

DOI: 10.17976/jpps/2015.02.03

# РОССИЙСКОЕ МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: АГЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В ЛОВУШКЕ НЕДОФИНАНСИРОВАНИЯ И ГРАЖДАНСКОЙ ПАССИВНОСТИ

Р.Ф. Туровский

ТУРОВСКИЙ Ростислав Феликсович, доктор политических наук, профессор НИУ ВШЭ. Для связи с автором: RFT777@mail.ru

*Статья поступила в редакцию: 15.12.2014. Принята к печати: 24.12.2014*

Статья подготовлена в рамках проекта РГНФ “Влияние муниципальной реформы на современный процесс политических трансформаций в России” № 13-03-00392а

**Аннотация.** Институт местного самоуправления в России рассматривается в данной статье с точки зрения модели “принципал-агент”, которую автор считает наиболее релевантной для исследования современных тенденций государственно-муниципальных отношений. Автор приходит к выводу о том, что местное самоуправление не выполняет имманентные ему функции агента локального сообщества и вместо этого стало агентом государственной власти, как федеральной, так и региональной. Исследование доходной базы и расходной политики местного самоуправления показало, что принципал ограничивает финансовую самостоятельность своего агента и не располагает возможностями для обеспечения его достаточными ресурсами с помощью бюджетных трансфертов. В результате полномочия агента фактически сужаются, примером чего стали прекращение работы местного самоуправления в сфере здравоохранения и снижение финансирования жилищно-коммунального хозяйства. Изучение наиболее благополучной части местного самоуправления — городских округов и, в частности, региональных столиц — выявило снижение их финансовой автономии. В этих условиях закономерным стало фактическое подчинение городов региональной власти по модели сити-менеджера. В последние годы в результате как отмены прямых выборов мэров, так и вмешательства губернаторов в прямые выборы там, где они проводились, произошла замена практически всех муниципальных руководителей, прежде всего — представителей оппозиционных партий и сильных локальных групп влияния. Во многих случаях к власти в городах пришли непосредственные выходцы из региональной исполнительной власти. Превращение городских администраций в филиалы региональных правительств, с одной стороны, соответствует финансово-экономическим реалиям, но, с другой стороны, окончательно лишает институт местного самоуправления связи с местным сообществом.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, модель “принципал-агент”, патрон-клиентские отношения, межбюджетные отношения.

Местное самоуправление в России является, пожалуй, одним из самых неустойчивых политических институтов. В числе признаков нестабильности его положения отметим регулярные реформы, проводимые федеральными властями. Сам факт проведения таких реформ “сверху” показывает, что местное самоуправление не обладает выраженной политической субъектностью. В 2014 г. в федеральное законодательство были внесены очередные поправки, позволяющие говорить о “малой реформе”, стартовавшей через считанные годы после завершения процесса внедрения “большой реформы”, связанной с принятием федерального закона об общих принципах организации мест-

ного самоуправления в 2003 г. (реализация положений которого, напомним, продолжалась до 2008-2009 гг.).

Слабая политическая субъектность и постоянное реформирование местного самоуправления в России заставляют задуматься не только о причинах сложившегося положения, но и о научных подходах к его исследованию. Транзитологические подходы, исходившие из того, что посткоммунистическая Россия движется к демократии, фиксировали важную роль местного самоуправления в этом процессе [Реформа местного самоуправления... 1999]. Действительно, развитие локальной, “корневой” демократии способно было обеспечить формирование демократической гражданской культуры в стране и тем самым стать фундаментом демократического транзита России [Тощенко, Цыбиков 2003]. Однако этого не случилось.

Местное самоуправление получило в середине 1990-х годов декларируемую законом политическую автономию (согласно конституции 1993 г. и первому постсоветскому закону об общих принципах организации местного самоуправления 1995 г.<sup>1</sup>), но не было наделено ресурсами, чтобы стать общественно значимым институтом<sup>2</sup>. Кроме того, федеральное законодательство изначально ограничивало возможности для создания на местах сильной персонифицированной власти (в лице выборных глав местных, районных администраций и т.п.), позволяя те или иные способы создания внутрирегиональной властной вертикали с назначением местных руководителей. Результатом стало формирование иерархии отношения граждан к политическим институтам различных территориальных уровней, в которой местное самоуправление привлекало наименьший интерес (что показывают и результаты явки на муниципальных выборах, см. ниже). В процессе режимных трансформаций местное самоуправление, так и не став широко востребованным демократическим институтом, вновь превратилось в подчиненный нижний этаж системы государственной власти [Гельман 2007], один из элементов режима электорального авторитаризма и стало играть важную роль в воспроизводстве партийной системы с доминирующей партией. В результате этой трансформации местное самоуправление в России наиболее правильно рассматривать с позиций теорий гибридных и авторитарных режимов [Гельман, Ланкина 2007].

В настоящем исследовании мы, однако, не ставим перед собой задачу по адаптации указанных теорий к изучению местного самоуправления. На этом направлении уже сделано немало [см. напр. Гельман и др. 2008], и местное самоуправление в нашей стране давно уже не рассматривается в качестве демократического института. Мы предлагаем сместить акценты с рассмотрения российского местного самоуправления на оси “демократия – авторитаризм” к использованию теории принципал-агентских отношений, которая, с нашей точки зрения, является подходящей для рассмотрения местного самоуправления в структуре российской властной вертикали. Сама эта теория, используемая чаще всего в правоведении и экономике, получает распространение и в региональных политических исследованиях [см. напр. Горохов 2011]. Ключевым в принципал-агентских отношениях является, как известно, делегирование принципалом агенту определенных функций за вознаграждение [Laffont, Martimort 2002].

<sup>1</sup> Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”.

<sup>2</sup> См., напр., федеральный закон от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ “О финансовых основах местного самоуправления”.

Теория принципал-агентских отношений представляется нам операциональной для вертикальных территориально-политических систем, характеризующихся жесткой иерархией в отношениях между уровнями власти — центрально-региональных и регионально-локальных. С нашей точки зрения, посредством модели отношений “принципал-агент” в вертикальной территориально-политической системе можно рассматривать происходящий в ней ресурсный обмен, где один из уровней власти выступает в роли принципала, а другой — агента. При этом спецификой вертикальной системы является политическое неравноправие принципала и агента, которое ставит агента в подчиненное положение, давая принципалу дополнительные возможности для воздействия на агента, вплоть до манипуляции условиями контракта, урезания вознаграждения, замены агента по своему усмотрению и т.п. Кроме того, в отношениях принципала и агента проявляются известные проблемы информационной асимметрии (когда агент обладает большим объемом информации о совершаемой им работе, чем принципал, что приводит к попыткам манипулирования принципалом) и агентского оппортунизма (когда агент минимизирует усилия при выполнении контракта, зная, например, о том, что его выполнению способствуют условия среды). Информационная асимметрия и агентский оппортунизм могут создавать латентные проблемы и конфликты в отношениях между сторонами в случае, например, недовольства принципала при получении им информации о “некорректном” поведении и обмане со стороны агента.

