутствием явного перевеса одной из конфликтующих

²⁸ В частности, накануне губернаторских выборов было принято постановление Правительства РФ от 11 октября 1996 года № 1188 «Об эксперименте по отработке моделей организации местного самоуправления, проводимом в Псковской области». См.: *Вагин В.* Выборы... С. 130.

²⁹ «Если даже все налоги, собираемые на территории районов, оставлять в местном бюджете, этих средств будет недостаточно». *Вагин В.* Государственно-правовой эксперимент... С. 133.

сторон и интересами региональных властей, демонстрировавших лояльность в отношениях с Центром. В результате был достигнут компромисс, заключающийся в том, что областной закон допускал не больший, но и не меньший уровень муниципальной автономии, чем позволял ФЗМСУ. Это воплотилось в важнейших положениях областного закона, согласно которым: 1) был установлен уровень осуществления местного самоуправления в районах и городах области; 2) проведение выборов представительных и исполнительных органов местного самоуправления в области было назначено в предписанный ФЗМСУ полугодовой срок; 3) не предусматривалось жесткое регулирование системы органов управления муниципальным образованием. Так, для городов Псков и Великие Луки было определено, что главой местного самоуправления является всенародно избираемый мэр города, однако более точного определения характера взаимодействий органов городского управления в законе не содержалось. Это должны были определить сами города в процессе принятия своих Уставов. В целом, в процессе разработки и обсуждения законопроектов городские акторы показали себя достаточно сильными, чтобы не допустить более жесткого для себя толкования федерального закона; своих целей достигли и коммунисты. Был принят наиболее либеральный из возможных вариантов, которые позволял принять федеральный закон. Он допускал дальнейшее развитие автономии местного самоуправления, по крайней мере, в случае города Пскова.

Следующим критическим моментом в становлении муниципальной автономии Пскова стали прошедшие 18 февраля 1996 года выборы мэра, в которых приняло участие 7 кандидатов. Городская администрация в ходе выборов оказалась расколота, что свидетельствовало о неспособности мэра конвертировать свои политические ресурсы начала 1990-х годов в механизм эффективного контроля над другими городскими акторами. Утратив ряд экономических ресурсов, Прокофьев в ходе конфликта с администрацией области не смог ни создать слаженную команду внутри администрации, ни удержать поддержку ряда влиятельных заинтересованных групп. Еще до выборов из-за разногласий с мэром из администрации ушел представитель влиятельной группы теплоэнергетиков Юрий Носов, выдвинувший свою кандидатуру на пост мэра. В ходе избирательной кампании вызов Прокофьеву также бросил первый заместитель мэра по коммунальному хозяйству и экологии Валентин Иванов, покинувший администрацию в знак протеста против хронических невыплат долгов города коммунальщикам (как и ранее Носов). На сторону Иванова открыто встали представители крупного бизнеса, дирек-

тора крупных промышленных предприятий. Хотя в сферу непосредственной компетенции Иванова промышленность не входила, большинство директоров помнили его заводское прошлое (начальник цеха на заводе аппаратуры дальней связи)³⁰. Среди конкурентов Прокофьева оказалась и начальник городского Управления социальной защиты населения, депутат Областного Собрания Зинаида Кравченко, известная как активный лоббист интересов города и социальной сферы.

Примечательно, что все основные конкуренты на этих выборах являлись сторонниками автономизации. В то же время областная администрация, хотя формально демонстрировала нейтралитет, на деле была заинтересована в поражении Прокофьева. Но этого не произошло, не в последнюю очередь, благодаря избирательной системе. Выборы мэра проходили по системе простого большинства, явно благоприятной для инкумбента. Попытки оппозиции выдвинуть единого кандидата не удались. Прокофьев получил 31,4% голосов избирателей, в то время как пятеро других кандидатов – от 10,2 до 14,8% голосов.³¹ Таким образом, мэр сохранил свой пост, что на этой стадии конфликта города и области также способствовало автономизации. Несмотря на раскол городской администрации, мэр смог добиться легитимации на выборах, что служило дополнительным аргументом в пользу продолжения предпринятой им борьбы за автономию города с помощью «протеста». За полгода до губернаторских выборов исход выборов мэра можно было оценить и как промежуточную победу агентов автономизации над ее противниками. Следовательно, конфликтно-оборонительная стратегия Прокофьева оказалась успешной, как для закрепления институциональных основ автономии местного самоуправления в регионе (при принятии областного закона о местном самоуправлении), так и в электоральной политике.

В ходе становления системы местного самоуправления в Псковской области мэр получил важного союзника в лице депутатов Областного Собрания, избранных по городским округам (6 из 21). Хотя не все из них поддерживали стратегию «протеста», использованную мэром Пскова, они активно лоббировали интересы города и мэра как при принятии областного закона о местном самоуправлении, так и при подготовке и принятии других решений, затрагивавших интересы города. Поскольку из шести псковских депутатов трое были высококвалифицированными юристами, они взяли на себя разра-

³⁰ Вагин В. Псковская область в январе – марте 1996 года // Политический мониторинг. 1996. № 3.

³¹ Охота В., Александрова И. Указ. соч. С. 457–460.

ботку большинства законопроектов в этой сфере. Псковская область принадлежит к тому небольшому числу регионов, где были приняты все основные законы о местном самоуправлении, предусмотренные ФЗМСУ. Почти сразу после принятия закона «О местном самоуправлении в Псковской области» был принят закон «О государственной регистрации уставов муниципальных образований», разработанный начальником управления юстиции, депутатом Областного Собрания. Тогда же были разработаны и приняты закон «О местном референдуме» (30.05.1996), блок законов о муниципальной службе (27.12.1996) и др.³² При этом в разработке данных законопроектов не принимал участия почти никто из представителей местных администраций области, кроме города Пскова. Хотя им рассылались варианты законопроектов, реакции с их стороны почти не было. По словам эксперта Областного Собрания, они «привыкли как-то, чтобы больше мы ими занимались». Представители городских властей, однако, были более активны и почти всегда принимали участие в законодательном процессе. Так или иначе, несмотря на разногласия с Прокофьевым, Областное Собрание, а особенно депутаты, представлявшие город, служили лоббистами территориальных интересов, являясь активными агентами автономизации и в этом смысле сторонниками мэра. В наибольшей степени это проявлялось при принятии областных бюджетов.

Другие интересы преследовал еще один агент автономизации городского самоуправления – Псковская городская Дума. Ее первые выборы (на переходный период два года) состоялись в феврале 1996 года одновременно с выборами мэра. На день выборов был запланирован и городской референдум по принятию Устава Пскова. Проект Устава, разработанный с участием специалистов городской мэрии и Миннаца России, предусматривал организацию местного самоуправления, предполагавшую большой объем полномочий мэра и подчиненную ему Думу (схема «сильный мэр – слабая Дума»). Однако попытка проведения городского референдума встретила оппозицию со стороны как областной администрации, так и городских политических и экономических акторов, стремившихся играть более активную роль в принятии решений на уровне города. На постановление мэра о проведении референдума был принесен протест прокуратурой. После того как был опублико-

³² Постановление Областного Собрания «Об ограничениях и социальных гарантиях для глав муниципальных образований и иных выборных должностных лиц органов местного самоуправления» (29.05.1997), законы «О денежном содержании муниципальных служащих в Псковской области» (26.02.1998), «О статусе депутата представительного органа местного самоуправления» (9.06.1997), «О границах, наименовании и порядке образования муниципальных образований в Псковской области» (10.10.1997).

ван указ Президента России, рекомендовавший воздержаться от проведения референдумов в преддверии президентских выборов, Прокофьев отменил прежнее решение,³³ не желая ставить под удар свое избрание на пост мэра.

Устав должен был приниматься вновь избранной городской Думой, которая оказалась неподконтрольной мэру (последний, к тому же, не являлся депутатом). Это произошло несмотря на апартийность Думы и на тот факт, что среди 17 ее депутатов преобладали представители врачей и учителей при полном отсутствии директората предприятий (что являлось редкостью для российских городов).³⁴ Городские депутаты стремились к политической эмансипации Думы, к утверждению ее как самостоятельного политического актора, способного контролировать работу администрации города и влиять на политические решения, принимаемые на городском уровне. Эта тенденция была зафиксирована в Уставе города Пскова, принятом городской Думой 6 марта 1997 года. Организационная модель местного самоуправления в городе строилась на основе значительного объема полномочий и мэра, и Думы (схема «сильный мэр – сильная Дума»). При этом мэр города Пскова являлся главой администрации города, а не главой местного самоуправления (что допускал областной закон). За этой формулировкой стояло положение о том, что мэр города не может единолично принимать постановления нормативного характера без согласия Думы: документы такого рода приобретали законную силу при наличии подписей как мэра, так и председателя городской Думы. На уровне практики подготовки и принятия решений городской Думе также удалось добиться возможности контроля над администрацией в гораздо большей мере, чем в других городах России, несмотря на сопротивление со стороны мэра. Хотя интересы и стратегия городской Думы касались лишь повышения собственного политического веса в принятии решений на городском уровне, это косвенным образом способствовало увеличению автономии местного самоуправления, поскольку независимый представительный орган повышает легитимность местного самоуправления и в конечном итоге его влияние в политическом процессе.

В результате активных действий агентов автономизации, каждый из которых преследовал собственные идеологии и интересы, к началу 1997 года в регионе сложилась система местного самоуправления. Выбранный институцио-

³³ Администрация города Пскова. О городском референдуме // Новости Пскова. 1996. 1 февраля.

³⁴ См.: Овчинников Б. Муниципальные выборы: тенденции и закономерности // Реформа местного самоуправления в региональном измерении. С. 123.

нальный дизайн местного самоуправления в Пскове оказался благоприятным для муниципальной автономии. С одной стороны, он обеспечивал высокий правовой статус и защиту от вмешательства вышестоящих органов управления в отношении как всенародно избранного мэра, так и весьма влиятельной Думы. С другой стороны, он препятствовал сосредоточению полномочий городской власти в одних руках. В политическом же плане Дума, выступавшая союзником мэра в борьбе за муниципальную автономию, способствовала поддержанию политического плюрализма на уровне города. В итоге муниципальная автономия в Пскове закрепилась на довольно высоком уровне.

Противостояние

Хотя областная администрация Туманова, как могла, препятствовала становлению муниципальной автономии, она не обладала для этого ни политическими, ни экономическими, ни административными ресурсами. Напротив, собственное выживание Туманова на посту губернатора во многом зависело от поддержки в городе. В условиях использования мэром города конфликтно-оборонительной стратегии «протеста» и требования неприемлемой для областной администрации автономии возможность неформального «соглашения элит» на уровне города и области³⁵ была практически закрыта. Поэтому Туманов, хотя и стремился к перераспределению бюджетных средств в пользу сельских районов, тем самым ограничивая экономическую автономию города при принятии областных бюджетов, не мог ограничивать его политическую автономию. Об этом свидетельствует довольно пассивная позиция губернатора как при принятии областного закона о местном самоуправлении, так и в ходе выборов мэра.

В полной мере слабость Туманова проявилась на состоявшихся в октябре-ноябре 1996 года губернаторских выборах. Из-за слабости «по определению» областного уровня власти в Псковской области мэр не стал выдвигать на них свою кандидатуру, хотя, по всей вероятности, у него были шансы на победу. Тем не менее, влияние конфликта и позицию мэра в ходе губернаторских выборов нельзя недооценивать. Уже перед первым туром Прокофьев заявил, что лично он как гражданин города голосовать за нынешнего губернатора Туманова не будет³⁶. Особенно важно это было в контексте его победы на выборах всего за полгода до этого момента. О роли мэра косвенно свидетельствует

³⁵ См.: Россия регионов: трансформация политических режимов. С. 146–180.

³⁶ Для кого закон не писан? // Псковская правда, 1996, 10 октября. Цит. по: Вагин В., Охота В. Псковская область в октябре 1996 года // Политический мониторинг. 1996. № 10.

и число голосов, отданных за действующего губернатора по городу Пскову по сравнению с областью. В первом туре Туманов по области набрал 30,92% (1-е место), в то время как по городу Пскову – всего 18,42% (3-е место, после кандидата ЛДПР Евгения Михайлова и Ивана Комара, которого поддерживал генерал Лебедь). Во втором туре Туманов набрал 36,9% голосов по области в целом и 33,6% голосов по городу Пскову, при 5,3% голосовавших против всех по области и 9,2% – по городу. В результате Евгений Михайлов, набрав во втором туре 56,5%, стал губернатором Псковской области.³⁷

Хотя решающую роль в победе Михайлова сыграли протестные настроения националистически настроенных избирателей³⁸ и его поддержка со стороны ЛДПР, в контексте муниципальной политики в регионе исход выборов стал промежуточной победой Прокофьева в конфликте между региональной и городской властью. Однако, как показали последующие события, эта победа оказалась пирровой. Для Михайлова, в отличие от Туманова, поддержка мэра города Пскова была не столь важным источником политических ресурсов, чтобы отказываться от ограничения автономии городского управления. Свою легитимность и причины победы на выборах он связывал с другими факторами, нежели поддержка мэра, и поэтому считал себя вправе вести политику, несовместимую с интересами города. Буквально сразу после прихода к власти Михайлов предпринял ряд шагов с целью сосредоточения в своих руках контроля над экономическими и политическими ресурсами региона.³⁹ Первыми словами нового губернатора по отношению к местному самоуправлению вообще и городу Пскову в частности было следующее высказывание: «Пскову хочется оставлять у себя больше средств,... а нам нужно давать туда, где вообще ничего нет. Здесь будут проблемы, но они должны решаться. Единственный путь их решения – улучшение общей экономической и финансовой ситуации. Тогда не будет ситуации «тришкиного кафтана». Когда мы у одних забираем, а другим даем...»⁴⁰. В этих словах позиция Михайлова по отношению к мес-

³⁷ О ходе кампании см.: Вагин В. Выборы...

³⁸ Предвыборная риторика Туманова в ходе кампании носила ярко выраженный националистический характер, что не помогло ему заручиться поддержкой избирателей – сторонников ЛДПР. См.: Попова Е. Проблемные измерения электоральной политики в России: губернаторские выборы в сравнительной перспективе // Полис. 2001. № 3. С. 52–53.

³⁹ Критические оценки политического курса Михайлова см., например: Alexseev M., Vagin V. Russian Regions in Expanding Europe: The Pskov Connection // Europe-Asia Studies. 1999. Vol. 51. № 1. P. 43–64; Slider D. Pskov Under The LDPR: Elections and Dysfunctional Federalism in One Region // Europe-Asia Studies. 1999. Vol. 51. № 5. P. 755–767.

⁴⁰ Вагин В., Охота В. Псковская область в ноябре 1996 года // Политический мониторинг. 1996. № 11.

тному самоуправлению была выражена довольно четко. Его дальнейшая деятельность показала, что он является сторонником максимально возможной централизации средств и ресурсов для быстрого получения прибыли и дальнейшего перераспределения ее в районы. Для Пскова как важнейшего донора внутри региона это означало серьезную угрозу муниципальной автономии.

Логика экономической политики Михайлова была вынужденной для дотационного региона. Ее основная идея заключалась в создании предприятий, способных принести областному бюджету выгоду в максимально сжатые сроки. Главнейшими из его проектов стали предприятие по производству алкогольной продукции «Псковалко», льнопрядильная фабрика и т.д. Для реализации этих проектов требовалась концентрация средств, которую в Псковской области можно было достичь лишь при ущемлении экономической автономии города. Муниципальная политика губернатора (сперва – Туманова, а потом, еще в большей мере – Михайлова) заключалась в ограничении экономической автономии городского самоуправления, в то время как мэр и его союзники стремились этого не допустить. Однако в ходе этого этапа конфликта ни одна из сторон не могла нанести противнику решающий удар без риска полного своего поражения: кроме того, все органы власти были избраны всеобщим голосованием на конкурентной основе и обладали достаточной легитимностью. Неудивительно, что орудиями в борьбе становились формальные институты – нормы законодательства и электоральная конкуренция. Бой на обоих фронтах проходил с переменным успехом для каждой из сторон. При принятии бюджета на 1997 год Михайлов столкнулся с оппозицией в лице городского лобби в Областном Собрании, не допустившей ограничения бюджетной самостоятельности Пскова в той мере, в которой добивался губернатор. Более того, бюджетная автономия Пскова была частично закреплена в принятом в сентябре 1997 года областном законе о межбюджетных отношениях в регионе, который предусматривал утверждение нормативов отчислений регулирующих налогов в местные бюджеты на три года.

При принятии бюджета на 1998 год взаимная блокада сторон привела к тому, что закон о бюджете области вообще не был принят. Выборы нового состава Областного Собрания показали, что ни одна из сторон не обладает ресурсами для полной победы: по итогам выборов городское лобби в составе легислатуры ослабло, но и Михайлов добился избрания депутатами лишь двоих кандидатов от ЛДПР.⁴¹ В 1999 году конфликт вокруг межбюджетных

⁴¹ Об итогах выборов см.: *Вагин В., Охота В.* Выборы депутатов Псковского Областного Собрания второго созыва, 29 марта 1998 г. // Политический мониторинг. 1998. № 3.

отношений продолжился с новой силой. Действие статьи областного закона, устанавливающей нормативы отчислений регулирующих налогов в местные бюджеты, было заморожено. В то же время городская администрация при помощи депутатов добилась принятия Областным Собранием закона, предусматривавшего особый статус Пскова как административного центра области. Вето губернатора на этот закон было преодолено депутатами, но практических последствий закон не имел, поскольку в бюджете области субвенции Пскову как столице региона все равно не предусматривались.

Однако противостояние города и области затрагивало лишь экономическую автономию, местного самоуправления, в то время как ограничение политической автономии города было затруднено. Этому препятствовала все та же слабость областных акторов на фоне активности агентов автономизации. Более того, администрация Михайлова пыталась использовать продолжение эксперимента Миннаца по развитию местного самоуправления, стремясь привлечь в регион ресурсы из Центра. На территории приграничного Печорского района были созданы два муниципальных образования (Круппская и Кулейская волости) для изучения преимуществ и недостатков двухуровневой системы местного самоуправления. Работа в этом направлении была активизирована в 1997–1998 годах, в период, когда Центр проводил «игру в местное самоуправление» (вскоре эксперимент был завершен).⁴² В этих условиях открытые шаги областных властей, направленные на ограничение политической автономии города, были невозможны. Так или иначе, областной администрации пришлось мириться с наличием муниципальной автономии, свидетельством чего стало создание специального отдела по вопросам местного самоуправления, который курировал один из вице-губернаторов. На уровне же институционального строительства становление местной автономии в Пскове воплотилось в активном развитии законодательной базы региона в области местного самоуправления. Помимо законов 1995–1996 годов были приняты политически нейтральные областные законы «О выборах депутатов представительного органа местного самоуправления в Псковской области» (27.10.1997), «О выборах главы муниципального образования в Псковской области» (29.11.1997) и др.⁴³ Они разрабатывались в соответствии с федераль-

⁴² *Охота В., Александрова И.* Организация... С. 441–442.

⁴³ «О порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями» (18.12.1997), «О реестре муниципальных должностей муниципальной службы в Псковской области и перечне выборных муниципальных должностей в Псковской области» (2.02.2000).

ным законодательством и не были средством ни ограничения, ни расширения автономии местного самоуправления. О второстепенном характере этих законов свидетельствует тот факт, что многие из них ни разу не применялись на практике. Однако сам факт их принятия был косвенным свидетельством признания в регионе местной автономии. В этих условиях стратегия борьбы за автономию Пскова путем «протеста» все более исчерпывала себя.

Исход конфликта: от «протеста» к «лояльности»

Итог активной фазы противостояния между городской и областной администрациями оказался двойственным. Несмотря на то что непосредственным результатом этого конфликта стала институционализация автономии местного самоуправления в Пскове, он на данном этапе отнюдь не способствовал эффективности управления. Это стало одним из главных факторов поражения Прокофьева на выборах мэра в феврале 2000 года. Достижение муниципальной автономии с помощью стратегии «протеста» проходило в ущерб укреплению собственных позиций мэра. Если в первые годы своей власти в начале 1990-х годов Прокофьев обладал значительными политическими и экономическими ресурсами (широкая массовая поддержка, новый бизнес, директорат), то позднее ему не удалось конвертировать их в статус доминирующего актора на уровне города. Мэр не был способен контролировать не только городскую Думу, но и, в некотором смысле, собственную администрацию. Признаки этого проявились еще на выборах 1996 году, но к 2000 году роль данного фактора проявилась в полной мере. Собственно, следуя стратегии «протеста», Прокофьев уже не мог добиться для города большей автономии, чем та, что была достигнута. Однако длительный конфликт города и области уже зашел слишком далеко, для того чтобы он мог быть разрешен теми акторами, которые его инициировали.

В преддверии выборов городская администрация вновь раскололась. Первые признаки недовольства политикой мэра и затянувшимся конфликтом проявились в середине 1999 года, когда на место мэра стал претендовать его первый заместитель Михаил Хоронен. Сразу после заявления об этом он был уволен Прокофьевым, и вместе с ним ушла часть сотрудников городской администрации, что существенно ослабило позиции действующего мэра. Более того, увольнение вице-мэра без согласования с городской Думой вызвало недовольство со стороны последней, что выразилось в скандале и судебном разбирательстве. По решению суда Хоронен был восстановлен в должности. Попытки Прокофьева компенсировать недостаточные влияние

и популярность непосредственно перед выборами (в частности, реорганизация городской газеты с целью установления полного контроля над редакцией) оказались неудачными. Они еще больше ослабили его позиции и усилили конфликт с городской Думой, представителями бизнеса и некоммерческими организациями, входившими в Общественную палату (которая накануне выборов фактически прекратила свое существование). Попытка переноса даты выборов мэра на декабрь 1999 года (совмещения их с парламентскими выборами) также оказалась неудачной, и выборы состоялись по плану в феврале 2000 года. В конечном итоге, накануне выборов у Прокофьева не осталось почти ни одного союзника.

