

МУНИЦИПАЛЬНАЯ РЕФОРМА В КОНТЕКСТЕ РОССИЙСКОЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ И ЭВОЛЮЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКОГО РЕЖИМА¹

ТУРОВСКИЙ Ростислав Феликсович

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики», Москва, Россия,
доктор политических наук, профессор, заведующий лабораторией
региональных политических исследований, вице-президент
Центра политических технологий,
e-mail: RFT777@mail.ru

В статье муниципальные реформы в России и их политические результаты рассматриваются в контексте эволюции политического режима. Автор использует понятие «локальный политический режим», изучая коэволюцию трех территориальных уровней политического режима – общенационального, регионального и локального. В политических исследованиях местного самоуправления предлагается обратить внимание на государственно-муниципальные, в том числе центр-локальные и регионально-локальные отношения. Эмпирическое исследование показывает огромные различия в уровне электоральной конкуренции на прямых выборах мэров с тенденцией к снижению уровня конкуренции в последние годы. Выявлены современные особенности рекрутирования муниципальных элит, где ключевым трендом становится формирование губернаторской клиентелы на локальном уровне.

Ключевые слова: локальная политика, местное самоуправление, локальный политический режим, городской режим.

Местное самоуправление в России находится в центре внимания специалистов, принадлежащих к разным научным дисциплинам.

¹ Статья подготовлена в рамках проекта РГНФ «Влияние муниципальной реформы на современный процесс политических трансформаций в России», № 13-03-00392а (рук. – Р.Ф. Туровский).

плинам. Его спецификой занимаются в рамках политологии, государственного и муниципального управления, экономики, социологии, правоведения, географии и др. Все это приводит к заметной разногласию, когда у каждой научной дисциплины формируется свой подход, со своими возможностями и ограничениями. В этой ситуации, с другой стороны, нет ничего заведомо ущербного, поскольку каждая из дисциплин раскрывает свои аспекты процессов, происходящих на локальном уровне.

В политической науке исследования местного самоуправления проводятся, но пока носят несколько разрозненный характер. В российской политологии это объясняется во многом тем, что исследователи традиционно уделяли больше внимания общенациональным и региональным политическим процессам. Внимание к местному уровню приходило с некоторым запозданием, а гигантский объем материала не позволял развернуть регулярные и широкомасштабные исследования. В результате изучение локальной политики в России стало во многом производным от региональных исследований (т.е. их логическим продолжением, с теми же подходами и методами), часто оно основывается на единичных case-study. В то же время появляются небезуспешные попытки применить к локальному уровню российской политики разработанные на Западе концепции городских режимов [1], операциональный в условиях выстраивания властной вертикали подход «принципал – агент» [2]. Такие попытки позволяют перенести исследовательские акценты с рассмотрения правовых основ местного самоуправления (муниципального правоведения) и с философских теорий самоуправления на политические реалии и практики.

С нашей точки зрения, одним из ключевых подходов к исследованиям локальной политики может стать рассмотрение политических режимов и режимных практик. В то время как общенациональный политический режим является родовым понятием, его пространственные модификации заслуживают пристального внимания, а их изучение позволяет лучше понять и функционирование общенационального режима. На уровне субъектов федерации в России используется концепция региональных политических режимов, перспективы и возможности

которой связаны с различиями в устройстве политических институтов на субнациональном уровне, разных конфигурациях акторного политического пространства на территории, разном доступе к власти и распределении власти [3]. Специфика распределения власти и механизмов доступа к ней есть в любых субнациональных единицах политического пространства, в связи с чем можно говорить и о локальных политических режимах, отличительной чертой которых является территориальная компактность, высокая плотность межличностных социальных коммуникаций, «шаговая доступность» власти.

В западной науке в этой связи давно уже возникла теория городских режимов, рассмотрение которой позволяет сделать выводы и в отношении перспектив теории локальных политических режимов. Согласно этой теории, городские режимы понимаются как правящие акторные коалиции, решающие ключевые вопросы городского управления. Важное значение имеет вопрос о взаимодействии и кооперации этих акторов [4, 5]. Вместе с теорией городских режимов в российских исследованиях стала популярной и элитистская теория «коалиций роста», или «машин роста» [6]. Автор этой теории Х. Молотч обращает внимание на распределение в городе групповых интересов, которое ведет к появлению коалиций, поддерживающих социально-экономическое развитие города и одновременно реализующих свои корпоративные интересы.