Для местного самоуправления с формальной точки зрения в роли принципала выступает локальное сообщество, которое избирает органы местного самоуправления, чтобы они работали в его интересах. Но в иерархической системе роль принципала фактически перешла к органам государственной власти, как федеральной, так и региональной. В этом легко убедиться, поскольку именно они определяют содержание формальных контрактов, исполнением которых занимается местное самоуправление.

Во-первых, местное самоуправление в России функционирует в соответствии с федеральным законодательством. Базовый закон принимался дважды, в 1995 и 2003 гг., в него постоянно вносятся поправки. В частности, закон определяет список вопросов местного значения, которые и составляют содержание формального контракта. Именно федеральная власть определяет, какие полномочия делегируются местному самоуправлению. Причем, по сути, федеральный центр решает, какую часть полномочий, которые могли бы реализовать региональные власти, следует отдать для реализации властям местным. Иными словами, налицо иерархия в процессе распределения полномочий, где главенствующую роль играет федеральная власть. Неудивительно, что в централизованной и негибкой системе (хотя и позволяющей перераспределение полномочий вместе с ресурсами для их выполнения между уровнями власти) список муниципальных полномочий на уровне деталей меняется постоянно.

Во-вторых, новацией последних лет стало введение отчетности местного самоуправления (уровня городских округов и муниципальных районов) перед органами государственной власти, основанной на определенных индикаторах. Тем самым содержание формального контракта уточняется, а принципал укрепляет свою контролируемую функцию. Впервые такая отчетность была введена указом президента от 28 апреля 2008 г. № 607 “Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных

районов”. Затем был подписан президентский указ от 14 октября 2012 г. № 1384, который внес коррективы в проводимую оценку и перечень ее показателей<sup>3</sup>.

В-третьих, пользуясь своим доминированием, органы федеральной власти могут вводить дополнительные требования к органам местного самоуправления, основанные на текущей конъюнктуре федеральной повестки. В частности, в годы президентства Д. Медведева в 2010 г. была введена дополнительная оценка эффективности органов как региональной, так и муниципальной власти в сфере энергосбережения и повышения энергетической эффективности (указ Президента РФ от 13 мая 2010 г. № 579 “Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности”). На третьем президентском сроке В. Путина органы региональной и муниципальной власти были наделены ответственностью за состояние межнациональных отношений (но пока без четких индикаторов этой ответственности и механизмов контроля)<sup>4</sup>.

В-четвертых, важным является вопрос о неформальных и имплицитных контрактах местного самоуправления. Их состав прямо связан с особенностями политического режима. В частности, органы местного самоуправления в состоянии влиять на общественную активность и итоги выборов органов государственной власти на своей территории, что приводит к наделению их функциями контроля над этими процессами в случае реализации практик электорального авторитаризма, направленных на обеспечение победы инкумбента.

Смысл превращения центрo-локальных и регионально-локальных (т.е. всех государственно-муниципальных) отношений в принципал-агентские выглядит, на наш взгляд, весьма простым и функциональным. Он состоит в повышении эффективности государственной машины, исходя из того, что органы местного самоуправления работают непосредственно на территории и в более простом и прямом контакте с локальными сообществами. Поэтому делегирование им тех или иных полномочий позволяет снять часть нагрузки с государственной власти.

В то же время встроенная проблема централизованной иерархической системы состоит в том, что она склонна к концентрации ресурсов на вышестоящих уровнях и с неохотой передает их вниз. В российской системе государственно-муниципальных отношений с самого начала возник зазор между объемом муниципальных агентских контрактов и передачей местной власти ресурсов для их реализации. Это привело к появлению известной специалистам по бюджетному федерализму проблемы нефинансируемых мандатов, когда полномочия есть, но на их выполнение нет средств. В результате в самые последние годы произошел очень важный сдвиг в отношениях между

<sup>3</sup> Указ Президента РФ от 14 октября 2012 г. № 1384 “О внесении изменений в Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 “Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов” и в перечень, утвержденный этим указом”.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 22 октября 2013 г. № 284-ФЗ “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части определения полномочий и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере межнациональных отношений”.

государством и местным самоуправлением. Впервые был поставлен вопрос не о передаче местному самоуправлению новых источников пополнения бюджета, а о сокращении муниципальных полномочий из-за невозможности их исполнения. Иными словами, в связи с финансовыми ограничениями объем контракта начал сокращаться. В 2014 г. в условиях “малой” муниципальной реформы это привело к появлению различий между поселениями, которые прежде имели одинаковые полномочия. Теперь объем полномочий сельских поселений может быть урезан до минимума, в сравнении с более “богатыми” городскими поселениями.

Таким образом, проблемой государственно-муниципальных отношений в России, рассматриваемых в качестве принципал-агентских отношений, является ресурсная база агента, в сочетании с ограниченными возможностями принципала для ее наполнения. В трехуровневой системе возникает ситуация, когда Центр определяет полномочия местного самоуправления, но дополнительные ресурсы для их реализации (в виде бюджетных трансфертов) выделяет региональная власть. Сам же агент обладает слишком слабым политическим влиянием, чтобы защитить свои интересы. У него отсутствует непосредственное представительство на федеральном уровне (по типу Совета Федерации), и он может продвигать свои интересы лишь через представительство в созданных сверху консультативных органах<sup>5</sup> и общенациональных объединениях<sup>6</sup>. При этом потеряли свое влияние и не являются партнерами федеральной власти добровольные горизонтальные объединения муниципальных элит, созданные по макрорегиональному принципу (такие как возникшая еще в 1986 г. Ассоциация сибирских и дальневосточных городов и др.).

Важно отметить, что агент в лице местного самоуправления не обладает какими-либо эксклюзивными качествами и навыками, которые отличали бы его от принципала – государственной власти. Поэтому принципал, в лице прежде всего региональной власти, способен делать все то же самое, если считает это целесообразным. В результате содержание агентского контракта может пересматриваться, если федеральная или региональная власть посчитает, что самостоятельно справится с теми или иными задачами.

Для понимания ситуации в сфере государственно-муниципальных отношений следует, с нашей точки зрения, разобраться в “политической экономике” местного самоуправления, т.е. уяснить возможности его ресурсной базы, объем и динамика которой определяют возможности агента. С этой целью мы провели исследование доходной базы и расходной политики местного

<sup>5</sup> Наиболее крупным является президентский Совет по развитию местного самоуправления. Положение об этом Совете утверждено президентским указом от 2 ноября 2007 г. (указ № 1451). Совет состоит почти наполовину из федеральных и региональных чиновников и имеет ограниченное представительство муниципальных элит, что подчеркивает их подчиненную роль (по состоянию на 8 мая 2014 г., муниципальная часть совета составляла 30 человек из 54, региональная – 10, федеральная – 13, плюс президент как глава Совета, см. [state.kremlin.ru/council/9/staff](http://state.kremlin.ru/council/9/staff)). Согласно положению, глава государства кооптирует должностных лиц местного самоуправления в состав Совета сроком только на один год, а затем может их менять по своему усмотрению.