Осознавая слабость своих позиций перед предстоящими осенью 2000 года выборами губернатора Псковской области, Михайлов испытывал потребность в поддержке мэра Пскова. На поддержку действующего мэра в условиях затяжного конфликта он рассчитывать не мог и поэтому был заинтересован в его поражении. Влияние на исход выборов со стороны областной администрации выразилось как на неформальном уровне, так и на уровне институционального дизайна. На этот раз позиции сторон изменились: если при создании правил игры в 1995–1996 году Прокофьеву удалось добиться проведения выборов мэра в один тур, а Туманов не смог этого сделать в отношении губернаторских выборов, то в 1999–2000 годах ситуация изменилась на противоположную. В сентябре 1999 года в закон «О выборах главы муниципального образования в Псковской области» были внесены изменения. Они предусматривали проведение выборов по мажоритарной системе в два тура, которая по сравнению с выборами в один тур уменьшала шансы инкумбента на переизбрание в условиях большого числа конкурентов. Если при выборах в один тур голоса оппозиции могли быть распылены (как это произошло на выборах 1996 года), то во втором туре возможно создание коалиции негативного консенсуса против инкумбента. Неформальное влияние на выборы со стороны областных акторов выразилось в массовой кампании по дискредитации Прокофьева и его политики, особенно в подконтрольных областной администрации СМИ. Другим средством борьбы стал арест заместителя мэра по антикризисному управлению Владимира Ивченко, в прошлом вице-губернатора в администрации Михайлова, назначенного Прокофьевым после отставки Хоронена. Областная энергоснабжающая организация «Псковоблэнерго» за пяти-семилетние долги отключила свет на улицах областного центра в разгар зимы, что подлило масло в огонь накануне голосования. Областной администрацией открыто поддерживался

кандидат в мэры Валерий Евдокименков, директор ОАО «Псковкабель». Он был председателем городского общественного движения «Уютный город», созданного областной администрацией в начале 1999 года для ведения агитационно-пропагандистской кампании в стандартном формате: поздравления, благотворительность, реклама в СМИ, PR-акции против действующего мэра.⁴⁴

Результаты выборов оказались достаточно неожиданными для участников конфликта. Прокофьев проиграл в первом же туре, заняв третье место и отстав от Евдокименкова всего на 0,24% (14,4% и 14,64% голосов соответственно). На первое место вышел Хоронен с 36,11% голосов. Несмотря на усиленную пропаганду со стороны областной администрации, ее кандидат во втором туре набрал всего 20,16%, уступив кресло мэра Хоронену (свыше 71% голосов), который и сменил Прокофьева на посту мэра. Перед Хороненом, стремившимся к сохранению автономии местного самоуправления и укреплению собственных позиций, стояли две задачи. Во-первых, он должен был, не прибегая к конфликту в прежнем варианте, защитить и усилить позиции города по отношению к областному уровню власти и, во-вторых, создать собственную политическую машину на уровне города. Для решения первой задачи период февраля–ноября 2000 года был наиболее благоприятным. Мэр мог позволить себе отказ от «протеста», поскольку не видел в нем необходимости благодаря уже достигнутой степени городской автономии, а, кроме того, в свете предстоящих осенью 2000 года выборов губернатора Псковской области, у мэра города были хорошие возможности для торга в институциональных рамках, уже созданных ранее, то есть перехода к «лояльности».

В свою очередь, Михайлов из-за слабости областной власти и собственных предвыборных интересов, в частности, мог быть заинтересован в поддержке со стороны только что избранного мэра. Для Хоронена это было выгодно в двух аспектах. Поддержав Михайлова, он мог бы рассчитывать как на политическую, так и на экономическую поддержку в дальнейшем. Другими словами, он мог бы удачно использовать момент для торга при принятии областного бюджета на 2001 год. Основа для такого развития событий была заложена уже при принятии бюджета на 2000 год, когда наметилась тенденция к повышению доли регулирующих налогов, оставляемых в городском бюджете. Так, часть налога на прибыль, оставляемая городу, увеличилась

⁴⁴ Охота В., Александрова И. Псковская область в январе 2000 года // Политический мониторинг. 2000. № 1.

с 25 до 43%, а часть налога на добавленную стоимость — с 9,3 до 10%. Кроме того, город стал получать 7,9% собираемых на его территории акцизов. Трансферт из области должен составить 26,3 млн рублей. Впервые появилась статья, предусматривающая выполнение Псковом функций областного Центра. На эти расходы было выделено 10 млн рублей⁴⁵. Эти перемены, однако, были не связаны с изменением политики межбюджетных отношений в регионе. Областной бюджет принимался в конце 1999 года, еще при старом мэре и в контексте острого противостояния областной и городской властей. Объяснение положительных для города результатов состоит в том, что хронически дефицитный бюджет Псковской области должен был быть принят еще по старому Бюджетному кодексу, то есть до начала 2000 года, когда вступал в силу новый Бюджетный кодекс, содержащий требование бездефицитного бюджета на региональном уровне. Областной администрации в таких жестких условиях не оставалось ничего иного, кроме как пойти на компромисс с городом и удовлетворить его требования. Этот эпизод бюджетной войны создал прецедент, который мог стать основой межбюджетных отношений на будущее. В таких условиях наиболее вероятным выглядел сценарий бюджетного торга между губернатором и мэром с перевесом последнего.

Возможности торга, однако, оказались сильно ограничены electoralной политикой Михайлова, к тому времени покинувшего ряды ЛДПР и примкнувшего к «Единству». 30 мая 2000 года сессия Областного Собрания депутатов подавляющим большинством голосов (17 против 2) приняла поправку к закону о выборах губернатора, согласно которой избранным считается кандидат, набравший большинство голосов, но не менее 25% от числа избирателей, принявших участие в голосовании. Губернаторские выборы можно было проводить в один тур: по данным социологических опросов группа сторонников Михайлова колебалась в пределах 30%, поэтому избирательная система предопределила переизбрание действующего губернатора.⁴⁶ Заранее обеспечив себе победу, Михайлов мог позволить себе отказаться от невыгодного для него торга с мэром города, поскольку для избрания губернатору было достаточно успешно провести административную мобилизацию избирателей в районах области (без Пскова).

⁴⁵ Охота В., Александрова И. Псковская область в январе 2000 года // Политический мониторинг. 2000. № 1.

⁴⁶ Подробнее об этом см.: Морозов А. Избирательные технологии и административный ресурс: псковский рецепт сохранения власти // Выборы и проблемы гражданского на Северо-Западе России. Рабочие материалы Московского центра Карнеги. 2001. № 5. С. 60–65.

По этой причине мэру не удалось эффективно использовать благоприятный для торга момент. Более того, он находился в довольно невыгодном положении: в силу обязательств, взятых в ходе собственной предвыборной кампании, он был вынужден поддерживать альтернативного кандидата на пост губернатора, предпринимателя Виктора Бибикова. Хоронен оказался в сложной ситуации и пытался сохранить нейтральную позицию, публично выступив в поддержку Бибикова, но при этом не допуская жесткой критики в адрес Михайлова в подконтрольных ему СМИ. Результат Бибикова, который занял по городу Пскову лишь третье место (при втором по области), свидетельствует о том, что позиция мэра (публичная поддержка Бибикова и скрытая – Михайлова) не сыграла значимой роли в ходе выборов. Как и ожидалось, административная мобилизация избирателей и грамотная предвыборная кампания Михайлова⁴⁷ привели к победе инкумбента уже в первом туре выборов. При участии 54,12% избирателей и 13 кандидатах он набрал 28,01% голосов. Бибиков с 15,12% голосов занял второе место, опередив депутата Государственной Думы от Псковской области, бывшего союзника Михайлова по ЛДПР Михаила Кузнецова (15,04%) и коммуниста Владимира Никитина (14,53%).

Исход выборов повлиял на результаты торга при принятии областного бюджета на 2001 год. После первого чтения была создана согласительная комиссия, в том числе для рассмотрения вопросов, связанных с городом. Несмотря на то что, по словам Хоронена, средств в бюджет Пскова было выделено очень мало, согласительная комиссия поддержала некоторые инициативы областного центра. В частности, на подготовку к празднованию в 2003 году 1100-летия Пскова было выделено 5 млн рублей, всего дополнительно городу – 47,7 млн рублей.⁴⁸ Этот промежуточный результат свидетельствует об отсутствии как открытого конфликта в форме «протеста», так и стабильной деформализации правил на основе «соглашения элит» («уход»). Скорее, произошло иное: несмотря на одержанную победу на выборах, губернатор был вынужден признать не только политическую, но и экономическую автономию города Пскова. Иными словами, торг города и области проходил в рамках формальных институтов, которые закрепили состояние статус-кво («лояльность»). По мере того как конфликт все более утрачивал персональ-

⁴⁷ Подробно об этом см.: *Манаков А.* Губернаторские выборы 2000 г. в Псковской области: преемственность электората и география голосования // *Выборы и проблемы гражданского на Северо-Западе России.* С. 52–59.

⁴⁸ *Ронин А.* А пряников новь не хватает на всех // *Новости Пскова.* 2001. 4 января.

ный характер, становилась неизбежной и муниципальная интеграция, хотя на прежних этапах конфликт препятствовал ее становлению.

Принятие областного бюджета на 2002 год подтвердило сложившуюся практику. Вновь предложенный администрацией проект бюджета в первом чтении был отклонен Областным Собранием, была создана согласительная комиссия, в которой активное участие приняли городские акторы. Они были не согласны с принципом распределения собственных доходов в пользу областного бюджета. Кроме того, Псков настаивал на включении в бюджет отдельной строкой расходы на подготовку 1100-летия города, а также был не согласен с определенным ему нормативом стоимости обслуживания жилплощади. При его принятии город был бы вынужден требовать у населения 80% оплаты жилищно-коммунальных услуг, что оказалось особенно невыгодно в свете намеченных на февраль-март 2002 года выборов городской Думы и Областного Собрания. Борьба проходила, однако, вновь в рамках формальных институтов, и вновь был достигнут промежуточный результат. Более того, депутаты Областного Собрания выступили и с инициативой пересмотра доли собственных средств муниципальных образований в пользу муниципалитетов, на что областная администрация не согласилась.

Вторым важным аспектом укрепления позиций мэра стало создание политической машины на уровне города. Прежде всего, он усилил собственную администрацию за счет прежних сотрудников городской администрации, в разное время покинувших ее вследствие несогласия с конфликтной стратегией Прокофьева. Это касается, например, первого заместителя мэра Иванова и его сторонников и некоторых других руководителей. Принимая во внимание тот факт, что и сам Хоронен, и многие другие сотрудники городской администрации работали в ней еще с советских времен и активно участвовали в достижении автономии местного самоуправления, городская администрация продолжала оставаться агентом автономизации. Хоронен также провел реформу организационной структуры администрации, включавшую в себя укрупнение управленческих блоков, некоторую степень децентрализации управления и в целом повышение ее эффективности. Была начата работа по привлечению в город внешних инвестиций, для более эффективного использования бюджетных средств начала применяться процедура городского заказчика, для чего было создано даже Управление генерального заказчика. В мэрии был также создан комитет по информационно-аналитической работе, отвечающий за аналитическое обеспечение работы администрации и взаимодействие с общественностью. Последнее направление имело особое

значение: с учетом ошибок прежнего мэра в этой сфере был создан новый аналог прежней Общественной палаты – Координационный совет, призванный под руководством администрации осуществлять взаимодействие с общественными организациями.

Еще одним аспектом этого курса Хоронена стала его попытка установить контроль над городской Думой. Хотя первоначально ее отношения с новым мэром складывались довольно благоприятно, и предложенная им структура администрации была принята, попытка мэра усилить собственные позиции за счет изменения системы городских органов власти получила отпор. Речь шла об изменении Устава города Пскова с целью повышения статуса мэра. Если в старой версии он являлся лишь «главой администрации города», то в соответствии с предложенными поправками он должен был стать «главой местного самоуправления города». Этот пункт не устраивал и старого мэра, но тому так и не удалось выйти из-под зависимости от городской Думы. Не смог сделать этого и Хоронен: было предпринято несколько попыток в этом направлении, но все они потерпели неудачу. Городская Дума, защищая завоеванный политический статус, стремилась к сохранению существующей в городе системы «сильный мэр – сильный совет». Между тем, Хоронен нашел неформальный выход из ситуации. Вместо постановлений, требующих согласия Думы и подписи ее председателя, он издавал распоряжения администрации города Пскова и пытался тем самым единолично управлять городом, не прибегая к согласованию всех вопросов в Думе. Но в целом в 2002–2004 годах Хоронен придерживался прежнего курса автономизации местного самоуправления в отношениях с областными органами власти, при этом стараясь не прибегать к открытому конфликту и ведя торг в рамках сложившихся в регионе правил. Вместе с тем он активно пытался сосредоточить в своих руках контроль над ресурсами на уровне города, стремясь ослабить позиции иных акторов, прежде всего, городской Думы.

Таким образом, открытый конфликт между городом и областью вокруг муниципальной автономии Пскова привел к двум противоречивым итогам. Первым из них явилось поражение на выборах мэра главного агента автономизации – Прокофьева. Но другим результатом конфликта стала институционализация автономии местного самоуправления, достигнутой на довольно высоком уровне. Хотя областные органы власти пытались (отчасти успешно) ограничить экономическую автономию, они не могли не считаться с политической автономией и признали ее как юридически, так и практически. Высокий уровень автономии оказался стабильным и не зависящим от конк-

ретного наполнения властных позиций, о чем свидетельствует и дальнейшее развитие событий после избрания нового мэра, выступавшего за смену стратегии, но не направления борьбы за автономизацию. В результате, несмотря на смену акторов городского уровня, в тот момент в регионе произошло не снижение автономии Пскова, а, напротив, ее увеличение.

Муниципальная контрреформа: конец местной автономии?

Стратегия мэра Хоронена, направленная на усиление своих позиций внутри города, а также на успешное ведение лояльного «торга» с областной администрацией, сочетающего отстаивание муниципальной автономии и ориентацию на муниципальную интеграцию, первоначально привела к усилению его политических позиций. Подтверждением этого стали выборы мэра, прошедшие в феврале 2004 года. В отсутствие сопротивления со стороны областной администрации Хоронен получил убедительную поддержку избирателей: 81,42% избирателей отдали ему свои голоса при довольно высокой для муниципальных выборов явке 57,74%. При этом остальные кандидаты набрали не более 2% каждый. Усиление позиций мэра, во-первых, свидетельствовало об успешности избранной им стратегии, а во-вторых, способствовало новому витку активного «протеста».

Пользуясь высокой электоральной поддержкой, мэр впервые за псковскую постсоветскую историю решился перенести свой «протест» на уровень борьбы за победу на губернаторских выборах. Дополнительные преимущества мэру по отношению к губернатору давал график выборов в Псковской области (выборы мэров прошли в преддверии губернаторских выборов). Эти преимущества были использованы в данном случае не для дальнейшего «торга», а для прямого наступательного «протеста» по отношению к слабому губернатору. Хоронен выдвинул свою кандидатуру на губернаторских выборах, назначенных на 14 ноября 2004 года. Однако 5 октября областная избирательная комиссия отказала ему в регистрации на основании использования им служебного положения во время избирательной комиссии (проведения пресс-конференции в помещении мэрии). Уже через неделю, Псковский областной суд обязал облизбирком зарегистрировать Хоронена в качестве кандидата. На этом разбирательство не закончилось, а вышло на федеральный уровень: облизбирком подал кассационную жалобу в Верховный суд РФ, который 28 октября подтвердил решение областного суда. Новое рассмотрение дела состоялось 6 ноября на заседании президиума Верховного суда РФ, который принял окончательное решение отменить регистрацию Хоронена в качестве кандидата в губернаторы.

Таким образом, мэр, имевший неплохие шансы на победу на губернаторских выборах, оказался исключен из числа участников предвыборной борьбы.

Для понимания ситуации, сложившейся на выборах губернатора Псковской области осенью 2004 года, необходимо учитывать изменение политического контекста, заданного политикой федерального Центра. К этому моменту уже было ясно, что прямые выборы губернаторов будут заменены процедурой назначения их региональными парламентами по предложению Президента РФ, хотя формальное решение об этом на момент псковских выборов еще не было принято.⁴⁹ Псковские губернаторские выборы еще не успели отменить, но они оказались в числе последних выборов главы региона в России. Поэтому позиция федерального Центра казалась еще более важной, чем это было прежде. Хоть и не с самого начала и не безоговорочно, Михайлову удалось заручиться поддержкой федерального Центра, в первую очередь, в лице партии «Единая Россия». Это позволило ему с помощью формальных юридических процедур устранить своего главного соперника на выборах — мэра столичного города. В то же время федеральный Центр не демонстрировал активной поддержки действующего губернатора в ходе выборов — как в силу периферийности области, так и в силу уже сформировавшейся повестки дня, предполагавшей переход к назначению губернаторов взамен их избрания. В этих условиях после устранения главного противника основную роль в исходе выборов вновь, как и прежде, сыграли факторы внутрирегиональной политики. Структурно заданная слабость позиций губернатора проявилась уже в первом туре, когда Михайлов набрал всего 29,71% голосов. При этом протестное голосование, связанное со снятием с выборов Хоронена, выразилось в 17,43% голосов, поданных «против всех кандидатов». Второе место — 18,34% голосов — получил давний соратник, но с 2000 года соперник Михайлова Михаил Кузнецов, бывший депутат Государственной Думы от ЛДПР (1995–1999) и от Псковской области (1999–2003), председатель Совета директоров ООО «Псковский мелькомбинат». Во втором туре выборов, состоявшемся 5 декабря 2004 года, Кузнецов набрал 48,83% голосов против 41,4% голосов, отданных за Михайлова, при голосовании «против всех» 8,98% избирателей.⁵⁰

⁴⁹ Впервые это предложение было сформулировано Президентом В. Путиным 13 сентября 2004 года, изменение законодательства последовало только в декабре. Подробнее об этом см. гл. 1.

⁵⁰ Более подробно о ходе выборов см.: *Минаев К.* Разум возмущенный // Шлосберг Л. (ред.) «Псковская губерния». Избранные страницы. 2000–2005 гг. Псков: Изд-во центра «Возрождение», 2005. С. 232–237.

Новый губернатор при формировании своего политического курса логично руководствовался двумя основными целями. Во-первых, он в еще большей степени, чем его предшественники, пытался заручиться поддержкой федерального Центра и ориентировался на лояльность федеральным властям и следование в фарватере их политики. Это было связано с введением института назначения глав регионов и наличием у губернатора потенциального сильного соперника, претендовавшего на этот пост — мэра города Пскова. В отличие от прежних лет, борьба за пост губернатора начала оказывать влияние на ситуацию в регионе не периодически (в период выборов), а перманентно, в связи с возможностью смены главы региона в любой момент, согласно новым «правилам игры». Во-вторых, как и прежние губернаторы, Кузнецов попытался установить свой полный контроль над политическими и экономическими процессами в регионе, в том числе для решения областных проблем. Достижение обеих этих целей неизбежно требовало ограничения политической и экономической автономии местного самоуправления столичного города как главного донора регионального бюджета. Как и прежде, попытки наступления со стороны областных властей вновь вынудили мэра перейти к активной стратегии оборонительного «протеста», что выразилось, прежде всего, в тяжелых «бюджетных войнах», в результате которых, например, в Пскове так и не был принят городской бюджет на 2005 год. Изменения федерального бюджетного законодательства усугубили проблемы финансирования жилищно-коммунального хозяйства и энергетики, что привело к энергетическому кризису в городе осенью и зимой 2005–2006 года.⁵¹ Несмотря на то что губернатор и мэр пытались наладить сотрудничество и даже подписали 5 апреля 2005 года «Соглашение о совместной ответственности за жизнеобеспечение областного центра», эти проблемы решались очень сложно и с взаимным обвинением друг друга в несоблюдении достигнутых договоренностей. Тем не менее городу удалось получить дополнительное финансирование из областного бюджета на решение особо острых проблем.

Новые «правила игры», заданные федеральным Центром в начале-середине 2000-х годов, однако внесли свои коррективы в сценарий вновь повторившегося конфликта. Во-первых, оба актора боролись за возможность назначения на пост губернатора и потом начали активную работу по завоеванию влияния на федеральный Центр через любые доступные им каналы:

⁵¹ *Щеглов Ю.* Мэрский климат не идет на пользу Пскову // Комсомольская правда-Псков, №4 9, 8–15 декабря 2005 года, электронная версия: <http://www.pskov.ru/ru/society/smi/publications/57> (доступ 5 сентября 2006 года).

в этот процесс оказались вовлечены полномочный представитель Президента России в Северо-Западном федеральном округе, сотрудники президентской администрации и даже члены Общественной палаты РФ. Попытки обращения к федеральному Центру как арбитру в ситуации конфликта региональные акторы предпринимали и раньше, но в силу того, что Центр не проявлял особого интереса к региону, после 1996 года они практически не имели влияния на региональный политический процесс. В новых условиях, когда роль арбитра вновь (как и до 1996 года) оказалась институционально закреплена именно за Центром (а не за избирателями региона) эта стратегия оказывается решающей. И, хотя эти действия пока не принесли значимых результатов, они наверняка проявятся в будущем. Более того, важным фактором для Псковской области оказалось усиление влияния регионального отделения «Единой России», которое с 2003 года возглавил Алексей Сигуткин, депутат Государственной Думы от Псковской области и соратник Бориса Грызлова. При этом и Кузнецов, и Хоронен вступили в «Единую Россию» лишь в ноябре 2005 года, занимая довольно слабые позиции внутри «партии власти». Поэтому «Единая Россия» оказалась дополнительным каналом контроля над региональным политическим процессом со стороны федерального Центра.

Во-вторых, важную роль в ограничении политической автономии города Пскова сыграли изменения политики Центра в сфере местного самоуправления и, прежде всего, муниципальная контрреформа 2003 года. Как и реформа середины 1990-х годов, новая реформа местного самоуправления в Псковской области была проведена в форме и сроки, заданные рамками федерального законодательства. В феврале 2005 года был принят Закон № 420-ОЗ «Об установлении границ и статусе вновь образуемых муниципальных образований на территории Псковской области», согласно которому на территории Псковской области были созданы 216 новых муниципальных образований нижнего уровня: 26 городских и 190 сельских поселений. Во всех муниципалитетах 23 октября 2005 года прошли выборы депутатов представительных органов, а до 1 ноября 2005 года состоялись и выборы глав муниципальных образований из числа депутатов. Выборы в уже существующих муниципальных образованиях, к которым относится и город Псков, должны были проводиться по истечению срока полномочий избранных ранее органов местного самоуправления.

