

От местного самоуправления — к вертикали власти

Политическая и экономическая рецентрализация управления страной привели к тому, что сегодня в России суть местной автономии и местной демократии оказалась выхолощена | **ВЛАДИМИР ГЕЛЬМАН**

Нынешняя российская Конституция чем дальше, тем больше из основного закона страны превращается в литературное произведение фантастического жанра. Вряд ли сегодня кто-либо всерьез верит в то, что в России «высшим непосредственным выражением власти народа являются... свободные выборы» (статья 3 Конституции РФ) или что «гарантируется свобода массовой информации. Цензура запрещается» (статья 29). Этот печальный перечень конституционной фантастики дополнили и другие нормы: «в Российской Федерации... гарантируется местное самоуправление» (статья 12), которое «обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения» (статья 130). В самом деле, практически все наблюдатели, включая депутатов Государственной думы и членов Общественной палаты, единодушны в своих негативных оценках состояния местного самоуправления в России¹. Его важнейшие характеристики — местная демократия и местная автономия (то есть возможность муниципальных органов власти осуществлять свою деятельность независимо от контроля вышестоящих органов управления) — за последние годы претерпели изменения, что позволяет сравнивать сегодняшнюю ситуацию скорее с состоянием местных

органов власти в Советском Союзе², нежели в современных государствах Европы.

Нельзя сказать, что такое положение дел было изначально predetermined в силу тех или иных неблагоприятных условий, будь то недостаточная укорененность в России традиций местной автономии и местной демократии либо трудности, связанные с процессами рыночного реформирования страны. Во всяком случае, в 1990-е годы Россия сделала несколько серьезных шагов на пути к становлению местного самоуправления — от принятия ряда федеральных и региональных законов до почти повсеместного проведения выборов в муниципальные советы и всенародного избрания мэров городов. Подписав и ратифицировав Европейскую хартию местного самоуправления, Россия тем самым обозначила искренность декларированных в Конституции РФ намерений и продемонстрировала, что высказывание одного из активных идеологов муниципальной реформы, депутата фракции «Яблоко» Сергея Митрохина, о «муниципальной революции» в Российской Федерации³ было не только красивой метафорой. Тем не менее реформа местного самоуправления имела

В СТАТЬЕ ИСПОЛЬЗОВАНЫ МАТЕРИАЛЫ СЕРГЕЯ РЫЖЕНКОВА И ЕЛЕНА БЕЛОКУРОВОЙ. АВТОР ВЫРАЖАЕТ ИМ СВОЮ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТЬ

лишь частичный успех⁴, а в 2000-е направление политики в этой сфере изменилось на прямо противоположное. Политическая и экономическая рецентрализация управления страной⁵, а также деградация ее демократических институтов привели к тому, что сегодня в России суть местной автономии и местной демократии оказалась выхолощена. Скорее можно говорить о встраивании местного самоуправления в качестве нижнего линейного звена (не располагающего большими полномочиями и весьма слабо подотчетного гражданам) в иерархию вертикали власти во главе с президентом.

Такого рода изменения, напоминая колебания маятника, присущи и другим институтам российской политики, будь то федерализм⁶ или партийная система страны⁷. Тем важнее понять, какова специфика этих процессов в сфере местного самоуправления, какова логика реформирования российской муниципальной политики и каковы шансы становления в России местной автономии и местной демократии либо полного отказа от них. Поискам ответов на эти вопросы и посвящена данная статья.

Муниципальная реформа: регионализация и частичное равновесие

Муниципальная реформа 1990-х годов была чем угодно, но только не целостным продуманным проектом, целенаправленно реализованным на общенациональном и местном уровне единым административным аппаратом государства (подобно Земской реформе 1864-го). Весь постсоветский муниципальный проект осуществлялся крайне непоследовательно, и в его воплощении с трудом угадывался замысел инициаторов. Тому было немало причин. Во-первых, становление местного самоуправления в России пришлось на период глубокого экономического спада и бюджетного кризиса, и вследствие

этого создание новых муниципальных органов власти не подкреплялось адекватными ресурсами⁸. Грубо говоря, федеральным властям приходилось «затыкать дыры» в бюджетах страны, а не заботиться о развитии финансовой базы муниципалитетов. Во-вторых, кризис 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 возможность весьма произвольно исполнять (либо не исполнять) федеральные законы, в то время как Центр располагал достаточно ограниченными средствами по принуждению регионов⁹. В-третьих, поскольку реформа местного самоуправления не входила в число основных приоритетов, включенных в общенациональную политическую повестку дня (она была заполнена другими «горящими» вопросами), то у федеральных властей не оставалось и стимулов для выработки и реализации комплексной стратегии в сфере муниципальной политики: до нее попросту не доходили руки.