<sup>6</sup> Главным таким объединением является созданный в соответствии с федеральным законом в 2006 г. Общероссийский конгресс муниципальных образований, завершающий пирамиду официальных муниципальных ассоциаций (в каждом регионе должна быть одна муниципальная ассоциация, на федеральном уровне они объединяются в конгресс). Параллельно действует общественная организация – Всероссийский совет местного самоуправления, тоже возникший в 2006 г. и достаточно тесно аффилированный, в силу своего кадрового состава, с “Единой Россией”.

самоуправления, используя официальные данные министерства финансов РФ (сайт [www.goskazna.ru](http://www.goskazna.ru)) и собственные расчеты на их основе. Мы рассматривали совокупность бюджетов всех типов муниципальных образований, данные по которым в официальной статистике представлены вразбивку, — городских округов, муниципальных районов, поселений, внутригородских муниципальных образований. Открытая официальная статистика позволяет проследить бюджетную ситуацию на муниципальном уровне с 2007 г., что дает возможность покрыть в исследовании завершающий период имплементации муниципальной реформы 2003 г. и ее последующего действия на всей территории страны, а с точки финансово-бюджетной ситуации — периоды до, во время и после глобального финансово-экономического кризиса, а также современного нарастания кризисных явлений в российской экономике.

Как уже сказано выше, государственная власть обеспечивает местное самоуправление лишь ограниченным набором собственных источников пополнения бюджета [Федоров 2003]. Главную роль играет подоходный налог<sup>7</sup>, но его основная часть все равно идет в региональные бюджеты. Причем если в 2006–2011 гг. муниципальные образования получали 30% поступлений этого налога (городские округа — все 30%, муниципальные районы — 20%, входящие в их состав поселения — 10%), то с 2012 г. эта доля упала до 20%, и от этого пострадали городские округа (их доля теперь составляет 20% вместо 30%) и муниципальные районы (10% вместо 20%), тогда как доля поселений осталась на уровне 10% [Кузнецова 2013]. Закрепленный непосредственно за муниципальным уровнем земельный налог дает не так много средств, и местное самоуправление заинтересовано в его повышении. Пока в России не заработал и второй муниципальный налог — на имущество физических лиц, который в будущем станет более значимым в связи с планами по его более широкому внедрению и повышению.

Проведенный нами анализ доходной базы местного самоуправления в России показывает, что за годы последних реформ качественных сдвигов в финансовой сфере не произошло (см. табл. 1). Объем налоговых и неналоговых, т.е. собственных (без трансфертов) доходов местного самоуправления претерпел неизбежный спад в кризисном 2009 г., после чего начался новый рост, причем в 2013 г. он даже ускорился. Несмотря на уменьшение доли местного самоуправления в распределении подоходного налога, положительную роль сыграл рост собираемости этого и других налогов. Однако введение поправки на инфляцию<sup>8</sup> принципиально меняет картину. При учете инфляции получается, что в 2012 г. “реальные” собственные доходы местного самоуправления тоже упали, скрадывая рост 2010, 2011 и 2013 гг. В итоге, сопоставляя собственные доходы местного самоуправления с 2007 г., выбранным нами в качестве базового, и учитывая фактор инфляции, мы можем говорить о том, что собственные доходы местного самоуправления практически не изменились.

<sup>7</sup> По нашим расчетам, поступления от подоходного налога за январь–декабрь 2013 г. составили 55,3% налоговых и неналоговых доходов местного самоуправления, от земельного налога — 10,4%, от налога на имущество физических лиц — 1,5%.

<sup>8</sup> В данной работе нами использованы официальные показатели инфляции по итогам каждого изучаемого года, собранные на сайте [уровень-инфляции.рф](http://уровень-инфляции.рф).

Таблица 1

**Динамика доходной базы местного самоуправления, %**

(1 – индекс к предыдущему году; 2 – индекс к предыдущему году с поправкой на инфляцию; 3 – индекс к 2007 г. с учетом инфляции)

|  |   | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  |
|--|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Доля безвозмездных поступлений в доходах |   | 58,6  | 59,7  | 59,2  | 60,7  | 61,7  | 61,1  |
| Налоговые и неналоговые поступления      | 1 | 125,3 | 97,5  | 111,6 | 110,1 | 103,6 | 109,8 |
|  | 2 | 108,6 | 88,9  | 101,8 | 103,3 | 96,8  | 102,7 |
|  | 3 | 108,6 | 96,6  | 98,3  | 101,6 | 98,3  | 101   |
| Безвозмездные поступления                | 1 | 125   | 100,9 | 108,2 | 116,7 | 107,8 | 106,7 |
|  | 2 | 108,4 | 92    | 98,7  | 109,6 | 100,7 | 99,8  |
|  | 3 | 108,4 | 99,7  | 98,5  | 107,9 | 108,7 | 108,5 |
| Все доходы                               | 1 | 126,7 | 99    | 109   | 113,9 | 106   | 107,9 |
|  | 2 | 109,9 | 90,3  | 99,4  | 106,9 | 99    | 100,9 |
|  | 3 | 109,9 | 99,2  | 98,7  | 105,5 | 104,5 | 105,4 |

Из нашего анализа следует, что принципал не предоставляет местному самоуправлению возможностей для увеличения собственных доходов. Причем сравнение разных типов муниципальных образований показывает, что наихудшую динамику демонстрируют самые сильные из них – городские округа. Их собственные доходы, с учетом инфляции, находятся на уровне гораздо ниже 2007 г. Напротив, существенно улучшилось положение на самом слабом – поселенческом уровне, который, однако, сильным от этого не стал в силу крайне низкой стартовой базы.

В российских условиях принципал в лице государственной власти не столько дает агенту возможность зарабатывать самостоятельно (что сделало бы его политически более автономным), сколько финансирует его напрямую с помощью бюджетных трансфертов. Это закрепляет сложившиеся между сторонами иерархические отношения. Примечательно, что доля трансфертов в доходах муниципальных образований превышает 50% и немного растет: с 2011 г. она превысила 60%. Наиболее важным качественным сдвигом мы считаем рост дотационности городских округов: начиная с 2012 г. безвозмездные поступления дают более половины их доходов. При этом в муниципальных районах данный показатель составляет феноменальные три четверти. Поселения зависят от трансфертов более чем наполовину, но в связи с ростом их собственных доходов вышестоящие власти не видят необходимости наращивать еще и объем дотаций. Поэтому с формальной точки зрения финансовая самостоятельность поселений растет. В итоге самым дотационным остается районный уровень, практически не имеющий признаков финансовой самостоятельности.

Объем безвозмездных поступлений в муниципальные образования формально рос на протяжении всего рассматриваемого нами периода. Но с учетом инфляции в 2009 и 2010 гг. все-таки был спад “реальных” трансфертов, а в 2012 и 2013 гг. их объем почти не изменился. В итоге объем “реальных” трансфертов с 2011 г. превышает объем 2007 г. на 8-9%, но после этого почти

не меняется. Этот факт можно интерпретировать таким образом, что принципал исчерпал свои возможности по финансовой поддержке местного самоуправления.