В то же время новые рамки институционального регулирования открыли политические возможности для снижения политической автономии городов

через изменение структуры местных органов власти, закрепленной в уставах муниципальных образований. В Псковской области таким способом было предпринято ограничение политической автономии двух наиболее значимых городов: Великих Лук и Пскова. В Пскове областная администрация смогла убедить депутатов городской Думы в необходимости принятия новой системы управления, при которой главой местного самоуправления становился председатель городской Думы, а мэром города с функциями главы исполнительной власти – профессиональный городской управляющий (сити-менеджер), назначаемый Думой. Несмотря на результаты публичных слушаний 8 октября 2005 года, на которых большинство мнений было высказано в пользу прямых выборов мэра, уже 15 декабря решение об изменении Устава города Пскова было принято минимально необходимыми 11 голосами депутатов. Это объяснялось совпадением интересов областной администрации, контролировавшей чуть больше половины городских депутатов, и председателя городской Думы Леонида Трифонова, который, согласно переходному положению Устава, уже с 1 января 2006 года становился главой муниципального образования.⁵² Таким образом, основным фактором принятия новой системы назначения мэра (взамен всеобщих выборов) стало сочетание давления областной администрации со стремлением и так относительно сильной городской Думы и ее председателя к усилению своих институциональных позиций за счет ослабления позиций мэра.

В начале 2006 года оппозиционные политические партии, первоначально выступавшие в союзе с Хороненом, пытались организовать городской референдум с целью изменения Устава Пскова и сохранения прямых выборов мэра. Эти попытки наталкивались на сопротивление городской Думы, которое, однако, было преодолено инициативной группой регионального отделения партии «Яблоко» в марте 2006 года, когда было принято решение о проведении городского референдума. Несмотря на дальнейшее сопротивление этой инициативе со стороны как областных, так и городских акторов, референдум все же состоялся 16 июля 2006 года. В нем при участии 8,22% избирателей 81,36% голосов было отдано в поддержку прямых выборов мэра города.⁵³ Низкая явка на референдум, который официально был признан не состоявшимся, объясняется, в первую очередь, сопротивлением его проведению со стороны

⁵² Более подробно о расстановке сил в городской Думе Пскова в этот период см.: «Лакмусовый бюллетень», Псковская губерния. 26.07. – 1.08.2006. № 29 (298): http://www.gubernia.pskovregion.org/number_298/04.php?print

⁵³ Там же.

всех действующих лиц региональной политики (кроме «Яблока»). При этом если позиция областной администрации и городской Думы в данном контексте выглядела вполне логичной, то нейтралитет и даже сопротивление референдуму со стороны мэра требует дополнительных пояснений.

Казалось бы, даже в новых условиях муниципальной контрреформы мэр продолжал оставаться важным агентом автономии местного самоуправления, использующего активную стратегию протеста при попытках ограничения *экономической* автономии города. В то же время после изменения Устава города он перестал быть основным агентом *политической* автономии. Этот парадокс был вызван рядом политических и институциональных факторов. Во-первых, мэр остался без поддержки городской Думы – его главного союзника в борьбе за муниципальную автономию на протяжении всего предыдущего периода. Городской парламент, институционально заинтересованный в усилении собственных позиций путем влияния на назначение мэра, объективно превратился в новых условиях из агента политической автономии местного самоуправления в ее противника. Во-вторых, мэр оказался связан членством в «Единой России», в которую входили основные областные политики, что затрудняло его «протест» по политическим вопросам, повестка дня которых была заранее согласована «партией власти»: «Единая Россия» в данном случае, как и в других регионах, поддерживала губернатора в отказе от всеобщих выборов мэра.⁵⁴ При этом у мэра оставалась возможность для «протеста» в ходе более «партийно-нейтральных» бюджетных и хозяйственных «войн» между городом и областью. В-третьих, заданное Центром изменение «правил игры» в региональном политическом процессе привело к изменению стимулов. Для дальнейшей политической карьеры и достижения целей более высокого уровня (например поста губернатора) мэру в большей степени необходимо было ориентироваться на лояльность федеральному Центру и «партии власти», чем на поддержку населения и его политическую мобилизацию. Политическая автономия города (в отличие от экономической), таким образом, перестала приносить мэру политические дивиденды. Более того, в ситуации, когда Хоронен (вероятно, не без оснований) сам претендовал на то, чтобы получить назначение на пост губернатора области, он также оказывался косвенно заинтересован в том, чтобы ограничить политическую автономию города (уже для нового мэра).

Изменения институциональной структуры органов власти Пскова были воплощены в жизнь с марта 2007 года, после состоявшихся выборов город-

⁵⁴ См. гл. 3, 4, 5.

ской Думы четвертого созыва. В соответствии с новой редакцией Устава в Думу вошло 25 депутатов, избранных в одномандатных округах. При том, что большинство старых членов городской Думы не смогло сохранить своих позиций, несомненными победителями выборов стали единороссы: единственная фракция «Единая Россия» состоит из 19 депутатов. В соответствии с новым Уставом на первой сессии Думы был избран глава города Пскова Ян Лузин и его заместитель Иван Цецерский, координатор городского отделения партии «Единая Россия», давний оппонент действующего мэра. В течение последующего периода работы городской Думы, большая часть ее работы была связана с ограничением полномочий мэра города и усилением собственных контрольных полномочий.⁵⁵ Эти шаги обеспечивали реализацию на практике новой системы органов местной власти: несмотря на выборный статус сегодняшнего мэра, его возможности фактически все больше приближаются к статусу сити-менеджера, предусмотренного в Уставе. Такая двойственная ситуация продлится до 2009 года, окончания срока полномочий действующего мэра – главы администрации города Хоронена. После этого прямых выборов главы администрации не предвидится, он будет назначаться городской Думой. И тогда произойдет полный переход к новой системе органов местной власти, который в данном случае будет означать ослабление политической автономии местного самоуправления в городе.

Таким образом, экзогенные факторы, связанные как с общими тенденциями изменения отношений Центра и регионов России (прежде всего, отказ от всеобщих выборов губернаторов), так и с изменением политики Центра в сфере местного самоуправления, оказали решающее влияние на трансформацию политической автономии города Пскова. Сложившееся в Псковской области к началу 2000-х годов равновесие муниципальной автономии оказалось смещено в сторону контроля со стороны областных властей. Несмотря на высокую электоральную и политическую поддержку, основной агент местного самоуправления – мэр города Пскова – был нейтрализован в этом качестве при поддержке федерального Центра. Это осуществлялось как прямо – через снятие его кандидатуры с губернаторских выборов осенью 2004 года, так и косвенно – через создание Центром возможностей ограничения местной политической автономии с помощью институционального регулирования. Дополнительное негативное влияние экзогенных факторов на местную автономию проявилось и в изменении характера основных политических ре-

⁵⁵ 100 дней главы города Пскова: информация пресс-центра: <http://duma.pskov.ru/modules/news/article.php?storyid=113>, доступ 1 сентября 2007 года.

сурсов, находящихся в распоряжении местных и региональных акторов. Если раньше их политические ресурсы зависели от возможностей политической поддержки и мобилизации населения, то в современных условиях они представляются исключительно федеральным Центром и подконтрольными ему акторами (включая «партию власти» «Единая Россия»). Поэтому для агентов муниципальной автономии возможность использования стратегии «протеста» даже в условиях сохраняющегося в регионе неустраимого структурного конфликта оказывается резко ограниченной. Муниципальная контрреформа резко снизила уровень политической автономии местного самоуправления в Пскове, хотя и оставила пространство для его экономической автономии.

Выводы

Уровень политической автономии местного самоуправления в Пскове, несмотря на смену правил игры и политических акторов, вплоть до 2004 года оставался довольно высоким. С учетом характеристик институционального дизайна местного самоуправления и реально складывавшейся практики взаимоотношения областных и городских властей динамика политической автономии Пскова представлена на рис. 7.

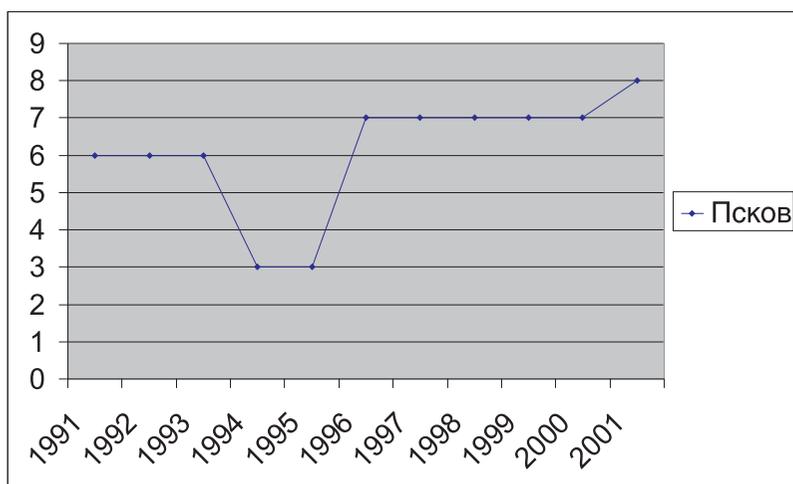


Рис. 7. Уровень политической автономии города Пскова в 1993–2001 годах

Решающее повышение уровня политической автономии Пскова связано с проведением реформы местного самоуправления в 1995–1996 годах. После

двухлетнего отсутствия в городе выборных органов местного самоуправления основным фактором повышения автономии стали первые всеобщие выборы мэра и городской Думы. В 1997 году высокий уровень автономии и модель управления по схеме «сильный мэр — сильный совет» был закреплен в Уставе города. В ходе серьезного конфликта городских акторов с областными и попытками ограничения экономической автономии города со стороны последних рост уровня автономии затормозился. Новое повышение степени автономии местного самоуправления в Пскове в 2001 году было связано с переходом от открытого конфликта к торгу и с признанием областными акторами экономической автономии города.

Становление высокого уровня автономии местного самоуправления в Пскове было вызвано как структурой политических возможностей («советское наследие», экономическая и политическая зависимость региона от Центра и, как следствие, слабость областной власти), так и успешным применением основным агентом автономизации, мэром города Прокофьевым, конфликтно-оборонительной стратегии протеста. Благодаря этому городу удалось отстоять и закрепить свою политическую автономию в институциональном регулировании, включая областной Закон о местном самоуправлении и Устав города.

Несмотря на то что длительный открытый конфликт между городской и областной администрациями сыграл положительную роль в становлении автономии местного самоуправления, он не способствовал ее дальнейшему повышению, когда возможности использования стратегии протеста оказались исчерпаны. После смены агентов автономизации на городском уровне и переходе конфликта из открытой фазы в скрытую уровень автономии поднялся до практически максимально возможного показателя. Скорее всего, он бы и остался таковым, если бы с 2004 года не начали активно действовать заданные Центром новые «правила игры» в сфере федеративных отношений и местного самоуправления. В рамках собственной институциональной логики позиционный конфликт города и области без вмешательства федерального Центра не имел иных перспектив разрешения, нежели на основе формального и фактического признания паритета сторон и ведения торга в рамках формальных институтов, то есть в рамках взаимной лояльности сторон. При этом взаимная конкуренция областного и городского уровней власти сохранялась вне зависимости от личных качеств и предпочтений тех или иных акторов и их смены, в силу укорененности предпосылок для подобной структуры власти в регионе. Любой губернатор Псковской области

оказался вынужден считаться с мнением любого мэра Пскова. Вместе с тем, как показывают примеры Перми и Петрозаводска, при успешном достижении контроля над политическими и экономическими акторами на уровне города мэр был способен успешно перейти к наступательной стратегии протеста с целью избрания на пост губернатора. Это, в свою очередь, могло привести к снижению уровня политической автономии города, как в случае успеха, так и в случае поражения мэра на губернаторских выборах.

Несмотря на постоянные попытки ограничения экономической и политической автономии со стороны областных органов власти, она стабильно сохранялась на высоком уровне вплоть до 2004 года. Это давало основания на тот момент считать муниципальную автономию Пскова рутинизированной, то есть устойчиво деперсонализированной, закреплённой посредством внутрирегионального институционального регулирования. Тем не менее воздействие экзогенных по отношению к акторам и внешних по отношению к региону факторов, прежде всего – политики Центра, оказалось решающим для снижения политической автономии местного самоуправления в 2004–2007 годах. Новая политика Центра в сфере местного самоуправления создала институциональные возможности для изменения «правил игры» (прежде всего, отказа от всеобщих выборов мэра), а изменение отношений Центра и регионов и политической ситуации в стране в целом способствовало нейтрализации «протеста» основных агентов местного самоуправления. В конечном итоге, это привело к снижению политической автономии города и к неблагоприятному изменению институционального регулирования местного самоуправления в регионе.

В то же время в Псковской области сохраняется структурный конфликт между областью и областным Центром. Этот фактор, как и институциональное закрепление местной автономии на протяжении предшествующих пятнадцати лет (1991–2006) еще долгое время будут проявляться в региональном политическом процессе, но не в виде открытого «протеста» и электоральной соревновательности, а в рамках непубличного торга, согласования интересов и борьбы за влияние на федеральный Центр. При этом вполне возможно, что при изменении экзогенных факторов политическая борьба в регионе довольно легко может вновь вернуться в публичное пространство, что откроет новые политические возможности для (вос) становления автономии местного самоуправления в Псковской области.

Глава 7. Реформа местной власти в России: сравнительная перспектива

Истории реформ местной власти в четырех городах России, рассказанные в предыдущих главах, имеют сходное начало и различные траектории: в начале 2000-х годов они казались принципиально различными, но к 2007 году тенденции и результаты вновь становятся сходными. Мы не можем утверждать сегодня, что результаты муниципальных реформ и контрреформ 1991–2006 годов предопределяют перспективы политического развития этих (и других) городов России и страны в целом на долгие годы. У нас также нет достаточных данных, для того чтобы оценить, в какой мере и по каким параметрам описанные нами случаи могут быть охарактеризованы как типичные или уникальные для крупных городов – столиц российских регионов. Но, резюмируя, следует признать неудачу реформ местной власти в городах России. Провозглашенные идеалы «муниципальной революции» в России, а именно: полноценная (политическая и экономическая) местная автономия и местная демократия – не только не были достигнуты, но оказались во многом дискредитированы, и неудивительно, что отказ от этих идеалов не встретил серьезного сопротивления. Ростки политической и экономической автономии местного самоуправления оказались затоптаны, и немногие элементы местной автономии были принесены в жертву во имя идеи «вертикали» сильной власти.

Казалось бы, эта ситуация может лишь продемонстрировать то, как НЕ надо проводить реформы местной власти в частности и реформы в России вообще. Но вряд ли поиски ответа на вопрос «кто виноват?» в данном случае приблизят нас к ответу на вопрос «что делать?». Мы полагаем, что изучение последствий и перспектив реформы местной власти в городах России требует иной аналитической перспективы. Эта перспектива является позитивной, эмпирической и сравнительной. Позитивная перспектива здесь противостоит нормативному видению мира, эмпирическая – не критическому заимствованию чужих теорий (или не критическому созданию собственных), а сравнительная – представлениям об уникальности «особого пути России» или, напротив, об универсальности всеобщих закономерностей.

Наша задача, таким образом, носит тройкий характер. Во-первых, мы должны выявить общие и особенные характеристики реформ местной власти в России и в ее конкретных городах. Во-вторых, мы должны определить те констелляции объективных и субъективных факторов, которые повлияли на процесс становления местной автономии в городах России в 1990-е годы и ее крушения в 2000-е годы. В-третьих, наконец, мы должны осмыслить общие тенденции и закономерности институциональных изменений местного самоуправления в контексте современной российской политики. Подходы к решению этой задачи представлены в настоящей главе. В ее первой части представлен сравнительный анализ результатов реформ местной власти в четырех городах России в 1991–2001 годах с точки зрения автономии местного самоуправления. Во второй части в рамках описанной в главе 2 модели «обусловленного пути» проанализированы факторы, повлиявшие на эти результаты и на последующий упадок местной автономии в 2003–2006 годах. В третьей части рассматриваются объяснения процесса институциональных изменений в сфере местного самоуправления на уровне Центра и регионов. При этом, на наш взгляд, реформа местной власти в городах России представляет собой «критический случай»¹ институциональных изменений в российской политике, проливающий свет на более широкий круг проблем. В заключительной части рассматриваются перспективы реформ местной власти и их значение для экономического и политического развития России.

Местная автономия, 1991–2001

Ход и результаты реформы местной власти в городах России в 1991–2001 годах с точки зрения муниципальной автономии можно было оценить как в статике (сравнивая города между собой), так и в динамике (сравнивая показатели автономии в разные периоды времени). Однако использование динамических показателей в данном случае является полноценным лишь при анализе характеристик политической автономии. Гораздо сложнее обстоит дело с характеристиками экономической автономии, которые в нашем исследовании были вынужденно редуцированы до весьма ограниченного набора бюджетных и налоговых показателей.² Поскольку большая

¹ О «критическом случае» см.: *Eckstein H. Case Study and Theory in Political Science // Handbook of Political Science / F. Greenstein, N. Polsby (ed.). Reading, MA: Addison-Wesley, 1975. Vol. 7. P. 79–137.*

² См. гл. 2.

часть периода 1991–2001 годов характеризовалась глубоким спадом в экономике России, ее регионов и городов, влияние экономической политики регионального уровня на положение дел на соответствующих территориях было более чем скромным,³ а сама политика – сильно зависящей от изменений курса реформ на федеральном уровне, то любые оценки экономической автономии местного самоуправления в 1990-е годы будут заведомо частичны и неполны. Но даже и иллюстративные данные могут пролить свет на некоторые тенденции развития местной автономии и на обусловившие их факторы.

Политическая автономия

Индекс политической автономии местного самоуправления, рассчитанный как сумма показателей формального институционального дизайна и неформальных политических взаимодействий между региональными и местными органами власти, продемонстрировал серьезные различия уровня и динамики политической автономии в каждом из четырех городов.

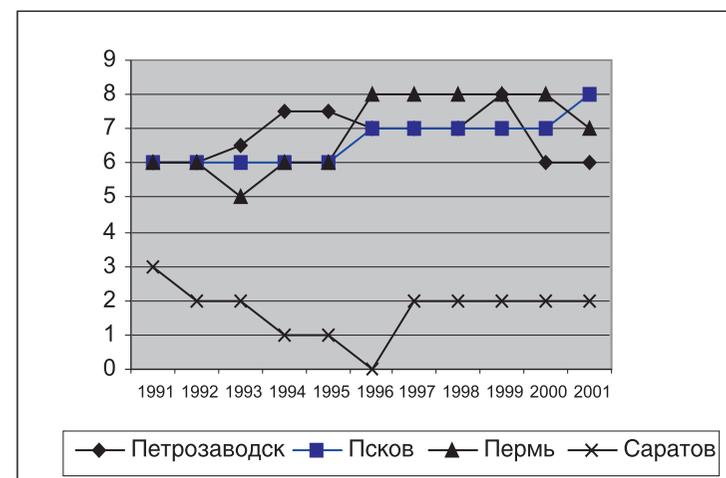


Рис. 8. Динамика политической автономии местного самоуправления в городах России в 1991–2001 годах

³ *Regional Economic Change in Russia / P. Hanson, M. Bradshaw (eds). Cheltenham: Edward Elgar, 2000.*

Таблица 5

Характеристики политической автономии местного самоуправления в городах России, 1991–2001

Год	Города/компоненты (балл)											
	Саратов			Пермь			Петрозаводск			Псков		
	ИД*	ПВ	ПА	ИД	ПВ	ПА	ИД	ПВ	ПА	ИД	ПВ	ПА
1991	2	1	3	2	4	6	2	4	6	2	4	6
1992	2	0	2	2	4	6	2	4	6	2	4	6
1993	2	0	2	2	3	5	2,5	4	6,5	2	4	6
1994	0	1	1	2	4	6	3,5	4	7,5	0	3	3
1995	0	1	1	2	4	6	3,5	4	7,5	0	3	3
1996	0	0	0	4	4	8	3	4	7	4	3	7
1997	2	0	2	4	4	8	3	4	7	4	3	7
1998	2	0	2	4	4	8	3	4	7	4	3	7
1999	2	0	2	4	4	8	4	4	8	4	3	7
2000	2	0	2	4	4	8	4	2	6	4	3	7
2001	2	0	2	4	3	7	4	2	6	4	4	8

*ИД – институциональный дизайн (0 – минимум, 4 – максимум); ПВ – практика взаимодействий (0 – минимум, 4 – максимум); ПА – политическая автономия (ПА = ИД + ПВ) (0 – минимум, 8 – максимум)

Как видно, лидером процесса становления политической автономии в этот период стал Псков. С 1996 года там происходил рост уровня политической автономии, к 2001 году достигшей максимально возможного уровня (8 баллов). Примером противоположного рода служит Саратов, где и институциональный дизайн, и политические практики препятствуют развитию политической автономии. Ее постоянно низкий уровень ни разу не поднимался выше весьма скромной отметки (2 балла) и замер на этом уровне вплоть до 2001 года. Промежуточные результаты и неустойчивую динамику демонстрировали Петрозаводск и Пермь, где уровень автономии заметно менялся в течение исследуемого периода. В первом случае высокий уровень политической автономии, достигший к 1999 году максимально возможного значения, в 2000–2001 году сменился спадом до среднего уровня (6 баллов). Во втором случае на смену отмеченному в 1996–2000 годах росту уровня политической автономии до максимального показателя в 2001 году пришел некоторый спад, хотя сохранялся ее высокий уровень (7 баллов).

Примечательно, что различный уровень демонстрировали и составляющие элементы политической автономии. Как видно из табл. 5, неболь-

шие различия институционального дизайна в трех случаях (Псков, Петрозаводск, Пермь) в 1991–2001 годах восполнялись весьма существенно в политической практике взаимодействия региональных и местных властей. В Пскове были созданы действенные институциональные рамки, на тот момент исключавшие односторонний контроль над местной экономической автономией со стороны региональных властей. В Петрозаводске эти рамки оказались гораздо менее эффективными и подверглись частичному пересмотру после изменения соотношения политических сил. Наконец, в Перми отсутствие эффективного (формального) институционального регулирования взаимодействий региональных и местных властей создало основания для снижения уровня политической автономии в политической практике.