Центр принимал наиболее важные решения в сфере местного самоуправления в ходе борьбы «идеологических коалиций»¹⁰ — организационно пестрых конгломератов политиков и чиновников, объединенных общими представлениями о желаемых целях и необходимых средствах реформ. Таких коалиций было, как минимум, три: «управленцы», рассматривавшие местное самоуправление как нижнее звено общероссийской пирамиды управления и не намеренные терпеть местную автономию как таковую; «утилитаристы», ориентированные на повышение эффективности управления государством и экономикой и полагавшие, что местная автономия может служить средством для достижения этой цели; «самоуправленцы», стремившиеся к достижению нормативных иде-

алов местной автономии и местной демократии как составных частей проекта либеральной модернизации России. Тактический альянс «утилитаристов» с «самоуправленцами» позволил принять ряд законов, включая и Федеральный закон 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — ФЗМСУ), но их реализация носила селективный характер, в том числе и потому, что «утилитаристы» использовали «игру в местное самоуправление»¹¹ лишь как инструмент в противостоянии (или в торге) Центра и региональных лидеров. В результате решения были полны компромиссов, лагун и умолчаний и не представляли собой целостного набора мероприятий. Многие законы в этой сфере (как и ряд других нормативных актов 1990-х) находились под воздействием юридического детерминизма. Центр по умолчанию предполагал, что все будет работать, как предписано, а существующий на бумаге

пальная реформа привела к относительно успешному, по российским меркам, становлению местной автономии и местной демократии. Наше сравнительное исследование продемонстрировало, что местная автономия в 1990-е годы развивалась лишь в тех городах и регионах страны, где благоприятная структура политических возможностей способствовала появлению активных агентов муниципальных реформ (мэров городов, муниципальных советов), которые при удачной реализации своих стратегий смогли добиться эффективного институционального регулирования местного самоуправления на уровне регионов¹³. В этих (немногих) случаях органы местного самоуправления оказывались как политически, так и экономически состоятельными. Напротив, там, где политические условия, сложившиеся еще в советский период, были неблагоприятны для местной автономии, самоуправление, как правило, находилось под жестким контролем региональ-

“Муниципальная реформа 1990-х годов не была единым продуманным проектом, целенаправленно реализованным на общенациональном и местном уровне”.

правовой порядок станет естественной основой для реализации законов, несмотря на отсутствие единого действенного механизма санкций, как формальных, так и неформальных. В такой ситуации регионы устанавливали собственные «правила игры» в сфере местного самоуправления, во многом выходявшие за рамки, определенные Центром.

На практике регионализация реформы местного самоуправления вызвала к жизни широкий спектр вариантов муниципальной политики, обусловленных расстановкой сил в регионах. Если в одних регионах муниципальные органы власти были лишены значимой автономии (например, в Татарстане¹² они создавались лишь на уровне сельских поселений), то в других муници-

пальных властей. Но обстановка в Центре и в регионах была такова, что, по данным российского правительства, к 2001-му 95 проц. муниципальных образований в стране являлись убыточными¹⁴ и об их автономии всерьез говорить не приходилось. На местную автономию могли претендовать лишь два типа городов: 1) региональные столицы с высоким экономическим потенциалом и значительной налоговой базой и 2) монопрофильные города вокруг небольшого числа успешных предприятий (главным образом сырьевых отраслей), во многом, однако, оказавшихся заложниками их собственников¹⁵.

Кроме того, становление местной автономии в российских городах и регионах далеко не всегда сопровождалось муниципаль-

ной интеграцией (эффективный механизм, с помощью которого органы местного самоуправления включаются в общую систему управления государством, выполняют общие функции и проводят согласованный политический курс). Зачастую этот процесс сводился либо к тому, что на плечи органов местного самоуправления возлагался груз невыполнимых государственных социальных обязательств («нефинансируемых мандатов»), либо к тому, что муниципалитеты вступали в многочисленные конфликты с региональными органами власти по поводу распределения ресурсов и ответственности. Неэффективное регулирование этих отношений и отсутствие четких «правил игры» как на федеральном, так и на региональном уровне в 1990-е приводили к росту муниципальных долгов, преимущественно предприятиям ЖКХ и энергетики, и втягивали города в «порочный круг» коммунальных кризисов.

Таким образом, несмотря на то что в стране были провозглашены местная автономия и местная демократия, неблагоприятная институциональная среда в Центре и в регионах, а также растянутый во времени, несогласованный и во многом спонтанный характер проведения реформ не обеспечили должного механизма их реализации на федеральном и региональном уровне. Итогом муниципальных реформ 1990-х годов в России стало неустойчивое частичное равновесие, которое не устраивало никого из заинтересованных акторов. Подобная ситуация не способствовала ни эффективности работы муниципалитетов, ни доверию граждан к органам местного самоуправления, ни успешному решению местных проблем. Именно поэтому необходимость дальнейших преобразований в сфере местного самоуправления признавалась в начале 2000-х всеми специалистами. Как отмечал Александр Швецов, «ясно, что в этой сфере грядут серьезные перемены. Неясно только, будут ли они к лучшему»¹⁶.

Его опасения были далеко не напрасны: некоторые из прежних тенденций лишь усугубились в результате нового поворота российской муниципальной политики.