Таким образом, ситуацию с доходами местного самоуправления в последние годы можно назвать стагнацией. Весь объем доходов, с учетом инфляции, не менялся в 2012-2013 гг. и также ненамного превышает уровень 2007 г. Причем это превышение возникло, прежде всего, за счет поселений, играющих самую незначительную роль в бюджетной системе. Принципал не только не предоставляет агенту возможностей для самостоятельного наполнения его бюджета (более того, даже отбирает часть налогов, хотя это и удается компенсировать), но и не проявляет заинтересованности в увеличении его прямого финансирования через трансферты. Свою роль здесь играет исчерпание ресурсов финансирования местного самоуправления через региональные бюджеты, фактические доходы которых начали снижаться. Ситуация является тупиковой, поскольку в трехуровневой системе финансовое усиление местного самоуправления автоматически означало бы дальнейшее ослабление регионального уровня, а это может привести к еще более тяжелым последствиям с финансированием социальной сферы.

В результате происходит сокращение и упрощение фактических формализованных контрактов местного самоуправления, о чем свидетельствует его расходная политика (см. табл. 2). Ее анализ позволяет судить о тех сферах, в которых реально, а не на бумаге, действует агент. Эти сферы можно поделить на три группы.

В первой группе отмечается рост финансирования и, соответственно, значимости соответствующих сфер в деятельности местного самоуправления. Прежде всего это образование (школьное и дошкольное), которое стало главной сферой деятельности местного самоуправления. Его доля в расходах местного самоуправления неуклонно растет с 2010 г. Причем в муниципальных районах с 2012 г. она превышает половину, а в городах приблизилась к этой отметке (поселения, напротив, этой функции фактически лишены). Как в городах, так и в районах “реальные” расходы на образовательную сферу сейчас существенно больше, чем в 2007 г.

Схожая динамика характеризует дорожное хозяйство, где отмечается своеобразный “бум”. Объем его финансирования на муниципальном уровне вырос в разы в 2012 г., но доля дорожного хозяйства в расходах муниципальных бюджетов все-таки гораздо ниже, чем в случае образования.

Во второй группе ситуация остается относительно стабильной, это культура и социальная политика. Расходы на культуру немного растут, особенно за счет поселений, и нынешний уровень “реальных” расходов существенно превосходит уровень 2007 г. Но сами эти расходы сравнительно невелики, в связи с чем их доля выросла незначительно (наиболее велика она на поселенческом уровне). Стабильно выполняются расходные обязательства и в социальной политике. Ее доля в расходах (в городских округах и муниципальных районах, поскольку поселения этими вопросами почти не занимаются) почти не меняется. С учетом инфляции с 2011 г. объем расходов на социальную политику тоже не меняется, но составляет в реальном выражении заметно больше, чем в 2007 г.



Таблица 2

**Расходы органов местного самоуправления, %**

(1 – доля в расходах; 2 – индекс расходов к предыдущему году;  
3 – индекс расходов к предыдущему году с поправкой на инфляцию;  
4 – индекс расходов к 2007 г. с учетом инфляции)

|                     |   | 2007 | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  |
|---------------------|---|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Образование         | 1 | 34,8 | 34,7  | 36,3  | 35,8  | 37,6  | 41,4  | 45,8  |
|                     | 2 |      | 124,8 | 105,4 | 105,6 | 119,5 | 117,2 | 119,8 |
|                     | 3 |      | 108,2 | 96,2  | 96,4  | 112,2 | 109,5 | 112,1 |
|                     | 4 |      | 108,2 | 104,1 | 100,3 | 112,5 | 123,2 | 138,1 |
| ЖКХ                 | 1 | 18,8 | 19,9  | 18,3  | 18,3  | 18,7  | 15    | 14    |
|                     | 2 |      | 132,4 | 92,7  | 107,3 | 115,9 | 85,7  | 101,1 |
|                     | 3 |      | 114,8 | 84,5  | 97,9  | 108,8 | 80,1  | 94,6  |
|                     | 4 |      | 114,8 | 97,1  | 95    | 103,4 | 82,8  | 78,3  |
| Социальная политика | 1 | 8    | 7,2   | 7,9   | 9,2   | 8,6   | 8,7   | 8,4   |
|                     | 2 |      | 111,5 | 110,8 | 125,4 | 106,8 | 107,3 | 104,9 |
|                     | 3 |      | 96,7  | 101   | 114,4 | 100,3 | 100,2 | 98,2  |
|                     | 4 |      | 96,7  | 97,7  | 111,7 | 112,1 | 112,3 | 110,2 |
| Дорожное хозяйство* | 1 | н/д  | 1,9   | 2     | 2,1   | 1,6   | 6     | 6,5   |
|                     | 2 |      |       | 106,6 | 113,8 | 87,9  | 390,3 | 116,6 |
|                     | 3 |      |       | 97,2  | 103,8 | 82,6  | 364,6 | 109,1 |
| Культура            | 1 | 3,4  | 3,3   | 3,4   | 3,4   | 3,7   | 3,9   | 4,3   |
|                     | 2 |      | 124,4 | 101,9 | 109,6 | 122,3 | 113,1 | 119,3 |
|                     | 3 |      | 107,9 | 92,9  | 100   | 114,8 | 105,7 | 111,6 |
|                     | 4 |      | 107,9 | 100,2 | 100,2 | 115,1 | 121,6 | 135,7 |
| Здравоохранение     | 1 |      | 10,9  | 10,1  | 9,6   | 10    | 5,4   | 1,8   |
|                     | 2 |      | 124,4 | 92,7  | 102,7 | 118,3 | 57,2  | 35,3  |
|                     | 3 |      | 107,9 | 84,5  | 93,7  | 111,1 | 53,4  | 33    |
|                     | 4 | 11   | 107,9 | 91,2  | 85,4  | 94,9  | 50,7  | 16,8  |

\*В связи с отсутствием данных по статье “дорожное хозяйство” за 2007 г., нет индекса расходов к 2007 г., а индексы расходов к предыдущему году с поправкой на инфляцию рассчитаны с 2009 г.

Наконец, особый интерес привлекает третья группа, где отмечается выраженная отрицательная динамика. Главным изменением стал фактический отказ местного самоуправления от финансирования здравоохранения, которое перешло целиком на региональный уровень. Резкое сокращение расходов на эту сферу случилось в 2012 г., а в 2013 г. ее почти перестали финансировать из муниципальных бюджетов. Это позволяет говорить о пересмотре агентского контракта в условиях финансовых ограничений и отмене одной из его статей. Поскольку местное самоуправление оказалось неспособным “разрываться” между двумя важнейшими социально значимыми сферами – образованием и здравоохранением, – было принято решение сделать ставку на одну из них.

Сферой, где агентский контракт не отменен, но заметно урезается, является ЖКХ. Его доля в расходах местного самоуправления упала в том же поворотном 2012 г. Объем “реальных” расходов местного самоуправления на ЖКХ сейчас гораздо ниже, чем в 2007 г., и продолжает падать. Отличие ЖКХ от здравоохранения состоит в том, что в случае здравоохранения расходы взяла на себя региональная власть, отказавшись от использования агента в лице местного самоуправления, а сферу ЖКХ и государство, и местное самоуправление постепенно отпускают в “свободное плавание”, снимая с бюджетного финансирования<sup>9</sup>.