Лишь Саратов являлся в 1991–2001 годах стабильным аутсайдером по обоим составляющим муниципальной автономии: и институциональный дизайн, и политические практики говорят о преобладании подчинения и контроля. Как и в случае Пскова, здесь имела место ситуация равновесия с точки зрения соответствия друг другу формальных и неформальных институтов. При прочих равных условиях (если вывести за скобки влияние экзогенных факторов, включая политику Центра) это равновесие могло в перспективе укорениться в политическом развитии этих регионов и городов. Устойчивость равновесия в обоих случаях содержит лишь одну существенную разницу: параллельное развитие формальных институтов и неформальных практик в Пскове усиливало политическую автономию города, а в Саратове ее блокировало. Что же касается Петрозаводска и, в особенности, Перми, то здесь имело место в лучшем случае частичное равновесие или даже неравновесное состояние. Явно заметно несоответствие институционального дизайна и политических практик: в результате изменения баланса сил акторов неукорененные формальные институты перестали соответствовать неформальным институтам, что позднее предопределило снижение местной автономии, усугубившееся под влиянием экзогенных факторов.

Экономическая автономия

В отличие от весьма красноречивой картины, наблюдавшейся нами в отношении политической автономии городов, некоторые характеристики экономической автономии (даже с учетом их неполноты и несовершенства) показывали, что ситуация в этом отношении не столь очевидна. На первый

взгляд, большинство бюджетных данных, которые характеризовали положение городов за 2000 год (первый полноценный бюджетный год после преодоления последствий экономического кризиса 1998 года), выглядели противоречивыми с точки зрения экономической автономии местного самоуправления.

Таблица 6

Некоторые характеристики экономического положения городов России (данные за 2000 год)⁴*

Характеристики	Города			
	Саратов	Пермь	Петрозаводск	Псков
Доля в населении региона, %	32	36	37	25
Соотношение бюджета города и консолидированного бюджета региона (по доходам), %	23	20	14	18
Доля налоговых доходов бюджета города в суммарных налоговых доходах регионального и муниципальных бюджетов, %	24	22	19	24
Доля доходов бюджета города в бюджетных доходах всех муниципальных образований региона, %	36	30	28	31
Доля налоговых доходов города в налоговых доходах всех муниципальных образований региона, %	37	39	34	39
Душевые доходы в среднем по муниципальным бюджетам региона, руб.	1892	4925	3485	2341
Душевые доходы бюджетов столиц, руб.	2130	4092	2659	2896
Соотношение столичных и среднемунципальных душевых доходов бюджетов, %	112	83	76	124
Доля всех муниципальных бюджетов региона в консолидированном региональном бюджете, %	65	66	50	56

**Рассчитано по данным бюджетной статистики Минфина РФ за 2000 год и отчетам законодательных органов власти соответствующих городов об исполнении бюджетов за 2000 год.*

Как видно из табл. 6, объективные показатели экономического положения городов в рамках регионов являлись наилучшими у Саратова и Пскова, в то время как Пермь и Петрозаводск по этим параметрам явно уступали даже среднему уровню своих регионов. Однако здесь во многом сказался эффект пространственного распределения экономических ресурсов: моноцентрической структуры экономики в случаях Саратовской и Псковской областей,

⁴ Мы благодарим Наталью Зубаревич за помощь в сборе данных и проведении расчетов.

в противовес Пермской области и Карелии. Сдвиги территориально-отраслевой базы экономики этих регионов привели к тому, что наиболее значимыми центрами экономического роста в них стали не столицы, а города, связанные с добычей и переработкой природных ресурсов – соответственно, Кондопога и Костомукша в Карелии, Березники и Соликамск в Пермской области. Поэтому объективные показатели, скорее, давали представление не об экономической автономии местного самоуправления тех или иных городов по отношению к региону в целом, а лишь об относительном благополучии городов по отношению к своим соседям в регионе.

Гораздо более значимым фактором в этом плане оказывалось регулирование межбюджетных отношений в регионах, осуществлявшееся, прежде всего, путем определения нормативов отчислений от основных регулирующих налогов в бюджеты городов. Хотя и сам перечень регулирующих налогов, и размеры их ставок определялись политикой Центра, при выработке которой проблемы муниципальной автономии принимались во внимание далеко не в первую (если не в последнюю) очередь, на практике нормативы налоговых отчислений все же варьировались достаточно сильно. Эти вариации, как видно из табл. 7, отмечаются и в статике, и в динамике.

Таблица 7

Нормативы отчислений от основных регулирующих налогов в бюджеты городов, 1997–2001, %⁵

Год	Города			
	Саратов	Пермь	Петрозаводск	Псков
Налог на добавленную стоимость ¹				
1997	3,7	40	20	12,5
1998	3,9	26	10	-**
1999	7,3	22,4	12	10,2***
2000	5,2	50	7	10
Акцизы (алкоголь)				
1997	25	50	30	50
1998	25	10	30	-
1999	25	10	25	10
2000	25	10	25	7,9
2001	25	50	25	5
2002		50		

⁵ Данные по Перми за 1997–2002 годы.

Год	Города			
	Саратов	Пермь	Петрозаводск	Псков
Подходный налог				
1997	85	100	50	90
1998	50	100	50	-
1999	50	50	50	85
2000	50	50	50	80
2001	54	42,4	42	75,6
2002		40		
Налог на прибыль				
1997	1	5,9	9	25
1998	5	2	7	-
1999	3,5	10	50	25
2000	3	44,06	50	43
2001	4	37,63	5	60
2002		31		
Налог с продаж****				
1999	60	60	60	60
2000	60	60	60	60
2001	60	60	60	60
2002		Отменен		

* С 2001 года налог поступает в федеральный бюджет.

** Бюджет области на 1998 год не был принят.

*** В среднем за 1999 год.

**** Налог был введен с 1999 года, отменен с 2004 года.

Сравнение нормативов отчислений от пяти основных регулирующих налогов (налог на добавленную стоимость (НДС), акцизы, подоходный налог, налог на прибыль и налог с продаж) позволило нам более четко проследить тенденции экономической автономии городов и их связь с тенденциями политической автономии. Прежде всего, бросаются в глаза более низкие по сравнению с другими городами нормативы отчислений большинства налогов в Саратове, особенно в части НДС (до 2000 года) и налога на прибыль. После 1997 года существенно снизилась и доля отчисления подоходного налога (к 2001 году он незначительно повышается). В целом, Саратов стабильно оставался аутсайдером по налоговым отчислениям на протяжении всего исследуемого периода. Здесь можно говорить о том, что бюджетная политика региональных властей в сфере местного самоуправления носила характер

перераспределения ресурсов от центра к периферии. Тем самым, она была направлена на ограничение экономической автономии Саратова. Хотя при этом город и выглядит более благополучным на фоне других муниципалитетов в регионе, его экономическая автономия могла бы быть гораздо более высокой за счет сдвигов концентрации ресурсов. Иначе говоря, статус Саратова как крупнейшего регионального центра (агломерация, превышающая 1 млн человек), находился в вызывающем несоответствии с его подчиненной ролью и контролем над экономическими ресурсами со стороны региональных властей. В случае Саратова весьма низкий уровень экономической автономии местного самоуправления стал вполне естественным следствием низкого уровня его политической автономии.

Иначе развивались события в Перми, где динамика налоговых отчислений во многом была обусловлена ходом и процессом политической борьбы. Активная экспансия Трутнева на посту мэра в 1999–2000 годах нашла зримое воплощение в бурном росте доли налоговых отчислений в городской бюджет, особенно в части НДС (до 2000 года), налога на прибыль и акцизов. В результате к концу 2000 года, то есть ко времени избрания Трутнева на пост губернатора, экономическая автономия города как будто бы была весьма высока, что нашло свое отражение в бюджетах 2000 и 2001 года. Однако уже в бюджете 2002 года (принятом в бытность Трутнева губернатором) наблюдалось некоторое снижение доли отчислений в городской бюджет по налогу на прибыль; отмена налога с продаж также нанесла бюджету Перми весьма ощутимый удар. Таким образом, в Перми перспективы экономической автономии выглядели неочевидными. Объективные условия ее становления носили противоречивый характер. Позитивное влияние сдвига концентрации ресурсов, способствовавших повышению экономической автономии Перми, крупнейшего центра с населением свыше миллиона человек, отчасти уравновешивалось сдвигом территориально-отраслевой базы экономики региона, который снижало относительное благополучие города в рамках региона. В этих условиях перспективы экономической автономии местного самоуправления были обусловлены его политической автономией. Один из вариантов снижения экономической автономии демонстрирует динамика налоговых отчислений в случае Петрозаводска. Здесь некоторое повышение доли отчислений от налога на прибыль в 1999–2000 годах (несмотря на снижение отчислений по НДС и акцизам) в 2001 году сменилось резким снижением этого показателя до минимально возможного уровня. На фоне того, что отчисления от других налогов были невысоки, а в 2001 году город и вовсе лишился отчислений

от НДС, экономическая автономия города упала до критически низкой отметки. Неблагоприятные условия создал и сдвиг территориально-отраслевой базы экономики региона, в силу чего относительное экономическое благополучие Петрозаводска оказалось ниже среднего по региону. При этом из-за относительно небольшой величины город не испытывал серьезного влияния сдвига концентрации ресурсов, в то время как трансграничный территориальный сдвиг, хотя и оказал позитивное влияние на политическую автономию Петрозаводска, для его экономической автономии оказался мало значим. Таким образом, в данном случае наблюдался разрыв между достигнутой ранее политической автономией Петрозаводска и низким уровнем его экономической автономии, который не мог быть преодолен силами городских акторов.

Наконец, лишь Псков на общем фоне стабильно демонстрировал относительно высокие доли отчислений в городской бюджет по подоходному налогу и налогу на прибыль (несмотря на низкий уровень отчислений по НДС до 2000 года). Но городу почти не доставалось столь значимых источников поступлений в бюджет, как акцизы на алкоголь (и без того низкая доля отчислений упала к 2001 году до 5%), что было логическим следствием экономического курса губернатора на концентрацию контроля над немногими дающими прибыль предприятиями в руках региональных властей.⁶ И, хотя город удерживал более высокий, чем в других исследуемых нами случаях, уровень отчислений по подоходному налогу, уровень оплаты труда (и, следовательно, объемы бюджетных поступлений) в Пскове были ниже, чем во всех других исследуемых случаях. Объективно же Псков сохранял относительное экономическое благополучие по сравнению с другими муниципалитетами региона. Это связано с тем, что моноцентрическая структура экономики региона практически оставалась неизменной. Ресурсные сдвиги 1990–2000-х годов не то чтобы вовсе обошли регион стороной, но мало повлияли на динамику центр-периферийных отношений. В то же время высокий уровень политической автономии Пскова позволял поддерживать на относительно высоком уровне и его экономическую автономию, но лишь в сравнении с другими случаями в нашей выборке. К сожалению, использованные нами индикаторы не позволяют количественно оценить уровень экономической автономии городов в масштабах России в целом, что делает ограниченной и объяснительную силу сравнения случаев между собой.

⁶ *Slider D. Pskov Under the LDPR: Elections and Dysfunctional Federalism in One Region // Europe-Asia Studies, 1999. Vol. 51. № 5. P. 755–767. См. также гл. 6.*

Как видно, многое в динамике налоговых отчислений выглядело достаточно зыбко, и многое в ней зависело от факторов, экзогенных по отношению к региональным и местным акторам. Речь идет не только о налоговой политике Центра (этот фактор был одинаковым для всех случаев), но и о факторах, существенно различающихся во всех случаях. К ним относились пространственное распределение экономических ресурсов в регионах, а также влияние ресурсных сдвигов: территориально-отраслевой базы экономики регионов и концентрации ресурсов. Что же до сдвигов местоположения (в Петрозаводске и в Пскове – трансграничные территориальные сдвиги), то они едва ли были значимы для экономической (в отличие от политической) автономии в исследуемых случаях, хотя нельзя исключить их немалую роль в других городах.

Как видно из табл. 8, роль экзогенных факторов в совокупности была благоприятна для Петрозаводска, противоречива для Перми, нейтральна для Пскова и относительно благоприятна для Саратова. Тем не менее динамика налоговых отчислений существенным образом зависела от политической автономии местного самоуправления. И здесь можно было говорить о некотором лидерстве Пскова, который при прочих равных условиях демонстрировал стабильные и относительно высокие показатели налоговых отчислений. Прямо противоположную тенденцию демонстрировал Саратов, где ставки налогов оставались стабильно низкими. В 2001 году примерно до этого же уровня снизились налоговые отчисления и в Петрозаводске, по сравнению с несколько более успешным периодом 1999–2000 годов. Наконец, Пермь, хотя в 2000–2001 годах и вышла в лидеры по показателям налоговых отчислений, все же демонстрировала неустойчивость налоговой базы.

Таблица 8

Факторы, влиявшие на экономическую автономию местного самоуправления в городах России, 1991–2001

Факторы	Города			
	Саратов	Пермь	Петрозаводск	Псков
	Экзогенные			
Пространственное распределение экономических ресурсов	Моноцентрическое (+)*	Полицентрическое (-)	Полицентрическое (-)	Моноцентрическое (+)
Сдвиг территориально-отраслевой базы экономики региона	Несущественный (0)	Существенный (-)	Существенный (-)	Несущественный (0)

Факторы	Города			
	Саратов	Пермь	Петрозаводск	Псков
Сдвиг концентрации ресурсов	Существенный (+)	Существенный (+)	Несущественный (0)	Несущественный (0)
Политические				
Политическая автономия местного самоуправления	Устойчиво низкая (-)	Повышение (до 2000); некоторое снижение (2001) (+)	Повышение (до 2000); снижение (с 2000) (=)	Устойчиво высокая (+)
Характеристики экономической автономии местного самоуправления				
Нормативы налоговых отчислений в городской бюджет	Устойчиво низкие	Значительный рост (до 2001); некоторое снижение (с 2002)	Небольшой рост (до 2000); резкое снижение (с 2001)	Высокие, кроме акцизов
Общая оценка уровня экономической автономии города в региональном измерении	Устойчиво низкая	Неустойчиво высокая	Неустойчиво низкая	Устойчиво высокая

* (+) – позитивное влияние; (-) – негативное влияние; (=) – противоречивое влияние; (0) – нет влияния

Имевшихся в нашем распоряжении бюджетных данных было явно недостаточно для выработки стандартизованных индикаторов уровня экономической автономии местного самоуправления, подобных оценкам уровня его политической автономии. Вместе с тем слишком ограниченное число случаев не позволяло корректно выявить каузальные связи даже при использовании дихотомических переменных (например с помощью логических операций булевой алгебры).⁷ Но некоторые предварительные выводы все же могут быть сделаны. Очевидно, что даже сравнительно благоприятный набор экзогенных факторов сам по себе не ведет к достижению экономической автономии местного самоуправления при отсутствии политической автономии (случай Саратова). Снижение уровня последней влечет за собой и снижение доли налоговых отчислений в городской бюджет (случай Петрозаводска и, отчасти, Перми). Следовательно, можно утверждать, что политическая автономия местного самоуправления является необходимым условием достижения его экономической автономии в региональном измерении, в то время как экзогенные факторы явно имеют вторичное значение в этом процессе. Впрочем, пока неясно, являлась ли политическая автономия также и достаточным фактором экономической автономии, и если нет, то какая именно констелляция экзогенных факторов (в совокуп-

⁷ См.: Ragin C. The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1987.

ности с политической автономией) могла обеспечивать устойчиво высокий уровень экономической автономии городов в России, по крайней мере, в региональном измерении.

Так или иначе, мы полагаем, что экономические аспекты автономии местного самоуправления в России 1990-х – начала 2000-х годов (как минимум, в части местных бюджетов) являлись следствием его политической автономии при прочих равных условиях, включая политику, проводимую Центром. Отметим, что отмеченное нами приоритетное значение политических факторов в развитии межбюджетных отношений регионов и местного самоуправления в России вполне соответствовало аналогичным тенденциям в межбюджетных отношениях федерального Центра и регионов в постсоветский период, выявленным в рамках исследований бюджетного федерализма в России.⁸

«Обусловленный путь»: развилки и тупики

Итак, что же повлияло на обнаруженные нами сходства и различия вариантов реформы местной власти в городах России? Какие факторы воздействовали на итоги периода 1991–2001 годов: относительно высокий уровень политической и экономической автономии местного самоуправления в Пскове, ее провал в Саратове и промежуточные и неустойчивые исходы в Перми и Петрозаводске? Для ответа на эти вопросы вернемся к схеме «обусловленного пути» становления муниципальной автономии, которая представлена в главе 2. Поскольку, как мы полагаем, экономическая автономия местного самоуправления в значительной степени является производной функцией его политической автономии, дальнейший анализ в этой части главы посвящен, главным образом, политическому аспекту муниципальной автономии в исследованных нами четырех городах России.

В рамках указанной схемы мы можем выделить экзогенные (не зависящие от акторов местной и региональной политики) и эндогенные (обусловленные соотношением сил региональных и местных акторов и их действиями) факторы муниципальной автономии. Динамика изменений первой группы факторов в 1991–2001 годах, как отмечено в главе 2, была вызвана как объективными причинами, не связанными с муниципальной политикой

⁸ См., в частности: Treisman D. After the Deluge: Regional Crises and Political Consolidation in Russia. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 1999; Попов В. Fiscal Federalism in Russia: Rules Versus Electoral Politics. Program on New Approaches to Russian Security, Nizhny Novgorod Academic Conference Paper. June 2001.

(«ресурсные сдвиги»), так и субъективными последствиями инициированных Центром институциональных изменений в сфере местного самоуправления. В то же время стартовые условия на момент начала реформ местной власти («советское наследие») оставались неизменными. Вторая же группа факторов в этот период включала в себя наличие агентов местной автономии и характеристики их взаимодействий со своими оппонентами на уровне регионов, включая стратегии агентов. Наконец, результат совокупного воздействия этих факторов на муниципальную автономию (в части обеспечения муниципальной интеграции) во многом был обусловлен воздействием своего рода «фильтра» в виде институционального регулирования местного самоуправления на региональном уровне. Рассмотрим последовательно элементы данной схемы применительно к сравнению четырех городов России.

Политические возможности: «советское наследие» и ресурсные сдвиги

Как можно видеть из глав 3–6, «советское наследие» в городах и регионах России существенно различалось, задавая противоречивую структуру стимулов для развития муниципальной автономии. Так, в Саратове укоренившееся за десятилетия местничество наложило существенный отпечаток на слабость городских политических акторов по сравнению с областными и, как следствие, на ограниченный характер и неудачу их попыток автономизации («бунт на коленах»). Примером противоположного рода является Пермь, где высокий уровень ведомственности повлек за собой не только слабость областного уровня управления в постсоветский период, но и фрагментацию политических и экономических акторов и относительно низкую значимость политики в сфере местного самоуправления в регионе. Иначе говоря, в Саратове областной центр в советские времена был подавлен аграрной периферией, а в Перми в этот период он не имел самостоятельного политического значения, будучи своего рода коммунальным придатком отраслевых гигантов индустрии. Поэтому в первом случае муниципальная автономия могла быть легко подавлена, а во втором она могла использоваться сугубо инструментально, не сопровождаясь муниципальной интеграцией. Как видим, ни преобладание местничества, ни преобладание ведомственности (по крайней мере, в этих случаях) нельзя признать благоприятными факторами становления местной автономии, хотя и по различным причинам.

Псков и Петрозаводск в этом плане демонстрировали промежуточные варианты относительного баланса «местнических» и «ведомственных» тен-

денций. В этих городах (и соответствующих регионах) не было сосредоточено ни крупных промышленных гигантов, ни высокоразвитого товарного сельскохозяйственного производства. В силу этих обстоятельств и в Псковской области, и в Карелии к концу советского периода сложился своего рода баланс ресурсов центров и периферий с примерным равенством сил между ними. Этот вариант «советского наследия» выводил региональные центры и проблему автономии местного самоуправления на первый план в повестке дня регионального политического процесса и при этом не создавал непреодолимых барьеров на пути городских акторов. Таким образом, стартовые условия для реформы местной власти оказались наиболее благоприятными в тех городах и регионах России, где «городской прорыв» еще в советский период был подготовлен ходом предшествующего развития (включавшим административно-территориальное деление, размещение предприятий и т.д.).

Но стартовые условия важны, скорее, для начального этапа реформы местной власти. Они не являются заданными раз и навсегда: влияние «советского наследия» могло ослабевать или, напротив, усиливаться под воздействием тех или иных ресурсных сдвигов, менявших конфигурацию центров и периферий и, соответственно, структуру стимулов к поведению акторов региональной и местной политики. Однако в силу различных констелляций как самих ресурсов (т. е. «советского наследия»), так и ресурсных сдвигов в городах и регионах России изменения политических возможностей носили весьма противоречивый характер.

Каждый из четырех случаев демонстрировал собственное сочетание ресурсных сдвигов. В Саратове не отмечалось влияния сдвига местоположения, в то время как сдвиг территориально-отраслевой базы экономики региона, имевший место в первой половине 1990-х годов (глубокий промышленный спад на фоне менее значительного спада в сельском хозяйстве) ослабил и без того незначительное влияние городских акторов в процессе институционального строительства. Хотя в городе и был отмечен сдвиг концентрации ресурсов, способствовавший в целом местной автономии, его воздействия для преодоления «советского наследия» оказалось недостаточно, по крайней мере, к началу 2000-х годов. Можно предположить, однако, что если экономический рост в России в целом и в регионе в частности станет более устойчивым и долгосрочным, то воздействие сдвига концентрации ресурсов еще проявит себя, в перспективе создавая стимулы для новых «бунтов» городских акторов. Однако к 2001 году политические возможности для местной автономии в Саратове оставались неблагоприятными.