Контрреформа: субординация и унификация

В 2000-е годы политический и институциональный контексты муниципальной политики в России определялись несколькими взаимосвязанными процессами. Длившийся более десяти лет экономический спад сменился устойчиво высоким экономическим ростом, достигнуть которого удалось как за счет поднявшихся цен на экспортируемые энергоресурсы, так и за счет потребительского бума. Хотя налоговый и бюджетный кризисы в стране были успешно преодолены, экономический рост повлек за собой еще большую пространственную поляризацию Центра и периферии, а также увеличил разрыв по всем социально-экономическим параметрам между «богатыми» и «бедными» регионами и муниципалитетами. Не меньшее значение имела и консолидация Российского государства, одним из последствий которой стал курс на рецентрализацию управления страной, получивший название «федеральная реформа»¹⁷. Центр постепенно возвращал себе рычаги контроля над регионами, что сопровождалось концентрацией финансовых потоков в федеральном бюджете: доля федеральных средств в общем бюджете страны возросла с чуть более 40 проц. в 1998-м до 66 проц. в 2006-м. Наконец, монополизация и концентрация власти в руках Кремля свели на нет роль публичной политической борьбы (и вообще публичных дискуссий) в процессе принятия решений: независимо от содержания политический курс президента и его правительства получал безоговорочную поддержку в Государственной думе.

Сочетание всех перечисленных факторов обусловило основные действия федеральных

властей в сфере местного самоуправления. В начале 2000-х годов произошла реконфигурация «идеологических коалиций»: утратившие влияние «самоуправленцы» оказались на периферии политического процесса. Основные решения принимались в ходе неявного торга между «управленцами» и «утилитаристами», причем если союзниками первых выступали региональные лидеры, то вторые, в отличие от 1990-х, больше не нуждались в опоре на мэров городов как своего рода «агентов влияния» Центра в отношениях с регионами. На смену «игре в местное самоуправление» пришло противостояние ведомственных интересов, отчасти дублировавшее конфликт между министерствами времен земской политики конца XIX — начала XX века¹⁸. Министерство финансов как при Вышнеградском и Витте, так и при Кудрине выступало за жесткую централизацию бюджетных потоков и минимизацию местного налогообложения, в то время как царское Министерство внутренних дел и выполняющая сходные функции в сегодняшней России Администрация Президента ратовали за экономическую автономию муниципалитетов, видя в этом гарантию успешного решения местных проблем. Соотношение сил в начале XXI столетия оказалось не в пользу местного самоуправления.

Вырабатывать новый курс в сфере местного самоуправления Центр поручил комиссии во главе с заместителем руководителя президентской администрации Дмитрием Козаком. Основным результатом ее работы стал пакет законопроектов, направленных как на разграничение полномочий между Центром, регионами и местным самоуправлением, так и на изменение самой системы местного самоуправления. После серии интенсивных обсуждений¹⁹ предложенные проекты воплотились в принятые Думой законы, важнейшим из которых стал новый ФЗМСУ (Федеральный закон № ФЗ-131 от

6 октября 2003 года). Приоритетом нового ФЗМСУ стала бюрократическая рационализация. Отсюда и основные идеи закона: четко определить зоны ответственности муниципалитетов, привести в соответствие круг полномочий местного самоуправления и его финансовые возможности (дабы положить конец «нефинансируемым мандатам»), унифицировать регулирование местного самоуправления в муниципалитетах различного типа и реорганизовать структуры самих муниципалитетов. Вместе с тем ФЗМСУ предполагал, что местное самоуправление выполняет только административные (а не политические) задачи. Закон был призван обеспечить управляемость муниципалитетов, а их роль как выборных и подотчетных населению институтов местной демократии признавалась второстепенной. Само понятие «местное самоуправление» хотя и не исчезло из официального лексикона, но его смысл коренным образом изменился: оно стало рассматриваться как «публичная власть», которая должна решать вопросы местного значения в рамках единой системы исполнительной власти. Тем самым произошла «мягкая» ревизия норм Конституции РФ, направленная на «огосударствление» местного самоуправления, и в этой связи сопоставление нового ФЗМСУ с земской контрреформой 1890–1892 годов²⁰ вполне оправданно.

Важнейшей инновацией очередного ФЗМСУ стало разделение муниципалитетов на несколько типов с различным объемом полномочий. Закон предусматривал создание органов местного самоуправления в населенных пунктах с числом жителей свыше 1 000 человек, в муниципальных районах, внутри которых создавались муниципалитеты на уровне поселений, а также в городских округах (где полномочия не были разделены между муниципалитетами разных уровней). Исключение из общих правил составили Москва и Санкт-Петербург: здесь порядок

организации местного самоуправления (как и ранее) оставался на усмотрение региональных властей. В результате количество муниципальных образований в стране возросло почти вдвое: с 12 215 в 2000 году до 24 079 в 2005-м²¹. ФЗМСУ, четко регламентируя численность и статус муниципальных депутатов, оставлял за регионами право определять механизмы организации местной власти. Это касалось представительных органов власти на уровне районов, которые теперь могли формироваться не только путем всеобщих выборов, но и делегированием глав и депутатов муниципальных образований, входящих в состав этих районов, и в особенности — порядка формирования испол-