Таким образом, муниципальные агентские контракты в современной России сводятся в наибольшей степени к сфере образования, превращая местное самоуправление в своеобразный филиал региональной исполнительной власти, берущий на себя часть функций регионального образовательного ведомства. В наиболее ярком виде это представлено в муниципальных районах, которые тратят наибольшую часть своих средств на образование, а основную часть этих средств получают из регионального бюджета. Остаются вторыми по значимости контракты в сфере ЖКХ, но их объем сокращается. Выросла, но не стала критически важной доля дорожного хозяйства, которое можно считать новой частью агентского контракта. При этом ни образование, ни ЖКХ, ни дорожное хозяйство не являются эксклюзивной компетенцией местного самоуправления, которое исполняет здесь скорее вспомогательные роли государственного агента.

Для принципала важным является вопрос о результативности работы местного самоуправления, учитывая также проблему информационной асимметрии. Но как ясно из сказанного выше, сложно выявить результат, который зависит от работы местного самоуправления и только от него. Ни одна из сфер, в которых работает местное самоуправление, не является эксклюзивно муниципальной, и потому результаты работы этой сферы нельзя приписать исключительно местным органам власти. Кроме того, в самой главной муниципальной сфере – образовании вообще трудно оценивать результативность в связи с невозможностью, например, четких критериев определения уровня образованности населения. В этой связи нелегко определить и оптимальное вознаграждение агента. По сути, оно будет зависеть от потребностей в обеспечении бюджетников заработной платой, в проведении ремонтных работ и закупок оборудования для тех же школ. Значительно проще замерять результативность в дорожном хозяйстве, поскольку там есть показатель доли муниципальных дорог, находящихся в ненадлежащем состоянии. В итоге для принципала возможными оказываются два косвенных способа оценки результативности работы агента: 1) соответствие состояния дел в сфере ответственности агента определенным сверху нормативным показателям (по зарплатам работников, степени изношенности тех или иных объектов и т.п.); 2) общественная оценка, выявленная с помощью социологических опросов.

Обратим внимание на положение наиболее обеспеченной ресурсами части местного самоуправления – городских округов. Актуальнейшей проблемой для российских городов становится нехватка собственных доходов, что влечет за собой рост их финансовой зависимости от региональной власти (см. табл. 3).

<sup>9</sup>Учитывая проблемный характер этой сферы и недовольство граждан, часть проектов на местном уровне финансируется особым способом и фактически федеральными властями – через Фонд содействия реформированию ЖКХ, созданный с помощью федерального закона, принятого в 2007 г.

Таблица 3

**Динамика доходной базы городских округов, %**

(1 – индекс к предыдущему году; 2 – индекс к предыдущему году с поправкой на инфляцию; 3 – индекс к 2007 г. с учетом инфляции)

|  |   | 2008  | 2009 | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  |
|--|---|-------|------|-------|-------|-------|-------|
| Доля безвозмездных поступлений в доходах |   | 46,1  | 47,2 | 47,1  | 48,7  | 51,9  | 51,2  |
| Налоговые и неналоговые поступления      | 1 | 123,6 | 95,3 | 113   | 110,2 | 98    | 108,7 |
|  | 2 | 107,2 | 86,9 | 103   | 103,5 | 91,6  | 101,7 |
|  | 3 | 107,2 | 93,1 | 95,9  | 99,3  | 90,9  | 92,4  |
| Безвозмездные поступления                | 1 | 123,3 | 98,9 | 110,8 | 117,3 | 110,7 | 105,8 |
|  | 2 | 106,9 | 90,2 | 101,1 | 110,1 | 103,4 | 99    |
|  | 3 | 106,9 | 96,4 | 97,5  | 107,3 | 111   | 109,8 |
| Совокупные доходы                        | 1 | 125,5 | 96,5 | 111,2 | 113,3 | 103,9 | 107,2 |
|  | 2 | 108,8 | 88   | 101,4 | 106,4 | 97,1  | 100,3 |
|  | 3 | 108,8 | 95,7 | 97,1  | 103,3 | 100,3 | 100,6 |

В то же время городские округа остаются наиболее обеспеченными муниципальными образованиями. Их доля в налоговых и неналоговых доходах российского местного самоуправления составляет около 60%. При этом городские округа мало в сравнении с количеством муниципальных районов, т.е. ресурсы местного самоуправления в высокой степени сконцентрированы в небольшом количестве муниципалитетов. Так, согласно нашим расчетам, на один городской округ в России по итогам 2013 г. приходилось 1519,8 млн рублей налоговых и неналоговых доходов, на один муниципальный район – только 199,7 млн, на одно поселение и вовсе 7,7 млн<sup>10</sup>. Если брать весь объем доходов муниципального бюджета, включая трансферты, то эти показатели составили 3114,4 млн рублей для городских округов, 771,4 млн для муниципальных районов и 17,4 млн для поселений.

В прежних политических условиях наличие у городов более высокого уровня политической и финансовой свободы приводило к формированию в них мощных групп влияния, способных претендовать на региональную власть. Стоит напомнить о случаях участия мэров региональных столиц в губернаторских выборах и их победах над действующими главами (Ю. Трутнев в Пермской области, В. Толоконский в Новосибирской области, С. Катанандов в Карелии)<sup>11</sup>. Известен ряд примеров неудачного с точки зрения исхода, но значимого выдвижения мэров на губернаторских выборах. Эти случаи показывали, что, с одной стороны, мэр региональной столицы в состоянии создать сильную политическую клиентелу, но, с другой стороны, его ресурс, как правило, слишком локализован, чтобы успешно претендовать на общерегиональную власть. В любом случае конфликты между губернаторами и мэрами представляли собой одно

<sup>10</sup> Мы разделили объем доходов соответствующего типа муниципальных образований за январь–декабрь 2013 г. на их число, зафиксированное по состоянию на 1 января 2014 г. (см. [www.gks.ru/dbscripts/munst/munst.htm](http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst.htm)). На этот момент российское местное самоуправление состояло из 22 777 единиц, в том числе 520 городских округов, 1 815 муниципальных районов и 20 185 поселений (в том числе 1 660 городских и 18 525 сельских), а также из 257 внутригородских муниципальных образований Москвы и Санкт-Петербурга.

<sup>11</sup> В этом же ряду можно рассматривать победу на выборах законодательного собрания Ставропольского края в 2007 г. партии “Справедливая Россия”, представлявшей собой клиентелу действующего тогда мэра Ставрополя Д. Кузьмина.

из главных размежеваний в акторной структуре региональных политических режимов второй половины 1990-х — начала 2000-х годов [Макаркин 2007].

В процессе перехода России к демократии прямые выборы мэров считались одним из важных конституирующих элементов этого процесса, как и губернаторские выборы. В 1990-х годах эта модель использовалась почти повсеместно, хотя федеральное законодательство не навязывало ее и не делало единственно возможной. По этим причинам ряд республик, имевших политическую автономию от Центра, пользовались этим, чтобы укрепить консолидацию своих режимов, и не вводили прямые выборы. Но это лишь несколько исключений из общего правила. Например, в тех регионах, где при прежнем законодательстве использовалась поселенческая модель местного самоуправления, и по этой причине не проводились прямые выборы глав районов, главы городов регионального подчинения все-таки избирались гражданами. Кроме того, старое законодательство позволяло использовать модель, близкую к нынешней модели сити-менеджера, и принимать решения голосами депутатов местного собрания. Но этот вариант использовался лишь в нескольких региональных центрах.