Несколько иное сочетание ресурсных сдвигов было характерно для Перми. Сдвиги местоположения серьезной роли в этом случае не играли, в то время как сдвиги концентрации ресурсов, несомненно, увеличивали значимость муниципальной политики в регионе и работали на усиление позиций городских акторов. Но этот сдвиг сопровождался и сдвигом территориально-отраслевой базы экономики региона, который повлек за собой рост влияния сырьевых отраслей (нефтяная, калийная и т.д.), сконцентрированных за пределами регионального Центра. По сути, здесь можно говорить о варианте «ресурсной ренты» по образцу ряда других регионов России.⁹ Это способствовало ослаблению позиций Перми в рамках области. В отличие от саратовского случая, в Пермской области сдвиг территориально-отраслевой базы экономики носит куда более устойчивый и долгосрочный характер и едва ли может быть преодолен без смены сырьевой ориентации отечественной экономики в целом. В силу этих обстоятельств на политические возможности муниципальной автономии в Перми оказывали противоречивое воздействие два сдвига — концентрации ресурсов (позитивное) и территориально-отраслевой базы экономики региона (негативное). Пока еще трудно сказать, какая из этих двух тенденций будет доминировать в городе и регионе в обозримом будущем и как они повлияют на перспективы политических возможностей автономии местного самоуправления в случае Перми.

Сходные тенденции сырьевого развития региона и сдвиг территориально-отраслевой базы экономики отмечались и в Карелии. Здесь рост влияния городов и районов, связанных с добычей и переработкой природных ресурсов, во второй половине 1990-х годов привел к сужению (изначально благоприятных) рамок политических возможностей автономии местного самоуправления в Петрозаводске. И, хотя одновременно Петрозаводск испытал позитивное влияние сдвига местоположения (трансграничный территориальный сдвиг), его оказалось недостаточно, для того чтобы компенсировать неблагоприятные тенденции, тем более, что Петрозаводск (в отличие от Перми) не испытал на себе влияния сдвига концентрации ресурсов. В свете этих наблюдений можно говорить о том, что политические возможности муниципальной автономии в Петрозаводске стали менее благоприятными по сравнению со стартовыми условиями, обусловленными «советским наследием».

Наконец, лишь в Пскове ресурсные сдвиги, как минимум, не сузили (хотя пока еще и не расширили) политические возможности муниципальной

⁹ См., в частности: *K.Segbers (ed.). Explaining Post-Soviet Patchworks: The Political Economy of Regions, Regimes and Republics. Vol.3. Aldershot; Ashgate, 2001. P. 99–137.*

автономии. Хотя для Пскова, как и для Петрозаводска, не был характерен присущий крупнейшим городам сдвиг концентрации ресурсов, его влияние в регионе все равно возросло в 1990-е годы вследствие специфического отраслевого сдвига в экономике региона (глубокий спад в промышленности на фоне глубокого спада в дотационном сельском хозяйстве). Иначе говоря, по сравнению с полностью бесперспективной периферией Псковской области ее центр оставался наиболее значимым источником ресурсов (по принципу «на безрыбье и рак — рыба»). В то же время трансграничный территориальный сдвиг, в 1990-е годы ставший для области и города источником многих политических и экономических проблем, к началу 2000-х годов становился новым источником ресурсов. Граница Псковской области с Эстонией и Латвией стала границей России с ЕС, тем самым, превращаясь из «барьерной» в «контактную», а из «фобийной» — в «инновационную». Европейский фактор, таким образом, начал иметь позитивное значение для политической автономии Пскова, как и десятилетием ранее — для Петрозаводска, хотя интенсивность его влияния была значительно ниже. Во всяком случае перспективы политических возможностей муниципальной автономии в Пскове к началу 2000-х годов можно было рассматривать с осторожным оптимизмом (однако, позднее он не оправдался из-за инициированной Центром муниципальной контрреформы).

Как видим, совокупность стартовых условий политических возможностей муниципальной автономии и объективных факторов их изменений оказалась наиболее благоприятной в случае Пскова, наименее благоприятной в Саратове, Петрозаводск и Пермь продемонстрировали противоречивое воздействие объективных экзогенных факторов. Однако наряду с этими факторами не меньшее (если не большее значение) для политических возможностей местной автономии имел субъективный фактор: политика Центра в сфере местного самоуправления, как на уровне институциональных изменений, так и на уровне политических шагов по отношению к конкретным городам и регионам.

Центр и города: институциональные и политические эффекты

Воздействие федеральной политики в сфере местного самоуправления на становление муниципальной автономии в 1991–2001 годах, как уже отмечено в главе 1, в целом носило противоречивый характер. Поэтому для его оценки целесообразно сосредоточить внимание на обозначенных нами «кри-

тических моментах» в реформе местной власти в регионах и городах России, выделенных нами в главе 2.

Выборы 1990 года в региональные и местные Советы стали важнейшим шагом Центра по демократизации и децентрализации политического управления,¹⁰ но их политические последствия в городах России с точки зрения муниципальной автономии обуславливались как «советским наследием», так и констелляцией политических факторов. Там, где в ходе ослабления власти КПСС проявились конфликты «центр – периферия», имели место «бунты» со стороны городских акторов против областных. В нашей выборке этот вариант представлен случаем Саратова, где подобный «бунт» оказался неудачным, но в других городах исходом этих конфликтов могло оказываться если не поражение областных акторов, то, по меньшей мере, затяжное противостояние города и области (например в Волгограде).¹¹ В случае если конфликт «центр – периферия» на уровне региона в ходе выборов 1990 года не проявился, их последствия для становления местной автономии могли быть различны. Псков, Петрозаводск и Пермь демонстрируют спектр вариантов такого влияния. В первом случае выборы 1990 года практически не имели значения для автономии местного самоуправления. Во втором они послужили первым шагом к постепенному становлению агентов муниципальной автономии на уровне города (городской Совет). В третьем же случае они сопровождались «дезертирством» КПСС, после которого на уровне города впервые обнаружился институциональный вакуум, позднее сыгравший немалую роль в становлении «квази-автономии». В целом, хотя само по себе проведение выборов городских Советов и придание им хотя бы на бумаге автономного политического статуса было необходимым условием для начала процесса становления автономии в городах, оно отнюдь не было достаточным.

Весьма противоречивое воздействие на становление муниципальной автономии в городах России оказали и последствия крушения КПСС в августе 1991 года. Это связано не только с тем, что запущенный Центром процесс смены глав администраций регионов и городов носил спонтанный и непосредственный характер, варьируясь от почти полного сохранения прежнего

¹⁰ См.: Гельман В. Региональная власть в современной России: институты, режимы и практики // Полис. 1998. № 1. С. 87–105.

¹¹ См.: Россия регионов: трансформация политических режимов. С. 181–218; Fish M.S. Democracy from Scratch: Opposition and Regime in a New Russian Revolution. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995. P. 137–199.

статус-кво (Ульяновская область)¹² до масштабной смены управленческого аппарата на всех уровнях (Пензенская область).¹³ Важнее другое: персональные изменения в региональных и местных органах власти (там, где они имели место) проходили на фоне формального сохранения прежних институтов при их фактическом упадке. Провозглашенный летом 1991 года российский закон о местном самоуправлении фактически в действие так и не вступил, выборы мэров городов (не говоря уже о внеочередных перевыборах местных Советов) так и не состоялись.¹⁴ В то же время принцип соподчиненности органов исполнительной власти («исполнительная вертикаль») в краях и областях России в полном объеме на региональные столицы распространен не был (формально – до августа 1992 года, фактически же – до октября 1993 года). В целом этот процесс заметно сузил политические возможности муниципальной автономии, подорвав стимулы к ее становлению там, где противостояние города и области оказалось в Центре политической повестки дня (как в Саратове). Однако там, где муниципальная автономия не успела проявиться в региональном политическом процессе, действия Центра, скорее, фиксировали статус-кво.

Поэтому воздействие Центра на становление муниципальной автономии в городах России в период 1991–1993 годов в значительной степени обусловлено не столько институциональными изменениями, сколько кадровыми решениями о назначениях глав администраций регионов и городов. Эти шаги Центра могли в тех или иных конкретных случаях либо влиять на становление агентов муниципальной автономии – как позитивно (Псков), так и негативно (Саратов), либо не иметь большого значения с этой точки зрения (Пермь). Заметим, однако, что они носили одноразовый и почти случайный характер и относились не столько к политическим возможностям муниципальной автономии, сколько к уровню агентов и их стратегий.

Роспуск Советов в октябре 1993 года и последующие институциональные изменения, предпринятые Центром, в целом весьма негативно сказались

¹² См.: Россия регионов: трансформация политических режимов. С. 257–293; Магомедов А. Ульяновская область: хроника политических событий (1990–1998) // Регионы России: хроника и руководители / Под ред. К. Мацузато., А. Шатилова. Т. 6. Sapporo, Slavic Research Center, Hokkaido University, 1999. С. 167–196.

¹³ Тумов Г. Пензенская область (1988–1996): хроника политических событий // Регионы России: хроника и руководители / Под ред. К. Мацузато., А. Шатилова. Т. 1. Sapporo, Slavic Research Center, Hokkaido University, 1997. С. 159–314.

¹⁴ См.: Гельман В. Эволюция представительных органов власти в современной России // Политический мониторинг. 1992. № 11. С. 154–176.

на политических возможностях автономии местного самоуправления в городах. Городские Советы – наиболее активные агенты местной автономии – оказались распущены, мэры городов были официально подчинены губернаторам.¹⁵ С точки зрения складывавшейся практики функционирования институтов («как на самом деле»), Центр отдал решение проблем местного самоуправления на откуп региональным органам власти. Вместе с тем столь «революционный» шаг Центра, как принятие Конституции в устраивавшем «муниципалов» варианте, скорее, демонстрировал лишь стратегическое направление институциональных изменений («как должно быть»). Поэтому неудивительно, что непосредственные последствия роспуска Советов и перехода к «исполнительной вертикали» оказались для местной автономии в городах более значимыми, нежели конституционные инновации. Но и эти последствия оказались более ощутимы там, где политические возможности муниципальной автономии и без того были неблагоприятными, как в Саратове. В Пскове же, хотя городской (и областной) Советы и были распущены, а мэр номинально подчинен губернатору, эти события ослабили, скорее, областной уровень власти, нежели городской. В Перми эти события и вовсе не оказали существенного влияния на процесс становления муниципальной автономии.

Несколько особняком в этом ряду стоит случай Петрозаводска, где ни роспуск Советов, ни введение «исполнительной вертикали» после октября 1993 года не имели места (из-за особого положения Карелии как республики). В то же время конституционные инновации Центра сопровождались весьма активными шагами республиканских и местных органов власти по институциональному строительству в сфере местного самоуправления в Карелии. Поэтому негативные эффекты событий 1993 года в этом случае не проявились, а позитивные сыграли важную роль в расширении политических возможностей (которые и без того были вполне благоприятны для автономии местного самоуправления). В результате в регионе открылись (и были вполне успешно реализованы) возможности для институционального регулирования местного самоуправления при достижении относительно высокого уровня муниципальной автономии. В данном случае можно говорить о «чистом» эффекте конституционных инноваций на федеральном уровне, в то время как в краях и областях России он оказался «смазан» последствиями событий октября 1993 года. Заметим, однако, что, хотя сходные процес-

¹⁵ См.: Гельман В. Новая местная политика // Очерки российской политики / Под ред. В. Гельмана. М.: ИПИ, 1994. С. 67–96.

сы становления муниципальной автономии протекали не только в Карелии, но и в некоторых других российских республиках (например, в Удмуртии),¹⁶ в целом ряде республик России (от Адыгеи¹⁷ до Коми¹⁸) конституционные инновации на федеральном уровне не имели непосредственных последствий для реформы местной власти. В этих случаях, вероятно, политические возможности автономии местного самоуправления были на тот «критический момент» настолько неблагоприятными, что даже позитивные институциональные изменения, инициированные Центром, не могли сыграть значимой роли.

Сказанное об эффектах институциональных изменений октября-декабря 1993 года в полной мере может быть отнесено и к событиям, связанным с принятием и введением в действие ФЗМСУ в сентябре 1995 года. В Пскове, как сам факт принятия закона, так и участие городских и областных акторов в его подготовке оказали существенное воздействие на расширение политических возможностей муниципальной автономии, которые в итоге оказались успешно реализованы в последующем институциональном регулировании местного самоуправления. В случае Перми принятие ФЗМСУ также послужило расширению политических возможностей муниципальной автономии, хотя в меньшей мере и не столь быстро, как в Пскове. Напротив, в Саратове взаимная блокада городских и областных акторов в этот период привела к тому, что вступление норм ФЗМСУ в силу фактически оказалось сорвано. В Петрозаводске же установленные в 1994 году республиканские рамки институционального регулирования местного самоуправления оказались даже шире, чем в ФЗМСУ, так что здесь, скорее, стоит говорить о том, что шаги Центра оказались (непреднамеренным) шагом назад с точки зрения автономии местного самоуправления.

В свете сказанного не приходится удивляться тому, что и инициированная Центром в 1995–1996 годах волна выборов глав исполнительной власти регионов и органов местного самоуправления в краях и областях России также оказала весьма противоречивое воздействие на политические возможности муниципальной автономии. В Пскове и отчасти в Перми проведение выбо-

¹⁶ Егоров И., Мацузато К. Удмуртская республика. Хроника политического процесса (1988–1999) // Регионы России. Хроника и руководители. Т. 7. / Под ред. К. Мацузато. Sapporo: Slavic Research Center, Hokkaido University, 2000. С. 273–373.

¹⁷ Lankina T. Local Government and Ethnic and Social Activism in Russia // Contemporary Russian Politics: A Reader / Brown A. (ed.). Oxford: Oxford University Press, 2001. P. 398–411.

¹⁸ Alexander J. Pluralism in the Komi Republic? Overcoming Executive Resistance // Demokratizatsiya. 1999. Vol. 7. № 3. P. 370–382.

ров мэра и городской Думы в результате введения в действие ФЗМСУ и региональных законов стало важным моментом институционализации местного самоуправления и расширения политических возможностей для становления местной автономии. В Саратове же выборы муниципальных советов (не мэра!) лишь подтвердили высокий уровень контроля региональных органов власти над местным самоуправлением и низкий уровень муниципальной автономии. Как и в случае принятия ФЗМСУ, институциональные изменения не привели к расширению политических возможностей, а, напротив, были использованы в регионе в целях их сужения.

Что касается последних по времени «критических моментов» федеральной политики в сфере местного самоуправления, связанных с муниципальной контрреформой 2000-х годов, то она полностью подорвала равновесие, складывавшееся в начале 2000-х годов в исследованных нами городах. Новый ФЗМСУ наряду с другими шагами Центра, предпринятыми в 2000-е годы в целом и по отношению к регионам в частности (прежде всего, мерами по рецентрализации управления страной, логически завершившимися отказом от выборов глав регионов),¹⁹ резко изменил структуру политических возможностей на уровне регионов и городов России. Он задал новые стимулы для агентов и оппонентов местной автономии, резко ослабив позиции первых и предоставив вторым широкие возможности по изменению «правил игры» в свою пользу. Анализ тенденций в исследуемых нами случаях говорит о том, что влияние экзогенных факторов на местную автономию в 2000-е годы оказалось сугубо негативным. Новый ФЗМСУ и муниципальная контрреформа законсервировали ситуацию там, где к началу 2000-х годов не сложились даже минимальные основы местной автономии и местной демократии (случай Саратова), и склонили частичное равновесие к отказу от местной автономии и местной демократии в промежуточных ситуациях неустойчивого равновесия (случаи Перми и Петрозаводска). Наконец, там, где, казалось, к началу 2000-х годов можно было говорить о становлении местной автономии и местной демократии (случай Пскова), в середине 2000-х годов был сделан шаг назад, серьезно ослабивший, если не полностью перечеркнувший тенденции предшествующего десятилетия.

Негативное воздействие муниципальной контрреформы (и политики Центра в целом) на местную автономию и местную демократию в России не сводилось лишь к институциональным изменениям, закрепленным в новом ФЗМСУ

¹⁹ См. Гельман В. Возвращение Левиафана? Политика рецентрализации в современной России // Полис. 2006. № 2. С.90–109.

и в других федеральных законах. Оно проявилось и в иных аспектах. Во-первых, «муниципалы» фактически лишились союзников на федеральном уровне: принятие решений в отношении ФЗМСУ и местного самоуправления в целом обуславливалось тактическим союзом «управленцев» и «утилитаристов», не заинтересованных ни в местной автономии, ни в местной демократии. Во-вторых, реконфигурация партийной системы России и укрепление позиций «партии власти» «Единая Россия»²⁰ в 2000-е годы изменили соотношение сил агентов и оппонентов местной автономии в регионах и городах России: оно все более зависело не столько от эндогенных, сколько от экзогенных факторов. Региональные отделения «Единой России» наряду с главами исполнительной власти регионов (которые после 2004 года также были включены в «вертикаль власти») выступали основными проводниками политики Центра по внедрению муниципальных контрреформ в регионах и городах России. Рост доли депутатов «Единой России» в региональных парламентах²¹ и в представительных органах местного самоуправления городов России облегчил сворачивание местной автономии. В особенности ситуативно выгодный местным депутатам отказ от выборов мэров и замена их сити-менеджерами тактически усиливали позиции «партии власти». В-третьих, наконец, упадок иных институтов, жизненно важных для местной автономии и местной демократии (прежде всего, выборов, независимости СМИ и судебной системы) существенно сказался на политике в сфере местного самоуправления. В 1990-е годы недостаток у Центра ресурсов принуждения по отношению к регионам, с одной стороны, и борьба идеологических коалиций в самом Центре – с другой, могли способствовать расширению политических возможностей муниципальной автономии хотя бы там, где они изначально были относительно благоприятны. Но в ходе муниципальной контрреформы 2000-х годов Центр выступал уже в качестве единого актора, обладавшего достаточными ресурсами для принуждения регионов. Таким образом, в российских городах не оставалось шансов не только на расширение, но и на сохранение прежних политических возможностей. На «обусловленном пути» местной автономии и местной демократии в России Центр повесил знак «кирпич»: муниципальная контрреформа привела к вы-

²⁰ Подробнее см.: Гельман В. От «бесформенного плюрализма» – к «доминирующей власти»? Трансформация российской партийной системы // Общественные науки и современность. 2006. № 1. С.46–58.

²¹ Подробнее см.: Golosov G.V. What Went Wrong? Regional Electoral Politics and Impediments to State Centralization in Russia, 2003-2004// PONARS Policy Memos. 2004. № 337 http://www.csis.org/media/csis/pubs/pm_0337.pdf (доступ 3 декабря 2006).

миранию очагов автономии и либо к консервации прежних, либо к становлению новых механизмов контроля.

Агенты, оппоненты и стратегии

Хотя экзогенные факторы и определяли рамки политических возможностей, но они не вели сами по себе к возникновению агентов местной автономии, равно как и не порождали их оппонентов — противников автономии. Скорее, речь идет о задаваемых средой ограничениях, в которой агенты могли проявить себя более или менее успешно. Но в пределах этих ограничений результаты действий агентов зависели от констелляции эндогенных факторов, связанных с идеологиями, интересами, информацией и стратегиями.

В случае Саратова неблагоприятные политические возможности затрудняли появление устойчивых агентов местной автономии. В 1990-е годы три «бунта» городских акторов заканчивались исчезновением агентов с политической сцены региона. Они либо терпели полное поражение в противостоянии с областными акторами, либо были кооптированы в областные структуры власти (независимо от персонального состава агентов). Неустойчивость агентов, однако, может быть объяснена и совокупностью эндогенных факторов. Во-первых, интересы агентов сводились к захвату полномочий «верховой власти» в регионе, то есть к получению максимально возможного объема ресурсов, не оптимального для самих агентов, которые иногда были не способны их освоить (как городские акторы после 1991 года). В силу этого у агентов (и, тем более, у их оппонентов) отсутствовали стимулы к обеспечению институционального регулирования местного самоуправления в городе и в регионе. Во-вторых, роль идеологии была по мере реформы местной власти сведена агентами (и их оппонентами) до минимума, в силу чего они могли манипулировать проблемными измерениями политики в сфере местного самоуправления, с легкостью меняя свои позиции, освобождая старые ниши и захватывая новые,²² при этом не встречая серьезного сопротивления других акторов. В-третьих, наконец, реформа местной власти в Саратове в 1991–1996 годах (вплоть до назначения Аяцкова губернатором) протекала на фоне высокой неопределенности, которая существенно затрудняла выбор

²² Riker W.H. The Art of Political Manipulation. New Haven and London: Yale University Press, 1986. Об «искусстве политической манипуляции» в регионах России см., в частности: Dinello N. What's So Great About Novgorod-the-Great: Trisectoral Cooperation and Symbolic Management. Washington, DC: National Council for Eurasian and East European Research, 2001.

оптимальных стратегий для всех участников политического процесса в регионе.

Неудивительно поэтому, что оппоненты муниципальной автономии в течение всего исследуемого периода успешно использовали попеременно механизмы то силового подавления, то патронажа по отношению к агентам (как и к иным акторам).²³ В свою очередь, стратегии агентов муниципальной автономии, хотя во многом выглядели как «протест», на деле служили своего рода дымовой завесой «ухода». Наглядной тому иллюстрацией может служить деятельность Аяцкова в качестве вице-мэра Саратова в 1994–1995 годах и его последующие шаги после назначения на пост губернатора в 1996 году (равно как и городских акторов до и после августа 1991 года). Кроме того, миноритарные агенты были разобщены и не стремились к кооперации. В результате этих действий (как агентов, так и их оппонентов), политика институционального строительства в сфере местного самоуправления не могла привести к достижению высокого уровня муниципальной автономии. Это особенно проявилось после 1996 года, когда монополизация политической власти в регионе закрыла дорогу эндогенным институциональным изменениям, которые могли бы повысить уровень местной автономии в Саратове (прежде всего, прямым выборам мэра). В силу этого перспективы агентов муниципальной автономии в Саратове выглядели, как минимум, неочевидными.

Иначе складывалось становление агентов в случае Перми, где долгое время (вплоть до 1996 года) процесс институционального строительства в сфере местного самоуправления развивался главным образом усилиями миноритарных агентов в лице депутатов областной и городской легислатур. На первом этапе реформы местной власти значительную роль играла «самоуправленческая» идеология, в то время как интересы политических и экономических акторов проявили себя незначительно. Относительная слабость областного уровня управления привела к тому же к отсутствию значимых оппонентов муниципальной автономии в регионе. В то же время политические возможности муниципальной автономии в Пермской области, по меньшей мере, не препятствовали (хотя и не слишком способствовали) формированию агентов, а уровень неопределенности в регионе оставался низким вплоть до губернаторских выборов 2000 года. В силу этих обстоятельств данный этап

²³ О «патронаже» и «подавлении» в региональных политических процессах в России см.: Перегудов С., Латина Н., Семенов И. Группы интересов и российское государство. М.: Эдиториал УРСС, 1999. С. 195–210.