нителей местных бюджетов, призванный обеспечить минимальные социальные стандарты на местном уровне. Но при этом упор был сделан не на укрепление доходной базы и обеспечение экономической автономии муниципалитетов, а на восстановление существовавшей в советский период «веерной» схемы распределения бюджета «сверху вниз», при которой сбалансированность местных бюджетов достигалась за счет субсидий и дотаций из бюджетов вышестоящих органов власти. Отчасти эта тенденция стала следствием общей политики финансовой рецентрализации в стране. Еще до принятия ФЗМСУ, в 2002 году, доля собственных доходов в муниципальных бюджетах упала до 18,7 проц. по

“Противостояние ведомственных интересов отчасти дублировало конфликт между министерствами времен земской политики конца XIX — начала XX века”.

нительных органов местного самоуправления. ФЗМСУ предусматривал как всеобщие выборы мэров, так и вариант найма городских и районных управляющих по контракту с представительными органами местного самоуправления. Кандидатуры управляющих подбирались главным образом региональными администрациями. Как отмечала Томила Ланкина, такой подход отчасти воспроизводил модель «сити-менеджеров», которая возникла в США в ходе борьбы против засилья городских «политических машин» в начале XX века, но впоследствии она была признана не только не соответствующей демократическим стандартам, но и неэффективной с точки зрения качества управления²².

Сходная логика определяла и курс Центра в сфере местных финансов, который сводился к регламентации доходов местного самоуправления, поставленных в прямую зависимость от объема расходных обязательств муниципалитетов²³. ФЗМСУ декларировал неотчуждаемый налоговый мини-

мум местных бюджетов, призванный обеспечить минимальные социальные стандарты на местном уровне. Но при этом упор был сделан не на укрепление доходной базы и обеспечение экономической автономии муниципалитетов, а на восстановление существовавшей в советский период «веерной» схемы распределения бюджета «сверху вниз», при которой сбалансированность местных бюджетов достигалась за счет субсидий и дотаций из бюджетов вышестоящих органов власти. Отчасти эта тенденция стала следствием общей политики финансовой рецентрализации в стране. Еще до принятия ФЗМСУ, в 2002 году, доля собственных доходов в муниципальных бюджетах упала до 18,7 проц. по сравнению с 27,6 проц. в 1999-м, в то время как доля трансфертов за этот же период возросла с 26,7 проц. до 40,9 процента²⁴. С принятием ФЗМСУ количество и ставки местных налогов резко снизились. Их доля в доходах местных бюджетов упала с 14,4 проц. в 2000 году до 3,9 проц. в 2004-м²⁵. Поступления от наиболее значимых налоговых доходов распределялись между федеральным и региональными бюджетами и лишь затем частично возвращались муниципалитетам. Формально это происходило в соответствии с нормативами, утвержденными в Центре, но фактически — в зависимости от доброй воли федеральных и региональных властей. Инструментом регулирования местных финансов стало межмуниципальное бюджетное выравнивание с помощью «отрицательных трансфертов». Согласно ФЗМСУ, средства муниципалитетов с относительно высокими доходами на душу населения (более чем в два раза превышающими средний показатель по тому или иному реги-

ону²⁶) изымались в пользу муниципалитетов того же региона с более низкими доходами. Такой подход встретил серьезную критику со стороны либеральных экспертов, которые доказывали, что политика бюджетного выравнивания на межмуниципальном уровне подрывает стимулы к экономическому развитию прежде всего в крупных городах — «моторах» экономического роста — и ведет к дальнейшему увеличению административных барьеров для бизнеса²⁷. Еще одной потенциальной «миной» для местного самоуправления стал предусмотренный ФЗМСУ

оправдались и ожидания, что закон будет работать «по умолчанию» так, как предписано его буквой, а все необходимые подзаконные акты на федеральном и региональном уровне будут приняты в срок и в том виде, в каком они изначально планировались. Издержки, связанные с полноценным применением ФЗМСУ (создание новых муниципалитетов, изменение их границ, проблемы, возникшие в результате реформы местных финансов), оказались слишком высоки. Вступление нового закона в силу сперва было отложено до начала 2006 года, но к

“Угроза селективного применения банкротств на фоне зависимости органов МСУ от трансфертов может превратиться в орудие политического давления”.

механизм фактического банкротства муниципалитетов и введения внешнего управления в том случае, если муниципальные долги превышают 30 проц. от объема текущего муниципального бюджета. Угроза селективного применения муниципальных банкротств на фоне зависимости органов местного самоуправления от трансфертов из вышестоящих бюджетов может превратиться в орудие политического давления, а также привести к расцвету рейдерства с целью перераспределения муниципальной собственности (включая земельные участки) по широко распространенному в России образцу недружественного «захвата предприятий».