Впрочем, с точки зрения акторной структуры региональных политических режимов прямые выборы мэров привели, на наш взгляд, не столько к развиту демократии, сколько к формированию локальных клиентел, контролировавших важные ресурсы. Главы регионов неоднократно выступали за отмену выборов мэров и просто за их прямое назначение, но без явной поддержки федерального центра и местного сообщества не решались на жесткие действия. Эта ситуация стала меняться вместе с режимной трансформацией России в 2000-е годы. Укрепление властной вертикали сделало губернаторов более зависимыми от Центра, но одновременно усилило их интерес к контролю над нижестоящим уровнем. Этот интерес, с нашей точки зрения, был, во-первых, компенсаторным (снижение самостоятельности в отношениях с центром компенсируется ростом влияния на местное самоуправление), во-вторых, воспроизводящим установки федерального центра (использование тех же практик, которые федеральные власти демонстрировали в отношениях с главами регионов). Муниципальная реформа 2003 г. не просто определила порядок действия модели сити-менеджера (аналогичная модель, как уже сказано, существовала и ранее), но и проводилась в институциональных условиях, благоприятствовавших ее широкому распространению (благосклонное отношение федерального центра, относительная общественная пассивность). Ее новый уровень мы наблюдаем с 2014 г., когда поправки в федеральный закон позволили региональной власти принимать единоличное решение о модели местного самоуправления в любом муниципальном образовании, а структура конкурсной комиссии, отбирающей кандидатов в сити-менеджеры, была официально закреплена в губернаторских интересах (половину состава назначает губернатор, другую — местное собрание депутатов).

Как показывает наше исследование 79 региональных столиц России<sup>12</sup>, практика отмены прямых выборов в них распространялась на протяжении всего периода после реформы 2003 г. В отдельных случаях модель сити-менеджера вводилась при сохранении прямых выборов мэра, который при этом становился главой представительного органа (Екатеринбург, на некоторое время — Ульяновск, Калининград). Используя терминологию зарубежных исследований местного самоуправления, это можно назвать моделью “слабого” выборного мэра. В 2014 г., пользуясь новым

<sup>12</sup> Региональная столица, как отдельное муниципальное образование, отсутствует в Москве, Санкт-Петербурге, Московской и Ленинградской областях, а также Севастополе. За рамками исследования остался и Крым, где российское законодательство действует только с 2014 г.

законодательством, региональные власти отменили прямые выборы мэров еще в ряде региональных столиц. В итоге число региональных столиц, где проводятся прямые выборы мэров, стало минимальным, особенно там, где действует модель “сильного” выборного мэра, возглавляющего администрацию<sup>13</sup>.

Процесс перехода к модели сити-менеджера не раз становился предметом различных исследований [Правовое регулирование местного самоуправления... 2008; Российское местное самоуправление... 2008]. Для нас важен тот факт, что этот процесс взаимосвязан с фактическим переходом отношений между региональными властями и главами городов на принципал-агентскую модель. Внедрение модели сити-менеджера сочетается с ростом дотационности городов, стагнацией, либо деградацией городского хозяйства в связи с отсутствием возможностей для пополнения городских бюджетов. Дело, конечно, не в принципиальной ущербности модели сити-менеджера, успешно применяемой во многих странах мира, а в том, что эта модель в России снижает и без того слабый уровень общественного контроля над муниципалитетами и, напротив, расширяет возможности для внедрения неформальных и имплицитных контрактов, которые могут предполагать, например, урезание финансирования социально значимых статей. В условиях повышения зависимости городских администраций губернатор, понимая ограниченность региональных ресурсов, может свободно проводить распределительную политику в отношениях со всей совокупностью муниципальных образований, не опасаясь протеста со стороны сильных выборных мэров, как это было прежде.

Конечным итогом стала фактическая филиализация городских администраций, превратившихся в политически зависимых агентов региональной власти, живущих нередко на “голодном пайке”. Процесс филиализации имеет несколько взаимосвязанных измерений. Во-первых, это процедурная филиализация, означающая губернаторский контроль над отбором сити-менеджера через конкурсную комиссию. Во-вторых, финансовая филиализация, означающая, что во многих городах более половины бюджета формируется за счет трансфертов с регионального уровня. В-третьих, партийная филиализация: городские и региональные элиты в основном входят в одну и ту же партию — “Единую Россию”. Наконец, в-четвертых, важным моментом является вхождение местных глав в клиентские сети губернаторов. Это демонстрирует практика назначения сити-менеджерами выходцев из региональной исполнительной власти<sup>14</sup>. С точки зрения принципал-агентских отношений, продвижение губернаторской клиентелы на посты сити-менеджеров — это пример ситуации, когда принципал сам создает агентов, а не пользуется услугами тех, кто возник и действует независимо. Напротив, почти невозможна ситуация, когда главы городских администраций относятся к местным группам влияния, конфликтующим с губернаторами. Пожалуй, единственным примером столь сильной и самостоятельной местной элиты является Екатеринбург, где между областным и городским правительством постоянно возникают публичные конфликты.

Но именно прямые выборы мэров сохраняют для сложившихся элит риски потери власти. В 2010-2014 гг. это показали победы кандидатов КПРФ на выборах мэров Иркутска, Нарьян-Мара и Новосибирска, а также кандидата “Гражданской

<sup>13</sup> К ноябрю 2014 г. модель “сильного” выборного мэра — главы администрации города продолжала действовать, по нашим подсчетам, в 24 региональных столицах из 79, в основном в Сибири и на Дальнем Востоке, а также на Северо-Западе (без учета случаев, где выборный мэр фактически уже не исполнял свои обязанности в связи с уголовным делом).

<sup>14</sup> По нашим расчетам, по состоянию на ноябрь 2014 г. в 14 региональных столицах сити-менеджеры ранее занимали те или иные руководящие должности в региональных правительствах.

платформы” на выборах мэра Ярославля и близкого к “Яблоку” самовыдвиженца в Петрозаводске. Подобные проявления городского протеста, с одной стороны, стимулируют региональные власти и лояльные им городские элиты к отмене прямых выборов. С другой стороны, начинается использование традиционного спектра авторитарных практик, как репрессивного, так и кооптационного характера. Так, мэр Ярославля Е. Урлашов, избранный в 2012 г., был обвинен во взяточничестве, проработав немногим более года, и лишился своего поста. Напротив, глава Иркутска В. Кондрашов после избрания мэром в марте 2010 г. уже в феврале 2011 г. принял решение о переходе в “Единую Россию”. В отношениях с отдельными представителями КПРФ, занявшими посты мэров, заключены “пакты о ненападении”, которые можно также трактовать в качестве примеров кооптации КПРФ в действующую элиту. На губернаторских выборах 2014 г., которые проводились в Новосибирской области и Ненецком АО, не просто мэры-коммунисты, но и вообще кандидаты КПРФ выставлены не были. Тем самым КПРФ подыграла губернаторам-инкубентам, рассчитывая взамен обезопасить позиции “своих” мэров<sup>15</sup>.