реформы завершился (вполне успешно) принятием региональных законов о местном самоуправлении и проведением выборов мэра Перми в 1996 году.

Однако на втором этапе реформ ситуация качественно изменилась. Появление Трутнева на посту мэра в качестве главного агента муниципальной автономии Перми повлекло за собой господство интересов в процессе институционального строительства в сфере местного самоуправления. Самоуправленческая идеология утратила значение, в то время как уровень неопределенности оставался по-прежнему низким. На фоне слабости оппонентов и наличия влиятельных союзников (экономических акторов) мэр смог весьма успешно использовать наступательную стратегию «протеста», вторгаясь в сферу совместной компетенции региональных и городских властей и наращивая свои собственные ресурсы и ресурсы возглавляемого им муниципалитета в «торге» с областными властями. Однако такое соотношение сил не создавало стимулов к эффективному институциональному регулированию местного самоуправления в регионе. Агент не нуждался в том, чтобы накладывать ограничения на свои действия, а оппоненты не имели достаточно ресурсов, чтобы навязать подобные ограничения агенту. В результате неожиданный исход губернаторских выборов 2000 года нарушил равновесие. Вместо ожидаемой «лояльности» мэр выбрал «уход» на пост губернатора, а уровень неопределенности (в том числе и в связи с политикой в сфере местного самоуправления) значительно возрос, что закрыло дорогу появлению новых (имперсональных) агентов муниципальной автономии в Перми.

В Петрозаводске становление агентов муниципальной автономии на первом этапе реформы местной власти протекало на фоне относительного консенсуса городских и региональных властей. Оппонентов местной автономии в регионе в этот период не отмечалось, а уровень неопределенности внутри региона был низким (в то время как наблюдалась неопределенность в отношениях региона с Центром). В этих условиях городские агенты, сочетая «самоуправленческую» и «утилитаристскую» идеологии с последовательным продвижением своих интересов и кооперируясь друг с другом, смогли достичь успехов на пути институционального регулирования местного самоуправления в регионе. Несмотря на «уход» мэра города на региональный уровень власти в 1998 году, агенты муниципальной автономии оказались устойчивы. Однако на втором этапе реформы местной власти в городе им пришлось столкнуться с противодействием оппонентов в лице республиканского руководства. В итоге идеология в ходе институционального строительства уступила ведущее место интересам, на смену ограниченному консенсусу

пришел «протест» городских акторов, неопределенность в регионе возросла. Хотя сужение политических возможностей муниципальной автономии во многом ослабило позиции агентов, созданные на первом этапе реформ рамки институционального регулирования местного самоуправления некоторое время оставляли шансы агентам местной автономии, но лишь до тех пор, пока не изменилось влияние экзогенных факторов.

В Пскове, наконец, с самого начала реформы местной власти становление агентов муниципальной автономии сопровождалось их острым конфликтом с оппонентами. На первом этапе реформ успех агентам принесло сочетание «утилитаристской» и «ресоветизаторской» идеологий и жесткого отстаивания своих интересов с помощью стратегии «протеста». Действия агентов протекали на фоне весьма высокой неопределенности в регионе, которая ослабляла позиции оппонентов. Это вынуждало мэра к сотрудничеству с миноритарными агентами. В результате институциональное регулирование местного самоуправления оказалось вполне благоприятным для муниципальной автономии. Хотя такой путь институционального строительства в регионе в краткосрочной перспективе и сопровождался взаимной блокадой акторов, как будто бы препятствовавшей эффективности управления в регионе и в городе, по прошествии времени неустрашимый характер конфликта обнаружил и свои достоинства. По мере смены акторов на областном и на городском уровне происходило укоренение агентов муниципальной автономии. На втором этапе реформы местной власти их действия все в большей мере приобретали имперсональный характер, а институциональное регулирование местного самоуправления в городе и в регионе, в свою очередь, становилось все более рутинизированным (устойчиво имперсональным).²⁴ Можно было предположить, что устойчивый характер агентов мог сохраниться и в будущем, а дальнейшая рутинизация институционального регулирования создавала для агентов и оппонентов стимулы к переходу от «протеста» к «лояльности». Однако политика Центра в сфере местного самоуправления нарушила складывавшееся равновесие.

Итак, роль агентов муниципальной автономии и стратегий их взаимодействия с оппонентами была весьма значительной. Как видим, достижению более высокого уровня автономии местного самоуправления при прочих равных условиях способствовали: (1) возникновение агентов на ранних этапах реформ местной власти; (2) значимость идеологии в институциональ-

²⁴ March J., Olsen J. Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics. New York: Free Press, 1989. P. 22.

ном строительстве местного самоуправления в регионах; (3) кооперация основных и миноритарных агентов; (4) предпочтительное по сравнению с «уходом» использование агентами стратегий «протеста»; (5) относительно низкий уровень неопределенности (т. е. небольшой дефицит информации); (6) рутинизация агентов в ходе второго этапа реформ местной власти в городах. Напротив, становление агентов муниципальной автономии на поздних этапах муниципальных реформ, персоналистический и неидеологический характер их действий, отсутствие кооперации между агентами на фоне относительно высокой неопределенности порождали стимулы к «уходу» агентов и подрывали перспективы их рутинизации. Эти факторы оказывали немалое воздействие как на исход реформы местной власти в российских городах (институциональное регулирование местного самоуправления), так и на ее последствия (тот или иной уровень автономии местного самоуправления).

Институциональное регулирование: автономия, контроль и квази-автономия

Описанная выше констелляция экзогенных и эндогенных факторов реформы местной власти в городах России во многом предопределила ее результаты в 1991–2001 годах с точки зрения институционального строительства. Хотя заданные Центром рамки институционального регулирования местного самоуправления носили более или менее общий характер, вариации как организации системы органов власти в городах, так и разграничения полномочий между региональными и городскими органами власти оказались весьма существенными. Эти различия проявились и на уровне институционального дизайна, и, тем более, на уровне практики отношений региональных и городских властей.

В Саратове институциональное регулирование местного самоуправления стало следствием наиболее неблагоприятного сочетания экзогенных и эндогенных факторов реформ. Фактически областной закон о местном самоуправлении и Устав города были призваны закрепить контроль областных органов власти над городскими. Их принятие и реализация затянулись до 1996 года, в силу чего новые институты не создавали новых механизмов регулирования. Напротив, они стали результатом разрешения конфликта региональных элит по принципу «игры с нулевой суммой», и неудивительно, что принятые нормы были призваны закрепить (односторонне) успех победителей. Это воплотилось как в формальном институте непрямых выборов мэра города, так и в неформальной политической слабости городской Думы

и превращении едва ли не всех городских акторов в «муниципальную клиентелу губернатора». В итоге мэр города не обладал ни достаточной компетенцией, ни легитимностью, которые позволяли бы ему добиваться увеличения муниципальной автономии, в то время как его эффективность зависела от лояльности по отношению к губернатору в условиях довольно высокого уровня муниципальной интеграции.

На этом фоне у потенциальных миноритарных агентов (депутаты городской Думы, представители партий, городских экономических акторов) остается весьма мало шансов на новый «бунт», особенно в условиях монополизации власти в регионе. Даже если предположить, что на региональном уровне может возникнуть новый конфликт элит, который будет способствовать появлению новых агентов муниципальной автономии, то существующее в регионе на сегодняшний день институциональное регулирование ставит серьезный барьер на пути увеличения автономии.

Прямо противоположный пример институционального регулирования местного самоуправления в регионе демонстрировал Псков. Здесь относительно раннее принятие областного закона о местном самоуправлении (осень 1995), а позднее – и Устава города (1997), и проведение муниципальных выборов (февраль 1996) способствовали как муниципальной автономии, так и (по прошествии времени) муниципальной интеграции. На уровне институционального дизайна это воплотилось в сочетании прямых выборов мэра города с широкими полномочиями городской Думы. На уровне же практики взаимодействия города и области институциональное регулирование оставляло возможности для «торга» вокруг распределения полномочий в рамках областной легислатуры через механизмы законодательства, равно как и для борьбы агентов и оппонентов автономии на поле электоральной политики.

На протяжении нескольких лет после проведения реформы местной власти (по крайней мере, до 2000 года) в Пскове трудно было говорить об эффективности институционального регулирования с точки зрения муниципальной интеграции. Напротив, конфликт городской и областной администраций грозил параличом управляемости в регионе (как это случилось в 1998 году, когда бюджет области не был принят из-за взаимной блокады сторон). Но поскольку обе стороны конфликта так или иначе вынуждены были действовать в пределах, заданных институциональным регулированием, постольку невозможность односторонней победы и рутинизация ролей агентов и оппонентов в конечном итоге вынудили стороны к ограни-

чениям своих стратегий. Дальнейшее сохранение статус-кво как на уровне взаимодействий города и области, так и на уровне институционального регулирования местного самоуправления в регионе могло задать стимулы для кооперации городских и областных акторов, что вело бы к достижению равновесия, то есть к принципиальному повороту от «протеста» к взаимной «лояльности». На практике, однако, изменение «правил игры» в регионе в середине 2000-х годов привело к снижению уровня местной автономии.

Сходным образом можно было расценивать эффекты институционального регулирования местного самоуправления и в случае Петрозаводска. Здесь ранее принятие республиканского закона о местном самоуправлении и проведение муниципальных выборов (1993–1994 годы) обеспечило высокий уровень как муниципальной автономии, так и муниципальной интеграции. Даже смена мэра города и главы правительства республики на выборах 1998 года не ослабили преобладающей этой тенденции. В регионе был избран благоприятный для муниципальной автономии институциональный дизайн; эффект предпринятого позднее усиления городского совета также можно расценить как позитивный. Так же как и в Пскове, институциональное регулирование позволяло акторам городского и республиканского уровня использовать для «торга», прежде всего, механизмы законодательства и электоральной политики.

Однако изменение соотношения сил городских и республиканских акторов в 2000–2001 годах стало нелегким испытанием для созданных на первом этапе реформ рамок институционального регулирования местного самоуправления. Эти рамки оказались неустойчивыми, и, под влиянием политики Центра оппонентам в конце концов удалось изменить их в свою пользу.

Особый случай представляет собой Пермь. Здесь относительно позднее начало реформы местной власти (1995–1996 годы) на фоне слабости агентов повлекло за собой относительно благоприятные рамки институционального регулирования на уровне формальных институтов. Однако они оказались недостаточны для определения реальной практики политических отношений в городе и в регионе. Областной закон о местном самоуправлении и Устав города были приняты, выборы мэра и городской Думы проведены, но их нормы играли роль в региональной и городской политике лишь в той мере, в какой они работали на повышение автономии основного агента муниципальной автономии – мэра Перми Трутнева. Поэтому институциональный дизайн (по крайней мере, в сфере местного самоуправления) во многом носил фасадный характер. Выборы служили не столько механизмом полити-

ческой конкуренции элит, сколько средством обеспечения корпоративного представительства заинтересованных групп.²⁵ Городская Дума обслуживала интересы Трутнева в бытность его как мэром, так и губернатором. Законы области оформляли решения, принятые в рамках неформального «торга» мэра, губернатора и экономических акторов, и потому имели значение лишь постольку, поскольку ни у кого из акторов не возникало намерения их переписать. Такого рода институциональное регулирование местного самоуправления оказывалось на руку мэру, который смог упрочить свое влияние, но его автономия как актора отнюдь не приводила к автономии местного самоуправления как института.

Эти проблемы обозначил неожиданный исход губернаторских выборов 2000 года, когда «уход» (бывшего) агента муниципальной автономии повлек за собой существенное снижение уровня политической (и, отчасти, экономической) автономии Перми. Обнаружился вакуум институционального регулирования взаимодействий акторов как «по вертикали» (между городом и областью), так и «по горизонтали» (между мэром и городской Думой). Таким образом, в Перми рамки институционального регулирования местного самоуправления, созданные на первом этапе реформы местной власти, оказались слабыми с точки зрения создаваемых ими ограничений действий акторов. Их слабость повлекла за собой и проблемы рутинизации: выстроенные в условиях определенного наполнения властных позиций, эти институты с трудом могли быть адаптированы к новой расстановке сил акторов.

Случай Перми демонстрирует ловушку реформы местной власти в городах России, когда итогом институционального строительства стала квази-автономия местного самоуправления (автономия акторов, а не институтов); в отсутствие муниципальной интеграции она уступила место не столько муниципальной автономии, сколько контролю над муниципалитетами со стороны региональных органов власти. Но в более широком плане этот случай ставит на повестку дня вопрос о том, в какой мере могут быть успешны те или иные институциональные изменения, предпринятые *ad hoc* и *ad hominem*, в зависимости от текущей политической конъюнктуры? Как показывает практика, такого рода институты могут укорениться в политической системе до тех пор, пока изменение соотношения сил акторов будет сохранять породившие их ус-

²⁵ Об этих аспектах деятельности региональных и местных legislatures в России см., в частности: *Афанасьев М.* Формирование представительных собраний правящих региональных групп // Полис. 1998. № 4. С. 116–119.

ловия.²⁶ Исходя из этого тезиса, можно ожидать, что институциональное регулирование местного самоуправления, которое способствовало пермскому варианту «квази-автономии», не могло носить долгосрочный характер. В самом деле, выживает ли «потемкинская деревня», после того как ее покинул Потемкин? Сходные оценки во второй половине 2000-х годов можно дать и другим российским политическим институтам. Те же сомнения могли быть отнесены и к судьбе многих других институциональных реформ в России,²⁷ включая и нынешнюю Конституцию 1993 года с ее президентско-парламентской моделью разделения властей, федеративным устройством государства, и last but not least – с декларированной автономией местного самоуправления. Анализ этих аспектов политики институционального строительства, однако, выходит за рамки настоящей работы.

Результаты и последствия

Сведем воедино все описанные выше параметры процесса реформ местной власти в городах России в 1991–2001 годах: экзогенные и эндогенные факторы политической автономии, характеристики институционального регулирования местного самоуправления в регионах и, наконец, оценки уровня политической автономии. В самом общем виде эти данные представлены в табл. 9.

Таблица 9

Факторы, влиявшие на политическую автономию местного самоуправления в городах России, 1991–2001

Факторы	Города			
	Саратов	Пермь	Петрозаводск	Псков
Экзогенные: политические возможности				
«Советское наследие» (стартовые условия)	Неблагоприятные (местничество) (-)*	Неблагоприятные (ведомственность) (-)	Благоприятные (баланс Центра и периферии) (+)	Благоприятные (баланс Центра и периферии) (+)
Сдвиг территориально-отраслевой базы экономики региона	Несущественный (0)	Существенный (-)	Существенный (-)	Несущественный (0)

²⁶ Более подробную аргументацию с точки зрения теории рационального выбора см.: Пшеворский А. Демократия и рынок. Политические и экономические реформы в Восточной Европе и Латинской Америке. М.: РОССПЭН, 1999. С. 124–132.

²⁷ Об этих проблемах российской политики см., в частности: McFaul M. Russia's Unfinished Revolution: Political Change from Gorbachev to Putin. Ithaca, NY, and London: Cornell University Press, 2001. P. 338–371.

Факторы	Города			
	Саратов	Пермь	Петрозаводск	Псков
Сдвиг местоположения (трансграничный территориальный сдвиг)	Несущественный (0)	Несущественный (0)	Позитивный (+)	Негативный (в течение 1990-х годов); переход к позитивному (с 2000) (-/+)
Сдвиг концентрации ресурсов	Существенный (+)	Существенный (+)	Несущественный (0)	Несущественный (0)
Влияние Центра (федеральная политика институциональных изменений)	Незначительное (0)	Относительно благоприятное (+)	Благоприятное (+)	Относительно благоприятное (+)
Влияние Центра (кадровая политика)	Негативное (-)	Незначительное (0)	Не имело место (0)	Позитивное (+)
Эндогенные: агенты и стратегии				
Основные агенты муниципальной автономии	Неустойчивые (до 1996 года); слабый агент (после 1996) (-)	Сильный неустойчивый агент (1996–2000) (+/=)	Устойчивые агенты, их ослабление (после 2000) (+)	Сильные устойчивые агенты (+)
Роль идеологий в ходе реформ местной власти	Малая роль (-)	Влияние на первом этапе реформ (+)	Влияние на первом этапе реформ (+)	Влияние на первом этапе реформ (+)
Стратегии агентов в ходе реформы местной власти	«Протест» (до 1996); «уход» (1996) (=)	«Протест» (до 2000); «уход» (2000) (=)	«Протест», возможен «уход» (+)	«Протест», возможна «лояльность» (+)
Неопределенность в ходе реформы местной власти	Высокая (до 1996); низкая (после 1996) (=)	Низкая (до 2000); рост (после 2000) (=)	Низкая (+)	Высокая (до 2000); снижение (после 2000) (=)

* (+) – позитивное влияние; (-) – негативное влияние; (=) – противоречивое влияние; (0) – нет влияния.

Как видим, сочетание параметров реформы местной власти в случаях четырех городов России в 1991–2001 годах оказалось различным. Позитивная констелляция в случае Пскова контрастировала с преимущественно негативной констелляцией в случае Саратова. Если в Пскове политические возможности, агенты с их стратегиями и институциональное регулирование местного самоуправления в регионе вместе и по отдельности работали на повышение уровня политической автономии, то в Саратове их воздействие было прямо противоположным. Эти города в рамках нашего исследования предстают как явные антиподы. Пермь и Петрозаводск демонстрировали противоречивое воздействие различных параметров, и говорить о том, какие тенденции преобладали, здесь весьма затруднительно.

Разумеется, не располагая данными о реформе местной власти в других региональных столицах и крупных городах России, трудно строить догадки о том, в какой мере представленные четыре города покрывают спектр вариантов муниципальной автономии (или же отсутствие таковой). Но если исключить из анализа некоторые города, известные низким уровнем политической автономии муниципалитетов (такие, как Казань или Уфа), то не будет большой ошибкой предположить, что в большинстве случаев уровень политической автономии местного самоуправления в 1991–2001 годах вряд ли был ниже, чем в Саратове и явно не выше, чем в Пскове. К сожалению, ограниченное число случаев не позволяет судить ни об удельном весе каждого из приведенных нами параметров, ни о том, какие их констелляции являлись более или менее значимыми для реформы местной власти в российских городах с точки зрения политической автономии местного самоуправления. Решение этой задачи остается на повестке дня для будущих исследований.

Однако эти результаты реформ местной власти в городах России, достигнутые к концу 2001 года, были лишь промежуточными итогами институционального строительства в сфере местного самоуправления. Как видим, даже на уровне городов лишь в двух из четырех проанализированных нами случаев наблюдалось относительно устойчивое равновесие — продуктивное для местной автономии (Псков) или контрпродуктивное (Саратов). В двух других городах равновесие было неустойчиво, что соответствует и отмеченному нами в главе 1 состоянию федеральной политики в сфере местного самоуправления к концу 2001 года. Изменение этого равновесия и в Центре, и в регионах существенно изменило тенденции реформы местной власти в городах. Таким образом, необходимо осмыслить закономерности динамики институционального строительства в сфере местного самоуправления в России, в том числе опираясь на анализ федеральной политики и на наш опыт сравнения хода и результатов реформы местной власти в четырех городах.

Реформа местной власти в России: институциональное строительство и его последствия

Сопоставление федеральной политики в сфере местного самоуправления (глава 1) с одновременно протекавшими реформами местного самоуправления на уровне регионов и городов России (главы 3–6) дает основания говорить о принципиально различной логике этих процессов в различные периоды времени — в ходе муниципальных реформ 1990-х и контрреформ 2000-х. В из-

вестной мере эта динамика, напоминающая колебания маятника, отмечалась и в других областях российской политики — будь то федерализм²⁸ или партийная система страны.²⁹ Тем важнее понять, какова специфика этих процессов в сфере местного самоуправления, каковы закономерности изменений в российской муниципальной политике и каковы шансы становления в России местной автономии и местной демократии либо полного отказа от них.

Объяснение противоречий институционального строительства в сфере местного самоуправления в России носит как общий, так и специфический характер. В известной мере реформы местной власти в городах России представляли собой случай своего рода институциональных изменений «второго порядка». Иначе говоря, эти преобразования имеют заведомо меньшее значение для политического развития страны, чем институциональное строительство в более важных, ключевых сферах, оказывающих решающее влияние на политические процессы в стране (например, разделение властей или партийная система). Поэтому институциональные изменения «второго порядка» (не только в местном самоуправлении) отчасти обусловлены воздействием политических факторов более высокого уровня, которые выходят за рамки данной сферы и по отношению к ней носят экзогенный характер. Вместе с тем политика в местном самоуправлении обладала своей спецификой. Она проявлялась и на уровне констелляций политических акторов в Центре и регионах, их идеологий и интересов, и на уровне создаваемых ими институциональных рамок, которые, наряду с институтами более высокого уровня (такими, как Конституция России или Европейская хартия местного самоуправления), и определяли «правила игры» в данной сфере. Поскольку институциональный и политический контекст периодов муниципальной реформы и контрреформы существенно различался, то неудивительно, что и их результаты оказались столь различными.

Как видно из предшествующих глав книги, муниципальная реформа 1990-х годов была чем угодно, но только не единым продуманным проектом, целенаправленно реализованным на общенациональном и местном уровне единым административным аппаратом государства (подобно земской реформе 1864 года). Тому было немало причин. Во-первых, становление местного самоуправления в России пришлось на период глубокого экономического спада и бюджетного кризиса, и создание новых муниципальных

²⁸ См. Петров Н. Федерализм по-российски // Pro et Contra. 2000. Т. 5. № 1. С. 7-33.

²⁹ См. Гельман В. От «бесформенного плюрализма» — к «доминирующей власти».