Хотя ФЗМСУ и представил исчерпывающий перечень вопросов местного значения (включивший в себя от 26 до 34 позиций²⁸ — от опеки и попечительства до вывоза мусора) и формально снял с местного самоуправления ответственность за решение таких задач, как финансирование школ и больниц, само по себе это не избавило местное самоуправление от всех стоящих перед ним проблем. Как и прежде, сказался юридический детерминизм разработчиков ФЗМСУ. Не

тому моменту в его реализации уже не были заинтересованы ни управленцы, ни региональные лидеры. В итоге Государственная дума разрешила регионам самостоятельно устанавливать сроки муниципальной (контр)реформы на своей территории, продлив их до января 2009 года²⁹. Подобная задержка лишь усугубила проблемы российских муниципалитетов: оказавшись в финансовой зависимости от бюджетных трансфертов, органы местного самоуправления по-прежнему несут бремя ряда государственных полномочий, не имея достаточных ресурсов для их реализации.

Таким образом, хотя новый ФЗМСУ и декларировал своей целью обеспечить эффективность местного самоуправления, важнейшим средством ее достижения стал отказ от местной автономии в пользу государственного контроля над муниципалитетами и их субординации по отношению к федеральным и региональным органам власти. Разнообразные варианты местного самоуправления в городах и регионах России в значительной мере подверглись унификации. Каковы последствия подобного рода

изменений муниципальной политики для российских городов?

Шаг вперед, два шага назад

В полной мере оценить влияние муниципальной контрреформы на местное самоуправление будет возможно только после окончательного вступления в силу ФЗМСУ. Однако, проанализировав опыт нескольких российских городов с использованием части материалов нашего предыдущего исследования³⁰, можно получить некоторое представление о тенденциях муниципальных реформ и контрреформ.

В **Саратове** на протяжении 1990-х годов муниципальная автономия (как политическая, так и экономическая) полностью отсутствовала. Неблагоприятные политические условия сложились здесь еще в советскую эпоху, а в постсоветское время периодические «бунты» чиновников из областной столицы приводили исключительно к смене персоналий в саратовской политике, ничего не меняя по существу. Пришедший к власти в регионе в 1996-м губернатор Дмитрий Аяцков избавился от политических конкурентов и «продавил» на городском референдуме Устав Саратова, который предусматривал избрание мэра города из числа депутатов городской думы, причем кандидатуру на этот пост мог предлагать и губернатор. Аяцков добился, чтобы пост мэра занял его ставленник Юрий Аксененко. После этого на протяжении ряда лет все рычаги контроля оставались в руках областных властей: решения принимались без оглядки на главного донора областного бюджета — Саратов, а мэр и городская дума заведомо были ограничены бюджетными цифрами, спущенными «сверху». Такая ситуация сохранялась до принятия нового ФЗМСУ, вскоре после чего политические позиции Аяцкова в регионе резко ослабли, и многочисленные конфликты в конечном итоге вынудили его уйти

с поста губернатора. Именно в тот момент часть депутатов городской думы, обвинявшая саратовского градоначальника в коррупции, потребовала вынести на городской референдум вопрос о введении всеобщих выборов мэра. Но Аксененко, не заинтересованный в таком развитии событий, добился провала референдума из-за низкой явки, а принятый вскоре новый Устав Саратова оставил почти без изменений прежний порядок: из числа депутатов теперь избирается председатель думы, а городскую администрацию возглавляет предлагаемый губернатором наемный городской управляющий. Несмотря на эти маневры, Аксененко не смог сохранить свой пост, а очередные выборы в городскую думу обеспечили лояльность депутатов уже новой областной администрации при сохранении статус-кво в межбюджетных отношениях. Таким образом, можно говорить о провале проекта местной автономии в почти миллионном городе Саратове.

Иначе шло становление местной автономии в **Перми**. Здесь из-за относительной слабости региональной власти в системе управления, унаследованной со времен СССР, городские чиновники получили возможность усилить свое влияние и расширить контроль над ресурсами. Избранный в 1996-м на пост мэра Перми Юрий Трутнев активно использовал сложившуюся ситуацию для собственного продвижения, не слишком заботясь о создании рамок для институционального регулирования местного самоуправления в городе. После того как в 2000 году он победил на выборах губернатора области и оставил пост мэра, оказалось, что городская автономия существовала по большей части на бумаге. Уровень налоговых отчислений в городской бюджет стал снижаться, хотя в политическом плане некоторое время сохранялись прежние «правила игры». С принятием нового ФЗМСУ и сменой губернатора обстановка в корне изменилась: под дав-

лением областной администрации, сопровождавшимся бюджетно-финансовым шантажом, городская дума вынуждена была согласиться на внесение поправок в Устав Перми. Теперь, хотя мэр и избирался всенародно, он стал всего лишь спикером городской думы, которая по контракту нанимала сити-менеджера, возглавлявшего городскую администрацию. Добившись сперва отставки, а

после осложнил ситуацию: глава республики Сергей Катанандов потребовал от депутатов городского совета изменить Устав Петрозаводска, с тем чтобы отказаться от всеобщих выборов мэра и сократить численность депутатского корпуса. Поскольку оппозиция в городском совете заблокировала принятие этого решения, то выборы мэра были назначены на октябрь 2006 года. После

“Местная автономия была подменена централизованным контролем, а местная демократия «скукожилась» до почти ничего не значащих выборов”.