Вопрос о применимости и границах применимости этих «теорий среднего уровня», разработанных в условиях западных демократий специально для городских сообществ, разумеется, не так уж прост. В частности, есть явная тенденция к монополизации власти в российских городских режимах, а не к ее коалиционности (и в этой связи – к борьбе за монополию между различными группами элиты). Целью правящих групп могут быть не рост и развитие города, а реализация групповых интересов в сфере бизнеса, эксплуатация городских ресурсов. Причиной этой ситуации является слабая обратная связь между властью и обществом, несоответствие между формальной организацией местного самоуправления самими гражданами и реалиями складывания обособленных властных элит, включенных, как прави-

ло, в вертикаль. Таким образом, рассмотрение локальных политических режимов позволяет, с нашей точки зрения, взглянуть на вопрос шире, охватив более широкий спектр режимных характеристик в локальных политических единицах. В российской практике понятие «локальный режим» уже получает свое распространение [7], но специальных исследований, рассматривающих специфику и разнообразие таких режимов, проводится явно недостаточно.

На наш взгляд, можно говорить о трех территориальных уровнях политического режима в рамках одного государства – общенациональном, региональном и локальном. Как уже сказано, общенациональный режим имеет определяющее значение, с ним связаны базисные характеристики, которые воспроизводятся на всей или почти на всей территории страны. Вряд ли, например, возможны демократические режимы субнационального уровня в авторитарном государстве и, соответственно, наоборот. Общенациональный режим задает распространенные формальные нормы через законодательство страны, а также, как правило, выражает и, возможно, навязывает неформальные правила игры. Тем не менее в своих исследованиях мы показывали, что на региональном уровне, прежде всего, в случае федераций, даже относительно централизованных, политические режимы могут занимать различное (хотя и не обязательно полярное) положение на таких осях, как «автономия – зависимость», «демократия – авторитаризм», «моноцентризм – полицентризм» и «консолидация – конкуренция» [3]. В дальнейшем появились работы, в которых в качестве одной из изменчивых характеристик региональных политических режимов рассматривается неопатримониализм [8].

Рассмотрение третьего территориального уровня – локальных политических режимов – может быть обусловлено их разным позиционированием на тех же самых осях. Причем есть основания полагать, что различия между локальными режимами могут быть более существенными, чем в случае региональных режимов. Во-первых, особенность локального режима в том, что он открывает больше возможностей для прямой демократии, непосредственного гражданского участия. В этой связи нельзя

исключать, например, что именно на локальном уровне и в авторитарном общенациональном режиме могут возникать демократические «участки». Во-вторых, мировая практика местного самоуправления обычно позволяет разнообразие его моделей, из которого следует принципиально разная формальная организация властных отношений в муниципальных образованиях (что влияет на полицентризм власти). В-третьих, самостоятельность и зависимость муниципальных образований тоже может быть очень разной, например в связи с финансовым положением муниципалитетов, а также с различными практиками отношений с региональными властями. В итоге локальные политические режимы способны, на наш взгляд, образовывать в рамках отдельного государства существенно более широкий спектр своих характеристик в сравнении с режимами региональными. В России этому способствует гибридный характер даже самого законодательства в местном самоуправлении (где можно обнаружить элементы и демократии участия, и муниципальной автономии, и строгой централизации), не говоря уже об очень разном уровне гражданского участия и внутрирегиональной централизации от места к месту.

Интересным вопросом является также соотношение режимных трансформаций, параллельно протекающих на всех трех уровнях политического режима. Тесная взаимосвязь этих уровней предполагает их коэволюцию. При этом было бы логичным предположить определяющую роль эволюции общенационального режима. Однако нельзя исключать свои и не всегда предсказуемые результаты общенациональных изменений для субнациональных уровней. Возможно и использование практик, возникших на субнациональном уровне, для дальнейших решений общенационального масштаба. В российском случае локальные режимы оказались в высокой степени зависимости не только от эволюции общенационального режима, но и от противоречивых и непоследовательных шагов федеральной власти. Не отказываясь от понимания местного самоуправления как режима низовой демократии, предполагающего наличие определенной политической автономии, федеральные власти неоднократно меняли правила игры.

Напомним, в частности, что уже на этапе демократических реформ в начале 1990-х гг. местное самоуправление оказалось в противоречивом положении, когда центральные власти не торопились стимулировать введение прямых выборов муниципальных глав. Фактически это позволяло встраивать локальные режимы в вертикаль исполнительной власти, поскольку главы местных администраций назначались тогдашними губернаторами (тогда как мэры большей части региональных столиц назначались президентом страны). Тем самым демократический порядок формирования местной власти вводился с большим опозданием, и ему предшествовал порядок централизованного формирования местной властной элиты.