органов власти не могло подкрепляться адекватными ресурсами:³⁰ в 1990-е годы федеральным властям приходилось затыкать дыры в бюджете страны, а не заботиться о развитии финансовой базы муниципалитетов. Во-вторых, резкий упадок административного потенциала российского государства после распада СССР имел одним из своих последствий и «обвальную» децентрализацию. Значительная часть ресурсов и полномочий Центра оказалась в руках региональных властей, получивших возможности произвольного исполнения (либо неисполнения) федеральных законов, в то время как Центр имел весьма ограниченные возможности по их принуждению.³¹ В-третьих, 1990-е годы в России ознаменовались лишь частичной и неполной демократизацией. С одной стороны, российские элиты декларировали свою ориентацию на принятие «правил игры» современных демократических государств, что выразилось, в том числе, в членстве России в Совете Европы и ратификации Европейской хартии местного самоуправления. С другой стороны, в условиях гибридного политического режима демократические «правила игры» подчас выступали лишь фасадом антидемократических практик,³² что также сказывалось и на политике в сфере местного самоуправления.

Следствием этих (внешних по отношению к местному самоуправлению) факторов стали ограничения политики институционального строительства. Прежде всего, в 1990-е годы Центр не мог успешно проводить какую-либо политику, препятствовавшую интересам региональных элит, и тем более — осуществлять помимо них реформы местной власти, которые предполагали муниципальную автономию. Если в некоторых городах России муниципальная автономия и достигала относительно высокого уровня, то этот факт отражал вызванную теми или иными факторами слабость позиций региональных элит по отношению к муниципалитетам, а не результаты политики Центра. Вместе с тем недемократический характер принятия ряда решений в данный период вел к тому, что институты (включая местное самоуправление) создавались на федеральном уровне как результат «игры с нулевой сум-

³⁰ Об этих противоречиях см. *Швецов А.* Системные преобразования местных бюджетов // Вопросы экономики. 2001. № 8. С. 142–157; *Федоров К.* Политический курс в сфере местного налогообложения в России // Полис. 2003. № 4. С. 71–81.

³¹ См., в частности: *Полищук Л.* Российская модель «переговорного федерализма»: политико-экономический анализ // Политика и экономика в региональном измерении / Под ред. В. Климанова, Н. Зубаревич. М.—СПб.: Летний сад, 2000. С. 88–108; *Митрохин С.* Предпосылки и основные этапы децентрализации государственной власти в России // Центр — регионы — местное самоуправление / Под ред. Г. Люхтерхандт-Михалевой, С. Рыженкова. М.—СПб.: Летний сад, 2001. С. 47–87.

³² *Швецова Л.* Режим Бориса Ельцина. М.: РОССПЭН, 1999; *McFaul M.* Op. cit.

мой» в августе 1991 и в октябре 1993 года. В этой ситуации институциональное строительство (включая и реформу местной власти) служило не более чем средством, «для того чтобы служить интересам тех, кто занимает позиции, позволяющие влиять на формирование новых правил».³³ В 1990-е годы политика Центра в сфере местного самоуправления являлась средством наказания и/или поощрения региональных и местных акторов. Местная автономия была всего лишь одним из инструментов в этой борьбе. Эта практика обозначена нами в главе 1 как «игра в местное самоуправление»; она относится и к мерам институционального строительства на федеральном уровне, и к вмешательству/невмешательству в политические процессы в конкретных регионах и городах. Проводимая такими методами реформа местной власти не могла привести к муниципальной автономии. Кроме того, поскольку реформа местного самоуправления не находилась в числе главных приоритетов общенациональной политической повестки дня (она была заполнена более «горящими» вопросами), то у федеральных властей не было и стимулов для выработки и реализации комплексной стратегии в сфере муниципальной политики: до нее попросту не «доходили руки».

Помимо того что в 1990-е годы на ход и результаты реформы местной власти в городах России оказали значительное негативное влияние как неэффективность, так и не вполне демократический характер российской политической системы, мы должны дополнить эти общие объяснения анализом специфических аспектов политики в сфере местного самоуправления. К этим особенностям могут быть отнесены растянутый во времени процесс институциональных изменений и слабая связь политического курса в данной сфере с политикой реформ, одновременно протекавших в других сферах.

Растянутый во времени процесс институциональных изменений создал вызовы возможности их успешной реализации. Хотя общепризнанной считается точка зрения, что «сильные институты... намного важнее для успеха трансформации, чем темпы»,³⁴ однако при этом встает вопрос: каковы должны быть темпы самих институциональных изменений, для того чтобы их результатом стали сильные институты? Опыт реформы местной власти в городах России в 1990-е годы говорит в пользу проведения быстрых ин-

³³ *North D.* Institutions, Institutional Changes, and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press. 1990. P. 16.

³⁴ *Понов В.* Сильные институты важнее скорости реформ // Вопросы экономики. 1998. № 8. С. 56.

ституциональных изменений. Оперативное принятие радикальной нормы ст. 12 Конституции (при всем ее несовершенстве) открыло путь к муниципальной автономии, который мог оказаться закрытым при постепенном проведении реформ. Опережающие темпы институционального строительства в сфере местного самоуправления в Карелии позволили создать механизмы институционального регулирования, которые препятствовали снижению уровня автономии Петрозаводска даже при неблагоприятном воздействии экзогенных факторов. Те же тенденции отмечались и в Пскове и отчасти в Перми: более быстрое принятие областных законов о местном самоуправлении и проведение муниципальных выборов во многом способствовало повышению уровня местной автономии. Напротив, в Саратове затягивание реформы местной власти и проведения выборов в конечном итоге поставили крест на муниципальной автономии. С этой точки зрения темпы институционального строительства в сфере местного самоуправления на федеральном уровне трудно признать успешными. От момента принятия Конституции до вступления в силу ФЗМСУ прошло 20 месяцев (декабрь 1993 – сентябрь 1995), в то время как реализация ФЗМСУ в части проведения местных выборов затянулась в большинстве регионов до конца 1996 года, а Закон о местных финансах был принят лишь осенью 1997 года. В результате в сфере местного самоуправления сложилась ситуация «эквилибриума частичных реформ»,³⁵ который не мог быть ни устойчивым, ни продуктивным.

Слабая связь политического курса реформ в сфере местного самоуправления с политикой реформ, одновременно протекавших в других сферах, становилась результатом «приватизации выгод» и «обобществления издержек».³⁶ Проведение экономических реформ в России неизбежно должно было сопровождаться Централизацией финансовых потоков,³⁷ в то время как их последствия в социальной сфере ложились на региональные правительства. Вместе с тем бюджетный федерализм на фоне упадка административного потенциала Центра вел к тому, что и региональные власти также получали возможности для перераспределения ресурсов за счет органов местного самоуправления. Таким образом, в то время как Центр и регионы вели между

³⁵ *Hellman J.* Winner Takes All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions // *World Politics*. 1998. Vol. 50. № 2. P. 203–234.

³⁶ См.: Россия регионов: трансформация политических режимов. С. 86–87.

³⁷ См., например: *Decentralization of the Socialist State: Intergovernmental Finance in Transition Economies* / R. Bird, R. Ebel, Ch. Wallich (eds.). Washington, DC: World Bank, 1995.

собой торг за получение выгод,³⁸ ряд издержек реформ «по умолчанию» ложился на муниципальные власти,³⁹ не имевшие ни ресурсов (из-за скудости налоговой базы),⁴⁰ ни достаточной политической автономии, для того чтобы обеспечить их покрытие. В результате возникал своего рода «порочный круг» неэффективности реформы местной власти. Федеральная исполнительная власть в лице правительства (де-юре) и администрации Президента (де-факто), изолированная от влияния со стороны парламента, партий и групп интересов, не имела ни устойчивых стимулов, ни ресурсов для обеспечения провозглашенной Центром местной автономии. Поэтому решение этой задачи фактически было отдано на откуп региональной исполнительной власти. Последняя же, будучи заинтересована в минимизации местной автономии, фактически оказывалась предоставлена самой себе в данной сфере политики. Центр был не в состоянии нести издержки контроля, не имел рычагов обратной связи (общероссийские партии, группы интересов) и по большому счету не нуждался в эффективности своей политики в данной сфере. И если для политической автономии местного самоуправления в отдельных городах и регионах могло оказаться достаточным даже такого механизма проведения реформ, то обеспечить экономическую автономию местного самоуправления таким путем было невозможно. Резюмируя, можно сказать, что реформы местной власти в контексте российской политики 1990-х – начала 2000-х годов привели лишь к частичному достижению политической автономии местного самоуправления на фоне упадка его экономической автономии.

В 2000-е годы политический и институциональный контекст муниципальной политики в России определили несколько взаимосвязанных процессов. Длившийся более десятилетия экономический спад сменился устойчиво высоким экономическим ростом, достигнутым как за счет высоких цен на экспортируемые энергоресурсы, так и за счет потребительского «бума». Хотя налоговый и бюджетный кризисы в стране были успешно преодолены, рост повлек за собой нарастание пространственной поляризации между центрами и перифериями и увеличение разрыва между «богатыми» и «бед-

³⁸ См., например: *Slider D.* Russia's Market-Distorting Federalism // *Post-Soviet Geography and Economics*. 1997. Vol. 38. № 8. P. 445–460; *Полицук Л.* Российская модель «переговорного федерализма».

³⁹ *Healey N., Leksin V., Svetsov A.* The Municipalization of Enterprise-Owned “Social Assets” in Russia // *Post-Soviet Affairs*. 1999. Vol. 15. № 3. P. 262–280.

⁴⁰ См., в частности: *Швецов А.* Системные преобразования местных бюджетов; *Kurlyandskaya G.* Budgetary Pluralism of Russian Authorities. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Discussion Papers Series. 2001. № 17.

ными» регионами и муниципалитетами по всем социально-экономическим параметрам. Не меньшее значение имела и консолидация российского государства, одним из последствий которой стал курс на рецентрализацию управления страной. Восстановление Центром рычагов контроля над регионами сопровождалось и концентрацией финансовых потоков в федеральном бюджете: доля федеральных средств в общем бюджете страны возросла с чуть более 40% в 1998 году до 66% в 2006 году. Наконец, монополизация и концентрация власти в руках Кремля свели на нет роль публичной политической борьбы (и вообще роль публичных дискуссий) в процессе принятия решений: независимо от содержания любой политической курс Президента и его правительства получал безоговорочную поддержку в Государственной Думе.

Экзогенные факторы политики Центра в сфере местного самоуправления в 2000-е годы кардинально отличались от предшествующего периода, что не могло не сказаться на конфигурации акторов, их идеологиях и интересах и, в конечном итоге, на ходе и результатах институционального строительства. Новый состав участников идеологических коалиций обусловил совпадение тактических приоритетов «управленцев» и «утилитаристов». К тому же благодаря ресурсной ренте в 2000-е годы в федеральный бюджет хлынул поток доходов, позволявших Центру (на время) меньше заботиться об эффективности управления, в том числе и на местном уровне, а также отложить проведение ряда структурных реформ, затрагивающих местное самоуправление (прежде всего, реформы жилищно-коммунального хозяйства).⁴¹ Совокупность этих факторов повлекла за собой курс Центра на подмену местной автономии централизованным контролем, а местной демократии – господством «партии власти». Эти тенденции были заметны при принятии ФЗМСУ в 2003 году и усилились в ходе его поэтапного введения в действие.

Непосредственным следствием данного курса Центра для институционального строительства в сфере местного самоуправления стала централизация и унификация институционального регулирования. Федеральные органы власти выступали как единый актор российской муниципальной политики, при этом опираясь как на административные («вертикаль власти»), так и на политические («партия власти» «Единая Россия») механизмы воплощения в жизнь решений, принимаемых в Центре. Неудивительно поэтому, что региональные и местные акторы – включая прежних агентов местной

⁴¹ Неудача проведенной в начале 2005 года реформы системы социальных выплат («монетизация льгот») также препятствовала дальнейшему проведению структурных преобразований.

автономии – по большей части оказывались неспособны противостоять его политике и добровольно или вынужденно либо принимали новые «правила игры» (как мэр города в случае Пскова), либо выталкивались за пределы политической сцены (как городской совет в случае Петрозаводска). При этом, по сравнению с периодом 1990-х годов, резко изменилась роль формальных институтов в институциональном строительстве. В ходе муниципальных реформ 1990-х годов создание новых формальных институтов было призвано создать рамки «правил игры», соответствующих идеологиям и интересам политических акторов, в то время как параллельно возникавшие (как стихийно, так и сознательно) неформальные институты блокировали формальные институты, снижая их эффективность. В ходе муниципальных контрреформ 2000-е годы, напротив, вновь создаваемые или подвергавшиеся изменениям (в том числе в рамках нового ФЗМСУ) формальные институты служили средством, дополнявшим складывавшиеся и на федеральном, и региональном уровнях неформальные институты. Этот поворот от конкуренции формальных и неформальных институтов в России 1990-х годов к их взаимодополнению в 2000-е годы⁴² (причем не только в сфере местного самоуправления) привел к тому, что на смену «эквилибриуму частичных реформ» пришел устойчивый эквилибриум, который, однако, не предполагал ни местной демократии, ни местной автономии.

Заметим при этом, что и в ходе контрреформ сохранялись как растянутость во времени процесса институциональных изменений, так и слабая связь политики в местном самоуправлении с курсом реформ, одновременно протекавших в других сферах. Об этом свидетельствуют и отсрочка вступления в силу нового ФЗМСУ сперва до 2006, а потом и до 2009 года, которая в значительной мере была вызвана несогласованностью курса институционального строительства в местном самоуправлении, с одной стороны, и курса в сфере местных финансов, с другой. Эти тенденции усугубляли и без того неблагоприятные тенденции муниципальной политики: если институциональное регулирование ограничивало рамки политической автономии местного самоуправления, то практика внедрения нового ФЗМСУ еще более сужала и без того узкие рамки его экономической автономии.

Таким образом, муниципальная контрреформа фактически повлекла за собой превращение местного самоуправления в чисто административ-

⁴² О механизмах взаимодействия формальных и неформальных институтов см.: *Helmke G., Levitsky S. Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda // Perspectives on Politics. 2004. Vol. 2. № 4. P. 725–740.*

ный (а не политический) институт. Это существенным образом отличало политику в данной сфере в 2000-е годы от периода 1990-х годов. Технократическая логика институциональных изменений, воплощенная в рамках нового ФЗМСУ, предполагала, что местное самоуправление может быть подотчетно гражданам и обладать политической и экономической автономией лишь в той мере, в какой это допускается государственными органами (федеральными и региональными), исходя из их представлений о текущей целесообразности. Поэтому, в отличие от формально-юридической оценки последствий нового ФЗМСУ как «два шага вперед и один шаг назад»,⁴³ политологический анализ приводит к прямо противоположному выводу: исход муниципальных контрреформ можно обозначить как шаг вперед и два шага назад. Действительно, лекарство, прописанное представителями Кремля в 2000-е годы российской муниципальной политике, оказалось опаснее прежних «болезней роста» и грозит ей хроническими заболеваниями. Хотя новый ФЗМСУ более четко определил «правила игры» местного самоуправления в России, границы, функции и полномочия российских муниципалитетов, платой за эти (сами по себе разумные и необходимые) меры стали: (1) отказ от местной автономии в пользу централизованного контроля и зависимость местных бюджетов от трансфертов в рамках «веерной» схемы финансирования; (2) отказ от местной демократии в пользу все менее что-либо значащих выборов с низкой конкуренцией и с низкой явкой избирателей на фоне незначительной роли муниципальных советов и не подотчетных избирателям мэров и/или сити-менеджеров.

Этот исход полутора десятилетий постсоветской муниципальной политики демонстрирует ярко выраженный контраст с реформами местной власти в России конца XIX – начала XX веков. Если говорить в терминах нашего исследования, земская и городская реформы в России имели следствием низкий уровень политической автономии местного самоуправления (особенно после «контрреформ» 1890–1892 годов) на фоне достаточно высокого уровня его экономической автономии.⁴⁴ Разумеется, здесь не стоит превращать нужду в добродетель: вплоть до 1905 года (отчасти и после этого) земское и городское самоуправление служило лишь субститутутом полноценной демократии

⁴³ См. Миронов Н. Местное самоуправление в России: между реформой и контрреформой // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 2. С. 27.

⁴⁴ См., в частности: Лантева Л. Земские учреждения в России. М.: ИГП РАН, 1993; Emmons T., Vucinich W.S. (eds.). The Zemstvo in Russia: An Experiment in Local Self-Government. Cambridge: Cambridge University Press, 1982; ряд других работ по истории земского и городского самоуправления в России.

в стране, и потому публичная значимость политики в этой сфере была оборотной стороной недостатка публичного характера других сфер российской политики.⁴⁵ Поэтому развитие экономической автономии местного самоуправления на фоне ограничения его политической автономии создавало стимулы для того, чтобы муниципальная власть в России начала XX века становилась питательной средой для партий, ориентированных на либеральные реформы (прежде всего, кадетов). В этом смысле политика в сфере местного самоуправления в современной России свидетельствует не столько о «параллельных» тенденциях с политикой времен земств,⁴⁶ сколько о движении в прямо противоположном направлении.

В этой связи можно утверждать, что движущей силой нынешнего политического курса Кремля – и не только в сфере местного самоуправления – являются отнюдь не стремление обеспечить эффективность управления и даже не обычно свойственные рациональному актору в процессе создания институтов интересы максимизации своей политической власти.⁴⁷ Эти цели к настоящему времени Кремль уже фактически реализовал, и говорить о существенных угрозах их обеспечению в настоящее время не приходится. Скорее, мотивацию здесь следует связать с господством «управленческой» идеологии, проявления которой сегодня определяют отношения Кремля со всеми политическими и экономическими акторами, будь то партии, бизнес, средства массовой информации или некоммерческие организации. Но было бы неверным при этом объяснять господство «управленческой» идеологии в России лишь сменой поколений российских элит и приходом на ключевые позиции в элите выходцев из силовых структур.⁴⁸ Как представляется, этот процесс в гораздо большей мере обусловлен обостренной реакцией политических акторов на длительный период масштабной неопределенности в стране. Поскольку такого рода неопределенность вызывает у большинства акторов завышенные ожидания рисков инноваций, то их стремление минимизиро-

⁴⁵ См.: Porter T. E., Seregny S. The Zemstvo Reconsidered // The Politics of Local Government in Russia / A. Evans, V. Gel'man (eds.). Lanham, MD: Rowman and Littlefield. 2004. P. 19–44.

⁴⁶ См., в частности: Деметьев А. О системе советов и земских учреждениях в России: возможные исторические параллели // Государство и право. 1996. № 8. С. 112–120; Young J. Parallel Patterns of Power? Local Government Reform in Late Imperial and Post Soviet Russia // Canadian Slavonic Papers/Revue canadienne des slavistes. 2000. Vol. 32. № 3. P. 295–312.

⁴⁷ См., например: Geddes B. Initiation of New Democratic Institutions in Eastern Europe and Latin America // Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America / A. Lijphart, C. Waisman (eds.) Boulder, CO: Westview, 1996, P. 15–41.

⁴⁸ См., например: Крыштановская О. Анатомия российской элиты. М.: Захаров, 2005.

вать свои риски,⁴⁹ при прочих равных условиях, способствует выбору ретроспективно ориентированных решений, в том числе и в процессе институционального строительства. Таким образом, вполне логично, что после длительных реформ, результаты которых оказались неудачными, политический курс Кремля во многом обуславливается иллюзией возможности успешного «советского решения постсоветских проблем».⁵⁰ Применительно к муниципальной политике проявлением этой иллюзии служит стремление Центра восстановить «вертикаль власти», то есть частично реставрировать систему местного управления советского периода, при этом избавленную от недостатков прошлого.

Объяснения институциональных изменений в сфере местного самоуправления в России, таким образом, позволяют извлечь некоторые уроки, как для реформ местной власти, так и для российской политики в целом. Как представляется, «муниципальная революция» в России отнюдь не была обречена на провал из-за слабой укорененности местной автономии в стране. Но неблагоприятное сочетание (1) общей динамики политических процессов 1990–2000-х годов в России, (2) институциональной среды муниципальной политики в Центре и регионах и (3) растянутого и несвязанного характера проведения реформ местной власти привели сперва к необеспеченности механизма реализации муниципального проекта на федеральном и региональном уровне, а затем и к его свертыванию. Эти условия, скорее всего, имеют значение и для проведения институциональных изменений в других сферах политики, хотя подробный анализ этих аспектов выходит за рамки данной работы. Мы лишь можем предположить, что институциональные изменения, подобные «муниципальной революции» в России, могут иметь шансы на успех в случае, если (1) их внедрению способствуют благоприятный институциональный и политический контекст (включая констелляцию других политических институтов); (2) их внедрение проводится в сжатые по времени сроки и согласованно с другими институциональными изменениями; (3) они в течение достаточно короткого периода времени демонстрируют свою значимость, препятствующую отказу от их внедрения. Реформа местной власти в городах России в 1991–2002 годах на федеральном уровне не сочета-

⁴⁹ См.: *Tversky A., Kahnemann D. The Framing of Decisions and the Psychology of Choice // Rational Choice / J. Elster (ed.) Oxford: Basil Blackwell, 1986. P. 123–141.*

⁵⁰ См. *Stoner-Weiss K. Soviet Solutions to Post-Soviet Problems: Has Vladimir Putin Really Strengthened the Federal Center? // PONARS Policy Memos, 2002. № 283. http://www.csis.org/media/csis/pubs/pm_0283.pdf (доступ 7 июня 2006)*

лась ни с одним из этих условий, а на уровне регионов и городов они выполнялись в лучшем случае лишь частично. В 2003–2006 годах не приходилось говорить о выполнении ни одного из этих условий, логическим следствием чего, на фоне господства «управленческой» идеологии, стала муниципальная контрреформа, которая привела к упадку как местной автономии, так и местной демократии. По прошествии полутора десятилетий реформ и контрреформ местной власти в городах России перспективы муниципальной политики остаются неочевидными.

Вместо заключения

Во второй половине 2000-х годов можно утверждать, что цикл реформ и контрреформ местной власти в городах России, длившийся примерно полтора десятилетия, близок к своему завершению. В этой сфере, как на федеральном, так и на региональном уровне, достигнут новый эквilibrium, характеризующийся минимальным уровнем местной автономии и местной демократии и по многим параметрам сходный с эквilibriumом в сфере местного самоуправления в советский период российской истории. Как представляется, в ближайшие годы нынешний эквilibrium, являющийся непродуктивным для местного самоуправления в России, может быть нарушен лишь в результате значительных изменений политических возможностей на общероссийском уровне, то есть как побочный продукт процессов политической и экономической трансформации более высокого уровня (аналогично преобразованиям периода перестройки, давшим толчок муниципальным реформам на рубеже 1990-х годов). Каковы перспективы этих изменений и как они могут повлиять на дальнейшие реформы местной власти или на сохранение нынешнего положения дел?