потом и судебного преследования Аркадия Каменева, сменившего Трутнева на посту пермского градоначальника, областные власти обеспечили победу своему ставленнику Игорю Шубину на выборах мэра Перми и способствовали избранию лояльного состава городской думы, где преобладали кандидаты «Единой России». В итоге городскую администрацию возглавил бывший заместитель губернатора. Уровень местной автономии в Перми заметно снизился.

Петрозаводск в 1990-е служил образцом успешного проведения муниципальных реформ. В Карелии, первом регионе России, еще в 1994 году принявшем республиканский закон о местном самоуправлении, казалось, были созданы институциональные гарантии для становления политической и экономической автономии Петрозаводска. Местная автономия сохранялась там на достаточно высоком уровне после смены и главы республики, и мэра города. В начале 2000-х существовавший ранее консенсус республиканских и городских властей сменился конфликтом, следствием которого стали поражение на выборах прежнего мэра, место которого занял бывший заместитель председателя правительства республики, и снижение доли налоговых отчислений в городской бюджет. Новый ФЗМСУ еще в большей сте-

пени как на них победил (при поддержке «Единой России») действующий глава городской администрации, республиканский парламент, большинство в котором составили «единороссы», проголосовал (по предложению Катанандова) за роспуск городского совета, не приняв во внимание протесты со стороны городских депутатов³¹. В этих условиях говорить о политической автономии Петрозаводска попросту не приходится.

В **Пскове** к началу 2000-х в результате затяжного институционального конфликта между областными и городскими властями удалось достигнуть довольно высокого уровня политической и экономической автономии. Главными «орудиями» этой борьбы служили конкурентные выборы и региональное законодательство, а ее следствием стало то, что стороны вынуждены были принять общие «правила игры». В итоге областной центр сохранял за собой большую долю налоговых отчислений, а местная политика оставалась открытой, несмотря на смену мэров и губернаторов. Ситуация изменилась после принятия ФЗМСУ и отмены губернаторских выборов. Под давлением Центра и «Единой России» в конце 2005 года были внесены поправки в Устав Пскова: главой местного самоуправления становился председатель городской думы, а градоначальником с функ-

циями главы исполнительной власти дума назначала городского управляющего (сити-менеджера). Мэр Пскова Михаил Хоронен, член партии «Единая Россия», сохранил свой пост. Изменения, внесенные в Устав, встретили серьезные возражения со стороны оппозиции. Местные отделения «Яблока» и других политических партий настояли на проведении городского референдума по вопросу о всеобщих выборах мэра. Как и в Саратове, сопротивление областных и городских властей привело к срыву референдума из-за недостаточной явки горожан (хотя большинство жителей Пскова высказывались в пользу проведения всеобщих выборов). Примечательно, что Хоронен, который и в качестве городского управляющего продолжал свои «бюджетные войны» с областными властями за сохранение экономической автономии города, не одобрил идею всенародного избрания мэра. Отчасти он следует «генеральной линии» «партии власти», а отчасти ему, как претенденту на пост губернатора, гораздо важнее продемонстрировать свою лояльность Центру, чем заручиться поддержкой населения. Хотя Псков сохранил ряд элементов экономической автономии, политически город стал заметно менее автономен.

Как видно, политика Центра в сфере местного самоуправления негативно повлияла на политическое развитие в столицах четырех российских регионов. Там, где уровень местной автономии и местной демократии и раньше был невысок (Саратов), по сути дела, мало что изменилось. Но едва начавшие укореняться ростки местной автономии и местной демократии в Петрозаводске и особенно в Пскове были погублены руками «Единой России» с подачи региональных лидеров и при одобрении Центра. Таким образом, баланс издержек и выгод политики Центра стоит признать отрицательным. Новый ФЗМСУ стал шагом вперед в развитии мест-

ного самоуправления, более четко определив «правила игры», границы, функции и полномочия российских муниципалитетов, но в качестве платы за это последовали два больших шага назад. Местная автономия была подменена централизованным контролем и зависимостью местных бюджетов от трансфертов в рамках «всерной» схемы финансирования, а местная демократия «скукожилась» до почти ничего не значащих выборов (с низкой конкуренцией и низкой явкой избирателей) на фоне весьма ограниченной роли муниципальных советов и неподотчетности мэров и/или сити-менеджеров своим избирателям.

Что впереди?