48 Применение санкций в отношении агентов является вполне естественным для любого принципала. В случае местного самоуправления потребность в использовании механизма санкций усиливается в связи с определенной вероятностью победы оппозиции на выборах, а также с потребностью в вытеснении автономных локальных групп влияния. Российская практика демонстрирует множество примеров вынужденного ухода в отставку муниципальных руководителей. Законодательство дает право отстранять местных глав от должности, что по определенным основаниям может сделать губернатор либо напрямую, либо обратившись с соответствующей инициативой к местным депутатам (отстранить главу от должности могут и сами депутаты местного собрания)<sup>16</sup>. Но наиболее распространенными в российских условиях становятся неформальные практики замены мэров, главными из которых являются: добровольная отставка мэра, вынужденная отставка в связи с уголовным делом и перевод на другое место работы. Интересно, что после начала муниципальной реформы 2003 г. целый ряд выборных мэров по тем или иным причинам досрочно ушли со своих постов. После этого в городе либо вводилась модель сити-менеджера, либо проводились выборы, на которых нередко продвигался представитель губернаторской команды. Распространенной практикой, возникшей в те времена, когда закон еще не позволял губернаторам отстранять мэров, и сохраняющейся до сих пор, остается заведение уголовных дел, обычно связанное с коррупцией в муниципальной власти и часто направленное против местных глав, представляющих другие партии или группы влияния<sup>17</sup>. С другой стороны, применяется мягкая практика перевода мэра на другую работу, создающая возможности для отмены прямых выборов и формирования более зависимой от губернатора городской команды. В 2014 г. примером стал переход в Совет Федерации мэра Самары Д. Азарова, избранного на прямых выборах до прихода к власти губернатора Н. Меркушкина.

<sup>15</sup> До этого власти способствовали оттеснению представителей КПРФ с главенствующих позиций в значимых городских округах, как правило, посредством вынужденных отставок мэров, нередко связанных с заведением уголовных дел. В той же Новосибирской области у КПРФ был опыт победы ее кандидата И. Потапова на выборах мэра Бердска 2011 г., за которой последовало заведение уголовных дел, закончившееся арестом мэра в 2013 г. и потерей им должности.

<sup>16</sup> По решению губернатора были отстранены от должности мэры Благовещенска и Барнаула в 2010 г., Волгограда в 2011 г. По решению депутатов покинули свои посты главы Мурманска в 2010 г. и Орла в 2012 г.

<sup>17</sup> С 2004 г., согласно нашим расчетам, оставить свой пост в связи с уголовным делом и/или судебным решением были вынуждены главы 14 региональных центров. Половина этих случаев пришлась на период федерального электорального цикла 2007-2008 гг.

Таким образом, губернаторы к настоящему времени обладают всеми возможными рычагами влияния на местное самоуправление, позволяющими использовать его в качестве политически зависимого агента, выполняющего ограниченный набор функций. Положение агента в этих условиях таково, что не позволяет применять в полной мере те возможности, которые вытекают из теории и практики принципал-агентских отношений. В частности, трудно найти аналог эффекта “переливания полномочий” (*spillover effect*), предполагающего, что агент может реализовывать свои цели и наращивать влияние, используя возможности контракта. С учетом информационной асимметрии контроль региональной власти над местным самоуправлением и его формализованная отчетность достаточно развиты для того, чтобы минимизировать возможности его собственной игры, “обмана” принципала и получения “незаслуженных” ресурсов.

В этих условиях, напротив, локальные сообщества фактически утратили свои функции принципалов. Во-первых, они не делегируют муниципальным властям полномочия, которые определяются федеральным законодательством и практиками государственно-муниципального взаимодействия. Во-вторых, в условиях отмены прямых выборов мэров местное сообщество не формирует их корпус. В-третьих, местное сообщество не имеет возможностей, чтобы лишиться муниципальной власти полномочий, и располагает ограниченными возможностями для ее роспуска (такими как голосование по отзыву выборного лица, которое может быть вызвано только установленными судом нарушениями и потому не практикуется). В результате нельзя говорить о каком-либо полноценном контракте местной администрации и локального сообщества.

Закономерно, что в этих условиях на низком уровне остается явка на муниципальных выборах. Об этом свидетельствует наше исследование явки для тех “чистых” случаев, когда муниципальные выборы проводились отдельно и не совпадали по времени с выборами федерального и регионального уровня (см. табл. 4).

Таблица 4

**Явка на выборах мэров и представительных собраний региональных столиц 2012-2014 гг.<sup>18</sup>, %**

| Уровень явки | Явка на прямых выборах мэров   | Явка на выборах представительных собраний*  |
|--------------|--|---|
| Более 50     | Кемерово 2013 (82,5%)  | Владикавказ 2014 (63,7%), Черкесск 2012 (60,5%)   |
| 40-50        |  | Кызыл 2013 (43,9%)  |
| 30-40        | Анадырь 2014 (39,1%), Екатеринбург 2013 (33,6%), Новосибирск 2014 (32,6%)  | Екатеринбург 2013 (33,6%)   |
| 20-30        | Хабаровск 2013 (29,9%), Майкоп 2013 (28,1%), Благовещенск 2014 (26,8%), Петрозаводск 2013 (26,2%), Новгород 2013 (24,3%), Воронеж 2013 (23,8%), Вологда 2013 (22,9%), Красноярск 2012 (21,2%), Южно-Сахалинск 2014 (21%), Томск 2013 (20,8%), Калининград 2012 (20,5%) | Благовещенск 2014 (26,8%), Курск 2012 (26,6%), Рязань 2013 (26,2%), Белгород 2013 (25%), Новгород 2013 (24,1%), Тверь 2012 (24,1%), Ярославль 2012 (23,9%), Волгоград 2013 (23,5%), Майкоп 2013 (22,1%), Барнаул 2012 (20,5%) |
| Менее 20     | Владивосток 2013 (18,6%), Омск 2012 (17,3%)  | Красноярск 2013 (18,6%), Тюмень 2013 (17,3%), Петропавловск-Камчатский 2012 (16,6%), Владивосток 2012 (13%)   |

\*Явка рассчитана для выборов, проводившихся по единому округу (т.е. по партийным спискам). Для выборов в городах, где представительные собрания избираются только по мажоритарной системе, явка не рассчитывалась.

<sup>18</sup> Расчеты проведены автором на основе данных Центральной избирательной комиссии ([www.cikf.ru](http://www.cikf.ru)).

Даже на прямых выборах мэров последних лет явка была очень низкой, что свидетельствует об их не востребоваемости гражданами. Существующая ситуация может быть названа замкнутым кругом, когда местное самоуправление не способно быть ничем иным, кроме как агентом государственной власти, реализующим непосредственно на территории ограниченный перечень полномочий и зависящим от бюджетных трансфертов.

Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н. 2008. *Реформа местной власти в городах России, 1991-2006*. СПб.: Норма. 368 с.

Гельман В.Я. 2007. От местного самоуправления – к вертикали власти. – *Pro et Contra*. № 1. Т. 11. С. 6-18.

Гельман В.Я., Ланкина Т.В. 2007. Политические диффузии в условиях пространственно гибридного режима: институциональное строительство и выборы мэров в городах России. – *Полис. Политические исследования*. № 6. С. 96-103.

Горохов В.А. 2011. *Факторы сохранения должностей главами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, 2005-2009 гг.: кроссрегиональный сравнительный анализ*. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук. Пермь.

Кузнецова О.В. 2013. *Региональная политика России. 20 лет реформ и новые возможности*. М.: Книжный дом “ЛИБРОКОМ”. 392 с.

Макаркин А. 2007. Мэры: борьба за независимость. – *Pro et Contra*. № 1. Т. 11. С. 26-27. *Правовое регулирование местного самоуправления в России: состояние, проблемы, направления совершенствования*. 2008. М.: Институт современного развития. 76 с.

*Реформа местного самоуправления в региональном измерении* (под ред. С. Рыженкова и Н. Винника). 1999. М.: Московский общественный научный фонд, Международный институт гуманитарно-политических исследований. 337 с.

*Российское местное самоуправление как политический институт: условия формирования и перспективы повышения эффективности*. 2008. М.: Институт современного развития. 64 с.

Тощенко Ж.Т., Цыбиков Т.Г. 2003. Развитие демократии и становление местного самоуправления в России. – *Социс. Социологические исследования*. № 8. С. 31-39.

Федоров К.Г. 2003. Политический курс в сфере местного налогообложения в России. – *Полис. Политические исследования*. № 4. С. 71-81.

Laffont J.-J., Martimort D. 2002. *The Theory of Incentives: the Principal-Agent Model*. Princeton: Princeton University Press. 440 p.

DOI: 10.17976/jpps/2015.02.03

## **RUSSIA'S LOCAL SELF-GOVERNMENT: THE AGENT OF THE GOVERNMENT IN THE TRAP OF INSUFFICIENT FUNDING AND CIVIL PASSIVITY**

**R.F. Turovsky<sup>1</sup>**

<sup>1</sup>National Research University Higher School of Economics. Moscow, Russia

TUROVSKY Rostislav Feliksovich, PhD (Pol. Sci.), Professor at National Research University Higher School of Economics.  
Email: RFT777@mail.ru

Received: 15.12.2014. Accepted: 24.12.2014

**Acknowledgments.** The study was supported by Russian Fond for Humanities (project № 13-03-00392a “Influence of municipal reform on modern process of political transformations in Russia”)



**Abstract.** Local self-government is analyzed in this article from the point of view of “principal – agent” theory which the author considers most relevant for state-municipal relations in nowadays Russia. The author concludes that local self-government ceases to fulfill its immanent duties of local community agent and becomes an agent of state power, both federal and regional instead. The study of revenues and expenditures of local self-government has revealed that the principal confines the financial autonomy of its agent and at the same time cannot supply it with necessary resources by way of budget transfers. As a result the agent faces its diminished authority which may be seen in the examples of healthcare where local self-government has ceased its functioning and housing and communal services which have become much less financed. The study of the most well-to-do part of local self-government such as cities and townships, and regional capitals in particular, shows the decreasing level of their financial autonomy. Under such circumstances the introduction of city-manager model which means de facto submission of the cities to the regional authorities looks very logical. Recently both abolishment of direct mayoral elections and governors’ interference with direct elections have led to the change of the most municipal heads, especially representatives of oppositional parties and powerful local groups of elite. In many cases bureaucrats from the regional executive power have become municipal heads instead. As city administrations turn to branches of regional governments it complies to financial realities but at the same time cuts their links with local communities.

**Keywords:** local self-government; “principal – agent” model; “patron – client” relations; interbudgetary relations.

## References

- Fyodorov K.G. The Policy in the Sphere of Local Taxation in Russia. – *Polis. Political Studies*. 2003. No. 4. P. 71-81. (In Russ.)
- Gelman V., Ryzhenkov S., Belokurova Ye., Borisova N. *Reforma mestnoy vlasti v gorodakh Rossii, 1991–2006* [Reform of Local Power in Russia’s Cities, 1991–2006]. Saint-Petersburg: Norma. 368 p. (In Russ.)
- Gelman V.Ya. From Local Self-government – to Power Vertical. – *Pro et Contra*. 2007. Vol. 11. No. 1. P. 6-18. (In Russ.)
- Gelman B.Ya., Lankina T.V. Political Diffusions under the Conditions of a Spatially Mixed Regime: Institution-building and Election of City Mayors in Russia. – *Polis. Political Studies*. 2007. No. 6. P. 96-103. (In Russ.)
- Gorokhov V.A. *Faktory sokhraneniya dolzhnostey glavami ispolnitel’noj vlasti sub’ektov Rossiyskoy Federatsii, 2005–2009: krossregional’nyy sravnitel’nyy analiz* [The Factors of Keeping the Posts by Russian Federation subjects’ Executive Heads, 2005–2009: Crossregional Comparative Analysis. Ph.D. in Political Science: Published Author’s Dissertation Summary]. Perm. 2011.
- Kuznetsova O.V. *Regional’naya politika Rossii. 20 let reform i novyye vozmozhnosti* [Russia’s Regional Politics. 20 Years of Reforms and The New Opportunities]. Moscow: LIBROCOM Publishers. 2013. 392 p.
- Laffont J.-J., Martimort D. *The Theory of Incentives: the Principal-Agent Model*. Princeton: Princeton Univ. Press. 2002. 440 p.
- Makarkin A. Mayors: A Struggle for Independence. – *Pro et Contra*. 2007. Vol. 11. No. 1. P. 26-27. (In Russ.)
- Pravovoye regulirovaniye mestnogo samoupravleniya v Rossii: sostojaniye, problemy, napravleniya sovershenstvovaniya* [Law Regulation of Russia’s Local Self-government: Conditions, Problems, Ways of Improvement]. Moscow: Institute for Modern Development. 2008. 76 p.
- Reforma mestnogo samoupravleniya v regional’nom izmerenii (pod red. S. Ryzhenkova, N. Vinnika)* [Reform of Local Self-government in Regional Dimension (ed. by S. Ryzhenkov, N. Vinnik)]. Moscow: Moscow Public Scientific Foundation, International Institute for Humanitarian Political Studies. 1999. 337 p.
- Rossiyskoye mestnoye samoupravleniye kak politicheskij institut: usloviya formirovaniya i perspektivy povysheniya effektivnosti* [Russia’s Local Self-Government as a Political Institute; Conditions of Formation and Prospects of Efficiency’s Improvement]. Moscow: Institute for Modern Development. 2008. 64 p.
- Toschenko Zh.T., Tsybikov T.G. Democratic Development and The Formation of Local Self-Government in Russia. – *Sotsis. Sociological Studies*. 2003. № 8. P. 31-39. (In Russ.)