Можно отметить несколько факторов, способствующих сохранению нынешних политических возможностей местного самоуправления в России и, как следствие, сохранения эквilibriumа, закрепляющего отказ от местной автономии и местной демократии. Прежде всего, высока вероятность закрепления авторитарных тенденций в политическом устройстве России, что ведет к соответствующей политике институционального строительства. Кремль во всех сферах демонстрирует стремление к максимизации централизованного контроля над всеми политическими акторами и институтами, идет ли речь о парламенте, партиях, выборах, средствах массовой информации, бизнес-элитам и некоммерческих организациях. Институциональное строительство выступает лишь средством закрепления статус-кво, о чем го-

ворит общая ориентация российских властей на создание «жестких» и ригидных институтов, которые не могут быть легко изменены без коренного реформирования политической системы страны в целом. Политика в сфере местного самоуправления логически вписывается в эти процессы, и постоянно предпринимаемые попытки институционального закрепления отказа от всеобщих выборов мэров и/или переноса местного самоуправления в городах на уровень внутригородских территорий⁵¹ служат лишним тому подтверждением.

Однако, помимо подобных краткосрочных эффектов, следует выделить и долгосрочные факторы децентрализации в России в целом и отказа от местной автономии в частности. Они связаны с возрастающей ролью «ресурсного проклятия» в развитии страны. По мере того как страна все в большей мере зависит от экспорта энергоносителей, российские элиты в той же мере становятся заинтересованными в концентрации извлекаемой ренты и, следовательно, в дальнейшей финансовой централизации и дальнейшем упадке экономической и политической автономии местного самоуправления. Можно предположить, что централизация ресурсной ренты в России может продолжиться и по завершении электорального цикла 2007–2008 годов, закрепляя в качестве основного механизма местного самоуправления централизованный контроль взамен местной автономии.

Эти аргументы в пользу сохранения нынешнего эквilibriumа представляются вполне серьезными. Но параллельно имеет место воздействие и иных (хотя и весьма разрозненных) факторов, которое может привести к нарушению данного эквilibriumа и, как следствие, к новому раунду реформ (или дальнейших контрреформ) местной власти в городах России. Во-первых, давление «сверху», вызванное потребностью в проведении структурных реформ в сфере жилищно-коммунального хозяйства, будет неизбежно нарастать по мере усугубления инфраструктурных проблем (рост масштаба аварий, износ коммунальных сетей и т.д.). Централизованное проведение такого рода реформ на федеральном уровне невозможно и неэффективно, о чем свидетельствует неудачный опыт реформ социальных выплат («монетизация льгот»). В то же время низкий уровень экономической автономии местного самоуправления препятствует успешной реализации этих реформ. Таким образом, острота потребности в повышении эффективности местной власти может вынудить Центр пойти, как минимум, на восстановление земской модели местной автономии, то есть на предостав-

⁵¹ См. гл. 1.

ление органам местного самоуправления большей экономической автономии при сохранении контроля над ними в политической сфере.

Во-вторых, давление «снизу», вызванное экономическим ростом: в России в целом и в ее крупных городах в особенности (благодаря «сдвигу концентрации ресурсов»), скорее всего, также будет нарастать в обозримом будущем. Важнейшим локомотивом развития российских городов становится бизнес, причем не только местный, но и еще в большей мере общероссийский, процесс экспансии которого в регионы и города России в 2000-е годы распространился с сырьевых отраслей экономики⁵² на потребительские рынки. Стремясь обложить представителей бизнеса все новыми дополнительными видами «дани» по экономическому и социальному развитию городов,⁵³ региональные и местные власти провоцируют и нарастание новых противоречий. Из истории развития городского управления в США и странах Западной Европы известно, что в условиях экономического подъема активная роль бизнеса ведет к аккумуляции «городских альянсов» и «машин роста», которые оказываются заинтересованы в систематическом продвижении своих политических интересов на местном уровне. Эти процессы, в свою очередь, способствуют повышению автономии городов, сперва экономической, а затем и политической.⁵⁴ В рамках нашего исследования некоторые сходные политические тенденции демонстрировал опыт Перми (до «ухода» Трутнева на пост губернатора), хотя в этом случае все свелось к квази-автономии, а не к местной автономии как таковой.⁵⁵ Кроме того, проводимое в ходе жилищно-коммунальной реформы перекалывание ответственности за содержание жилого фонда с государства на собственников квартир в многоквартирных домах и создаваемые с их участием товарищества собственников жилья⁵⁶ также подталкивает активизацию требований

⁵² См. *Зубаревич Н.* Крупный бизнес в регионах России: территориальные стратегии и социальные интересы. М.: Поматур, 2005.

⁵³ В современном российском политическом жаргоне этот вид неформального налогообложения получил название «социальная ответственность бизнеса».

⁵⁴ См., например: *Stone C.* Regime Politics: Governing Atlanta, 1946–1988. Lawrence, KS: University of Kansas Press, 1989; см. также обзорные статьи: *Harding A.* Elite Theory and Growth Machine // *Theories of Urban Politics* / D. Judge, G. Stoker, H. Wolman (eds.). London: Sage, 1995. P. 35–53; *Stoker G.* Regime Theory and Urban Politics // *Theories of Urban Politics*. P. 54–71.

⁵⁵ См. гл. 4.

⁵⁶ Подробный анализ различных аспектов жилищно-коммунальной реформы см., в частности: *Четвернина Т. и др.* Жилищно-коммунальное хозяйство: современное состояние и социальные последствия реформирования. Аналитический доклад. М.: Институт экономики РАН, Фонд Фридриха Эберта, 2005.

качества предоставляемых муниципальных услуг. Поэтому следует ожидать более активного вовлечения населения городов в решение своих повседневных проблем на местном уровне: отмечаемые в крупных городах протесты жителей против «уплотнительной застройки» служат ярким тому подтверждением. К середине 2000-х годов эти тенденции носят очаговый, но устойчивый характер, и хотя говорить о перспективах жилищных и соседских общественных движений в российских городах пока преждевременно, потенциал протеста отмечается в ряде исследований.⁵⁷ Можно предположить, что продвижение жилищной реформы (полномасштабная реализация которой отложена вплоть до 2008 года) будет вести к росту спроса на местное самоуправление со стороны населения (в том числе и в плане требований повышения местной автономии). В целом сочетание давления со стороны «производителей» городского развития (т. е. бизнеса) и «потребителей» широко понимаемых городских общественных благ (населения) способно дать своего рода кумулятивный эффект. В этой связи вполне обоснованными выглядят некоторые параллели между проблемами муниципальной политики в современной России и «реформистским» (или «прогрессистским») движением в городах США на рубеже XIX–XX веков,⁵⁸ которое некогда родилось как ответ нарождавшегося американского городского среднего класса на неэффективность местного управления и засилье городских «политических машин», управлявшихся местными боссами.⁵⁹ Однако такого рода изменения, как свидетельствует сравнительный анализ, возможны лишь в результате длительной социально-экономической и политической эволюции,⁶⁰ о которой в сегодняшней России говорить пока преждевременно.

В-третьих, наконец, не стоит забывать и о давлении «извне», связанном с внешнеполитическими ориентирами российских властей: обязательства,

⁵⁷ См., например: *Alexseev M.* The Houses That Khrushchev and Brezhnev Built: Citadels of Support or Incubators of Political Protest? // PONARS Policy Memos. 2006. № 419 http://www.csis.org/media/csis/pubs/pm_0419.pdf (доступ 13 декабря 2006)

⁵⁸ См. *Ланкина Т.* Реформы местного самоуправления при Путине // Федеральная реформа 2000–2004. Т. 2. Стратегии, институты, проблемы / Под ред. Н. Петрова. М.: МОНФ, 2005. С. 261–262.

⁵⁹ См., в частности: *Dahl R.* Who Governs? Democracy and Power in an American City. New Haven: Yale University Press, 1961. P. 32–61; *Banfield E.C., Wilson J.Q.* City Politics. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1966; *Urban Bosses, Machines, and Progressive Reformers* / Stave B. M., Stave M. A. (eds.). Malabar, FL: Robert E. Krieger Publishing Company, 1984 (second edition).

⁶⁰ См. *Brie M.* The Moscow Political Regime: The Emergence of a New Urban Political Machine // The Politics of Local Government in Russia. P. 203–234.

которые приняла на себя Россия в рамках Европейской хартии местного самоуправления, предполагают наличие в стране автономных выборных органов местного самоуправления. Это требование, наряду с отменой смертной казни, (пока еще) является условием членства России в Совете Европы, угроза исключения из состава которого выглядит для Кремля явно нежелательной. Соответственно, российские власти сегодня не заинтересованы в том, чтобы грубо и демонстративно игнорировать нормы Европейской хартии местного самоуправления, и не предпринимают резких шагов по полному свертыванию всех без исключения элементов местной автономии и местной демократии в стране.⁶¹

Говоря о перспективах сохранения нынешнего эквilibriumа политики в сфере местного самоуправления, следует иметь в виду недостаточную устойчивость тех механизмов административного и политического контроля, которые пришли на смену муниципальной автономии. Административный контроль Центра и региональных властей над муниципалитетами получает сегодня мощную «подпитку» благодаря экономическому росту, вызванному притоком в страну сверхдоходов от экспорта природных ресурсов. Но он плохо приспособлен для того, чтобы справляться с решением проблем в кризисных условиях. Об этом свидетельствует и печальный опыт советской модели местного управления, которая оказалась не приспособленной к постепенному реформированию: в период перестройки институциональное строительство в сфере местного самоуправления фактически пришлось начинать «с нуля».⁶² Нельзя исключить того, что тот или иной экзогенный шок (какими бы причинами он ни был вызван – внутренними или внешними, политическими либо экономическими) может вызвать нарушение равновесия в рамках складывающейся иерархии «Центр – регионы – местное самоуправление». Пока не приходится говорить и об эффективности механизмов политического контроля, которые пытаются выстроить президентская администрация, с одной стороны, и «Единая Россия» – с другой. Противоречия между различными группировками в окружении главы государства неизбежно отражаются и на политике Центра в сфере местного самоуправления, в то время как «Единая Россия» на федеральном уровне не смогла выработать целостной идеологии в целом⁶³ и в муниципальной политике – в частности. Неудивительно поэто-

⁶¹ См., например: *Зайцева А.* Совет Европы защитил российских мэров http://www.gazeta.ru/2006/10/26/oa_221848.shtml, 27 октября 2006 (доступ 14 декабря 2006).

⁶² См. гл. 1.

⁶³ См.: Гельман В. От «бесформенного плюрализма».

му, что «партия власти» выступает в этой сфере как своего рода «зонтичное» образование, являющееся ареной борьбы за сферы влияния между различными заинтересованными группами, включая и «муниципалов». Свидетельством тому стало создание весной 2006 года под эгидой «Единой России» Всероссийского совета местного самоуправления (ВСМС), который был призван выступать в качестве «приводного ремня» единой России на местном уровне, но при этом также служит своего рода институционализированным муниципальным лобби внутри «партии власти». Еще в большей мере эти тенденции характерны для региональных отделений «партии власти»: участие в составе одних и тех же организаций «Единой России» губернаторов и мэров городов (как, например, в Псковской области)⁶⁴ оказывается не способным разрешить существующие противоречия между региональными и городскими интересами политическим путем. По сути все прежние разногласия, отмечавшиеся в 1990-е годы, сохраняются и в ситуации нового эквилибриума, но с той лишь разницей, что разрешение конфликтов происходит не с помощью формальных институтов (таких, как конкурентные выборы), а на основе неформальных механизмов. При этом коренным образом меняется и роль институционального регулирования, как на федеральном, так и на региональном уровне: прежние и/или вновь создаваемые правовые нормы применяются селективно, в зависимости от политической конъюнктуры, и перестают выступать в качестве универсальных «правил игры» (это, впрочем, характерно не только для сферы местного самоуправления).⁶⁵

В этих условиях в российской муниципальной политике (как и в иных сферах) возрастает угроза подмены «мягких» механизмов контроля (причем не только политического, но и административного) «жесткими», которые связаны с применением селективных репрессий к неэффективным, нелояльным либо попросту лично неудобным исполнителям, на которых списываются все провалы и упущения. Но поскольку «правила игры» остаются при этом без изменений, то прежняя практика может репродуцироваться со сходными последствиями. Примерами тому могут служить прошедшие в 2006–2007 годах кампании по обвинению мэров ряда крупных городов – Волгограда,⁶⁶

⁶⁴ См. гл. 6.

⁶⁵ Об этих проблемах см.: *Гельман В.* Институциональное строительство и неформальные институты в современной российской политике // *Полис*. 2003. № 4. С. 6–25; *Панеях Э.* Неформальные институты и использование формальных правил: закон действующий vs. закон применяемый // *Политическая наука*. 2003. № 1. С. 35–52.

⁶⁶ См.: *Левченко А., Зайцева А.* Концы в Волгу http://www.gazeta.ru/2006/05/30/oa_201700.shtml

Томска,⁶⁷ Владивостока, Архангельска, Вологды, Тольятти и других – в многочисленных злоупотреблениях, которые привели к возбуждению уголовных дел против градоначальников и их отставкам (мэр Томска, в духе прежней советской практики, сразу же был также исключен и из «Единой России»).⁶⁸ Независимо от степени вины этих чиновников, следует отметить, что в настоящее время федеральные и региональные власти не проводят какой-либо политики, снижающей риски подобного рода злоупотреблений, и, более того, не слишком заинтересованы в ее реализации. В результате никто не может гарантировать не только новых скандалов и отставок (в тех же самых либо иных городах), но и того, что неэффективность механизмов контроля не подорвет муниципальную интеграцию в стране в целом из-за неразрешимости проблем принципал-агентских отношений.⁶⁹

Резюмируя, следует отметить, что в краткосрочной перспективе аргументы за сохранение нынешнего эквилибриума в сфере местного самоуправления (пока) выглядят сильнее, чем аргументы против его возможного сохранения. Однако поскольку речь идет об институциональных изменениях «второго порядка», то ключевую роль здесь играют экзогенные факторы, влияние которых поддается учету с трудом. Вероятно, какие-либо прогнозы в этой связи можно будет сделать лишь по завершении электорального цикла 2007–2008 годов, прежде всего – если будет успешно (с точки зрения российского правящего класса) решена проблема преемственности элит и политического лидерства в России, которую принято обозначать как «проблема – 2008» (завершение конституционного срока пребывания у власти Владимира Путина). От этого во многом будет зависеть политика институционального строительства в России в целом и в сфере местного самоуправления в частности.

Говоря о долгосрочных перспективах развития России в XXI веке, следует иметь в виду, что, казалось бы, локальные проблемы местной автономии и местной демократии в стране и, в особенности, в крупных городах имеют критическое значение для ее будущего. Речь идет о том, что с точки зрения социальных и экономических преобразований в России города (главным

⁶⁷ См., в частности: *Азар И., Румянцев Ф.* Мэр назначен в изолятор http://www.gazeta.ru/2006/12/06/oa_225804.shtml, 6 декабря 2006 (доступ 14 декабря 2006).

⁶⁸ См.: *Сумской В.* Из мэров долой, из партии вон http://www.gazeta.ru/2006/12/07/oa_225884.shtml, 7 декабря 2006 (доступ 14 декабря 2006).

⁶⁹ Об этих проблемах применительно к регионам России см., в частности: *Гельман В.* Возвращение Левиафана?; *Полищук Л.* Реформа исполнительной власти в регионах: экономический анализ // *Актуальные экономические проблемы России* / Под ред. Л. Лимонова. СПб.: Леонтьевский центр, 2005. С. 166–179.

образом, региональные центры) выполняют исключительно важную функцию адаптации страны к стремительно надвигающейся глобализации. С одной стороны, они выполняют посредническую и цивилизаторскую миссию, «подтягивая» отсталую периферию до более или менее соответствующего современности уровня развития. Речь идет и о роли городов как центров инноваций на уровне повседневной жизни — от доступа к информационным технологиям до распространения культурных образцов поведения. Центры служат для России трансляторами инновационных процессов, включая, например, распространение современных информационных технологий,⁷⁰ в то время как остальная страна в лучшем случае пассивно адаптируется к переменам, в худшем — сопротивляется им с разной степенью успешности. С другой стороны, выполнение этой функции городами становится затруднительным, если не невозможным в условиях политической зависимости центров от периферий, что приводит к принудительному перераспределению экономических ресурсов в пользу последних. Более того, регулярное проведение выборов в данном случае провоцирует федеральные власти к тому, чтобы подобным образом оплачивать электоральную лояльность избирателей сел и малых городов.⁷¹ Крупные города при сохранении нынешних темпов экономического роста в России через пару десятилетий имеют все шансы интегрироваться в культурном и технологическом отношении в европейское и мировое пространство, в то время как периферия, вероятно, обречена на то, чтобы прозябать бессмысленной и безнадежной «мертвой зоной». В рамках данного конфликта политический курс, перераспределяющий ресурсы в пользу периферий за счет центров и ограничивающий автономию последних, можно рассматривать как выбор политического курса, который равняет развитие страны по уровню отсталых зон ее пространства. Но в долгосрочной перспективе такого рода решения отбрасывают центры на уровень периферий, ставя под сомнение не только реализацию амбициозных планов экономического роста, но и надежды наиболее образованной и квалифицированной части россиян — жителей крупных городов — на жизнь в достойных условиях город-

⁷⁰ См., в частности: *Перфильев Ю.* Российское Интернет-пространство: развитие и структура. М.: Гардарики, 2003.

⁷¹ Об этих аспектах электоральной политики в России см.: *Туровский Р.* Региональные аспекты общероссийских выборов Второй электоральный цикл в России, 1999–2000 / Под ред. В. Гельмана, Г. Голосова, Е. Мелешкиной. М.: Весь мир, 2002, С. 186–214; *Туровский Р.* Федеральные выборы 2003–2004 годов в региональном измерении // Третий электоральный цикл в России, 2003–2004 гг. / Под ред. В. Гельмана. СПб.: Изд-во Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2007. С.246–293.

ской среды. Пытаясь поставить муниципальную автономию под свой жесткий контроль, российские власти уже в который раз стремятся решить дилемму между свободой и равенством в пользу равенства, если в нищете, то явно в ущерб эффективному развитию.

В свою очередь, эксперты отмечают неизбежность нарастания противоречий между российскими центрами и перифериями и рост неравенства между регионами и городами страны по мере экономического роста.⁷² Таким образом, от автономии местного самоуправления в значительной мере зависит ответ на два ключевых вопроса. Во-первых, будут ли российские города частью современной экономической, социальной и культурной системы XXI века или же останутся заложниками беспомощной, бесперспективной и бессмысленной российской периферии? Во-вторых, будут ли российские города служить источниками динамического развития страны, втягивая периферии в орбиту своего влияния, транслируя им инновационные импульсы и преобразуя их, либо они останутся островками благополучия посреди огромного пространства отсталости? Хотя пока эта проблема еще не стоит в текущей повестке дня российской политики, но нет сомнений в необходимости ее решения в ближайшие годы.

Как в краткосрочном, так и в долгосрочном плане нынешнее отношение Кремля к местному самоуправлению лишь как к «приводному ремню» управляемой демократии явно недальновидно. С точки зрения текущих задач управления страной, только автономное и политически ответственное местное самоуправление способно справляться с различными кризисами в городах России. Речь идет не только о текущих трубах или грязных помойках, но и о разрешении разнообразных конфликтов: бездействие местных властей при проявлении насилия на этнической почве в Кондопоге осенью 2006 года — лишняя тому иллюстрация. С точки зрения социально-экономического курса лишь эффективные муниципальные власти смогут успешно и с минимальными издержками провести реформу ЖКХ, которая во многом сводится к приватизации государственных долгов и перекладыванию на граждан затрат по содержанию и ремонту жилого фонда. С политической точки зрения, если не обладающие полномочиями и ресурсами муниципалитеты

⁷² См., в частности: *Григорьев Л.* «Глобус России»: экономика регионального развития. www.polit.ru/lectures/2005/06/28/grigoriev.html 28 мая 2005 (доступ 14 декабря 2006); *Зубаревич Н.* Крупный бизнес в регионах России; *Хэнсон Ф.* Федерализм с российским лицом: региональное неравенство и региональные бюджеты // Федеральная реформа 2000–2004. С. 436–464.

останутся лишь «слабым звеном» в иерархии «вертикали власти», то глава государства должен будет нести всю полноту ответственности за любые провалы и сбои в решении повседневных проблем граждан. Наконец, невозможно себе представить, что столь большая и разнообразная во всех ее проявлениях страна, как Россия, в долгосрочной перспективе сможет успешно развиваться без эффективного местного самоуправления. Поэтому местная автономия и местная демократия обязательно еще вернутся в повестку дня российской политики, несмотря на сегодняшние тенденции муниципальной контрреформы. Цикл реформ и контрреформ местной власти в России, начатый в 1980-е годы и сопровождавшийся сперва «муниципальной революцией» 1990-х, а затем и «контрреволюцией» 2000-х, сегодня закончился. Но муниципальная политика в России, скорее всего, только начинается.

**Гельман В., Рыженков С.,
Белокурова Е., Борисова Н.**

Реформа местной власти в городах России, 1991–2006

Утверждено к печати Ученым советом
Европейского университета в Санкт-Петербурге

Оригинал-макет подготовлен издательством «Норма»
Редактор – Брезман А.О.
Технический редактор – Фофанова Н.М.
Корректор – Степанова Н.В.
Художник – Куршева Ю.Н.
Фото – Балаев М.
Компьютерная верстка – Павлова А.Ю.

ISBN 978-5-87857-139-5



Сдано в набор 01.11.07. Подписано в печать 14.12.07.
Формат 60x88/16. Бумага офсетная. Печать офсетная.
Гарнитура NewtonС. Усл. печ. л. 23. Тираж 500 экз. Заказ №
Издательство «Норма», 192102, Санкт-Петербург, ул. Салова, 37.
E-mail: nor@peterlink.ru
Отпечатано с готовых диапозитивов в ООО «Типографии Правда 1906»,
195299, Санкт-Петербург, Киришская ул., 2
Тел.: (812)531-20-00, (812) 531-25-55