В значительной мере муниципальная контрольная реформа, как и вся российская политика в сфере местного самоуправления, отражает общеполитические тенденции в стране. После того как выборы в России перестали быть конкурентными, а наиболее крупные рынки поделили между собой подконтрольные Кремлю мощные корпорации во главе с «Газпромом», было бы наивным ожидать расцвета автономного и демократического местного самоуправления. Более того, муниципальная политика оказалась заложницей «управляемой демократии». Каждый шаг на пути к концентрации власти в Кремле провоцировал дальнейшие «наезды» на местное самоуправление. Очень показательны в этом отношении предпринимаемые время от времени попытки отказаться в крупных городах от местного самоуправления вообще и от выборов градоначальников в частности, заменив их государственным управлением, которое осуществляется губернаторами. Первый проект такого рода, предполагавший назначение мэров в городах с населением свыше 50 000 жителей, Владимир Путин одновременно с другими предложениями по «федеральной реформе» внес в

Государственную думу в мае 2000 года³², но после обсуждений в парламенте Кремль отозвал этот законопроект. Осенью 2004-го было принято решение отказаться от всеобщих выборов региональных глав исполнительной власти, и вслед за этим возобновились разговоры о назначении мэров, но тогда, скорее всего, была избрана тактика «мягкого» удушения местной автономии путем назначения сити-менеджеров. Тем не менее подобная практика не получила повсеместного распространения, что повлекло за собой новые атаки. Весной 2006 года в Государственной думе обсуждался предложенный группой депутатов из фракции «Единая Россия» законопроект, допускавший возможность передать часть функций местного самоуправления региональным властям, но до его принятия дело не дошло. Осенью же дебаты разгорелись с новой силой: думские депутаты «единороссы» внесли еще один законопроект. Он предусматривал, что в региональных столицах, по образцу Москвы и Санкт-Петербурга, местное самоуправление должно осуществляться на уровне внутригородских районов, а управление городами в целом следует передать региональным администрациям. Законопроект вызвал протесты муниципалов; их реакцию выразил глава Нижнего Новгорода Вадим Булавинов, заявив, что «если мэров будут назначать, то следующий шаг — назначение жителей»³³. Однако аргументы о рискованности подобных мер, которые могут привести к параличу управляемости городов, оказались не столь убедительными, как прозвучавшие опасения относительно того, что «Единая Россия» потеряет голоса избирателей-горожан на предстоящих думских выборах³⁴. В итоге от вызвавших возмущение положений законопроекта решено было отказаться, но планы делегировать регионам полномочия местного самоуправления, похоже, отложены лишь на время.

Так или иначе, на сегодняшний день не существует почти никаких гарантий против полной ликвидации местного самоуправления или его низведения до политически и экономически ничтожного уровня. Единственным, и довольно слабым, ограничением служат обязательства, принятые на себя Россией в рамках Европейской хартии местного самоуправления. Наличие автономных выборных органов местной власти и отмена смертной казни (пока еще) являются условием членства России в Совете Европы. Между тем отношение Кремля к местному самоуправлению лишь как к «приводному ремню» «управляемой демократии» недалековидно. С точки зрения управления страной только автономное и политически ответственное местное самоуправление способно справиться с разного рода кризисами в российских городах. Речь идет не только о текущих трубах или грязных помойках, но и о разрешении иных конфликтов. Недавнее бездействие местных властей в Кондопоге, когда они столкнулись с насилием на этнической почве, — еще одна подтверждающая это иллюстрация. С точки зрения социально-экономического курса только эффективно работающие 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 останутся не более чем «слабым звеном» в иерархически выстроенной вертикали власти, то глава государства должен будет нести всю полноту ответственности за любые провалы и сбои в решении повседневных проблем граждан. Наконец, трудно себе представить, что столь большая и разнообразная во всех своих проявлениях страна, как Россия, в дол-

госрочной перспективе будет успешно развиваться без эффективного местного самоуправления. А следовательно, можно предположить, что местная автономия и мест-

ная демократия обязательно еще вернутся в повестку дня российской политики, несмотря на сегодняшние тенденции муниципальной контрреформы. ■

ПРИМЕЧАНИЯ ¹ См., например: *Финансово самостоятельны сегодня лишь 2 проц. муниципалитетов* // Интервью Светланы Рущкой с депутатом Государственной думы Валерием Гальченко (<http://www.politcom.ru/article.php?id=3700>, 13 нояб. 2006); *Ильина О. Муниципалы глазами общественников* (http://www.russ.ru/politics/reakcii/municipaly_glazami_obschestvennikov, 29 сент. 2006).

² См., например: *Soviet Local Politics and Government* / E. Jacobs (ed.). L.: George Allen & Unwin, 1983.

³ *Мутрохин С. Особенности реализации муниципального проекта в России: Некоторые аспекты муниципальной 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.

⁴ Детальный анализ различных аспектов муниципальных реформ в России см.: *Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н. Автономия или контроль? Реформа местной власти в городах России: 1991—2001*. М.; СПб.: Летний сад, 2002; *The Politics of Local Government in Russia* / A. Evans, V. Gel'man (eds). Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2004.

⁵ Подробнее см.: *Гельман В. Возвращение Левиафана? Политика рецентрализации в современной России* // Полис. 2006. № 2. С. 90—109.

⁶ См.: *Петров Н. Федерализм по-русски* // *Pro et Contra*. 2000. Т. 5. № 1. С. 7—33.

⁷ См.: *Гельман В. От «бесформенного плюрализма» — к «доминирующей власти»: Трансформация российской партийной системы* // *Общественные науки и современность*. 2006. № 1. С. 46—58.

⁸ Об этих противоречиях см.: *Швецов А. Системные преобразования местных бюджетов* // *Вопросы экономики*. 2001. № 8. С. 142—157; *Фёдоров К. Политический курс в сфере местного налогообложения в России* // *Полис*. 2003. № 4. С. 71—81.

⁹ 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; *Мутрохин С. Предпосылки и основные этапы децентрализации государственной власти в России* // *Центр — регионы — местное самоуправление* / Под ред. Г. Люхтерхандт-Михалёвой, С. Рыженкова. М.; СПб.: Летний сад, 2001. С. 47—87.

¹⁰ См.: *Sabatier P., Jenkins-Smith H. Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview, 1993.

¹¹ См.: *Туровский П. Отношения «Центр — регионы» в 1997—1998 гг.: Между конфликтом и консенсусом* // *Полития*. 1998. № 1. С. 13.

¹² См.: *Мухарямов Н. Модель Татарстана* // *Реформа местного самоуправления в региональном измерении...* С. 206—219; *Matsuzato K. From Ethno-Bonapartism to Centralized Caciquismo: Characteristics and Features of the Tatarstan Political Regime, 1990—2000* // *The J. of Communist Studies and Transition Politics*. 2001. Vol. 17. No. 4. P. 43—77.

¹³ См.: *Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н. Указ. соч. Гл. 2, 7.*

¹⁴ См.: *Александровский А. 95 проц. муниципальных образований находится на дотации* (<http://www.strana.ru/stories/01/09/05/1493/56864.html>, 6 сент. 2001).

¹⁵ См., например: *Webb J. Energy Development and Local Government in Western Siberia* // *The Politics of Local Government in Russia*. P. 235—273.

¹⁶ *Швецов А. Муниципальная реформа: соотношение и эволюция позиций уровней власти и ветвей власти* // *Российский экономический журнал*. 2001. № 5—6. С. 38.

¹⁷ Подробный анализ см.: *Федеральная реформа 2000—2003*. Т. 1. Федеральные округа / Под ред. Н. Петрова. М.: МОНФ, 2003; *Федеральная реформа 2000—2004*. Т. 2. Стратегии, институты, проблемы / Под ред. Н. Петрова. М.: МОНФ, 2005.

¹⁸ См.: *Pearson T. S. Ministerial Conflict and the Politics of Zemstvo Reform: 1864–1905 // The Politics of Local Government in Russia. P. 45–67.*

¹⁹ Анализ полемики вокруг законопроектов см.: *Либоракина М. Атрибут вертикали власти или основа гражданского общества? // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2003. № 3. С. 144–151; Ланкина Т. Реформы местного самоуправления при Путине // Федеральная реформа 2000–2004. С. 226–267.*

²⁰ См.: *Либоракина М. Указ. соч.*

²¹ В том числе: 19 769 сельских поселений, 1 773 городских поселения, 1 780 муниципальных районов, 521 городской округ и 236 внутригородских территорий в городах федерального значения. См.: *Муниципальная власть. 2005. № 3. С. 25.*

²² *Ланкина Т. Указ. соч. С. 261–263.*

²³ См. выступление руководителя Департамента бюджетной политики Министерства финансов РФ Алексея Лаврова на слушаниях в Государственной думе (<http://www.yabloko.ru/Themes/SG/stenog030403.html>, 3 апр. 2003).

²⁴ См.: *Чернявский А., Вартапетов К. Финансовая децентрализация и местное самоуправление // Вопросы экономики. 2003. № 10. С. 98.*

²⁵ См.: *Муниципальная власть. 2005. № 5. С. 48.*

²⁶ В конце 2005 года этот показатель был снижен до 1,3, что повлекло за собой увеличение масштабов перераспределения бюджетных средств.

²⁷ См.: *Zhuravskaya E. V. Incentives to Provide Local Public Goods: Fiscal Federalism, Russian Style // Journal of Public Economics. 2000. Vol. 76. No. 3. P. 337–368.*

²⁸ Различия зависят от типов муниципальных образований.

²⁹ См.: *Lankina T. New System Weakens Municipalities // Russian Regional Report. 2005. Vol. 10. No. 17. Oct. 18.*

³⁰ См.: *Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н. Указ. соч. Гл. 3–6.*

³¹ См.: *Виноградов Д. От Катанандова всех тошнит (http://www.gazeta.ru/2006/11/13/oa_223643.shtml, 13 нояб. 2006).*

³² Независимая газета. 2000. Май. 20.

³³ Ведомости. 2006. 30 окт.

³⁴ См.: *Зайцева А. «Единая Россия» слила Мокрого (http://www.gazeta.ru/2006/11/13/oa_223600.shtml, 13 нояб. 2006).*