Распространение прямых выборов муниципальных глав с середины 1990-х гг. имело своим результатом деконсолидацию и рост конфликтности в региональных политических режимах (в связи с противостоянием губернаторов и многих мэров), что привело как к попыткам центра целенаправленно ограничить влияние губернаторов за счет поддержки мэров, так и к требованиям воссоздать внутрорегиональную вертикаль ради политической стабильности и, разумеется, в губернаторских интересах. В нулевые годы запуск новой реформы местного самоуправления с принятием основополагающего закона в 2003 г. привел к широкому и продолжающемуся до сих пор процессу отмены прямых выборов муниципальных глав. При этом поправки 2014 г. дали региональным властям возможность непосредственно определять модель местного самоуправления в каждом муниципальном образовании. Тем самым была в значительной степени воссоздана и укреплена внутрорегиональная властная вертикаль. В то же время навязывание отмены прямых выборов стало вызывать и сопротивление на местах, выразившееся в гражданской протестной активности (например, в Московской области, Иркутске) и даже в попытках местных депутатов блокировать невыгодные им поправки в устав, вызванные необходимостью подчиниться региональному решению (например, в Красноярске).

В целом процесс козволюции общенационального, региональных и локальных политических режимов нуждается в даль-

нейших исследованиях. Здесь интересна не только диффузия общенациональных режимных характеристик, которые федеральные игроки могут превращать в формальные и неформальные практики, предназначенные для исполнения на местах. Важны и реакции локальных режимов, которые могут иметь не только адаптивный, но и резистентный характер. Интересны незапланированные эффекты общенациональной диффузии. С этой точки зрения примечательна реформа местного самоуправления 2003 г., которая, в частности, благодаря резкому увеличению числа муниципальных образований (за счет, главным образом, поселений) вызвала острую кадровую проблему на местах и в связи с этим различные практические способы формирования муниципальных органов власти. Любопытны исключения из правил, когда на местах сохраняются или возникают необычные, «девиантные» режимы, выбивающиеся из общих правил.

Наряду с исследованиями взаимосвязи трех режимных уровней требуется концептуализация отношений между территориальными уровнями власти. В литературе по федерализму большое внимание уделяется межправительственным отношениям, которые понимаются как отношения между федеральным правительством и правительствами субъектов федерации. С учетом местного самоуправления необходима, на наш взгляд, разработка оснований для исследования трех типов межуровневых отношений: государственно-муниципальных, центрo-локальных и регионально-локальных.

Государственно-муниципальные отношения охватывают весь спектр формальных и неформальных взаимодействий между государственной властью (как общенациональной, так и региональной) и местным самоуправлением. Их возникновение обусловлено тем фактом, что местное самоуправление, согласно своей теории, отделено от государственной власти и, следовательно, представляет собой особый и самостоятельный территориально-политический субъект. Однако понятно, что на практике раздельное и параллельное функционирование государственной и муниципальной власти осуществляется не всегда, и отмечаются тенденции к огосударствлению местного самоуправле-

ния, тому, что в российском случае называют созданием и укреплением властной вертикали. При исследовании государственно-муниципальных отношений важным представляется, например, определение реальной политической и финансовой самостоятельности местного самоуправления. Интересно соотношение между формированием муниципальных образований и определением моделей местного самоуправления за счет принятия государственных решений или же за счет действий самих локальных сообществ.

В частности, в России государственная власть после принятия федерального закона 2003 г. последовательно приобретала все больше полномочий по централизованному формированию местного самоуправления – определению границ муниципальных образований, навязыванию моделей местного самоуправления, участию в отборе глав муниципальных администраций. Это позволяет говорить о политическом курсе государства в отношении местного самоуправления, который состоит в интеграции последнего в единую систему государственной власти. Но невозможность осуществить полную интеграцию все равно приводит к различиям в степени автономии тех или иных муниципальных образований. Со своей стороны, у муниципалитетов затруднено формирование и проведение собственного политического курса, который в теории должен быть связан с артикуляцией локальных интересов, их защитой, продвижением и реализацией. Этому препятствуют многие причины: низкая степень вовлеченности граждан, доминирующее политическое влияние региональной власти, ограниченные финансовые возможности. В этой связи локальные сообщества и так или иначе связанные с ними муниципальные власти оказываются не в состоянии способствовать процессам демократизации на местах.

Примечательным в этой связи является проведенный нами анализ постепенной диффузии модели сити-менеджера, заменившей прямые выборы мэров в региональных столицах (модель предполагает, что глава администрации нанимается депутатами местного собрания по контракту). В 2003 г., когда был принят новый и ныне действующий закон об общих принципах организации местного самоуправления в России, выборные мэ-

ры работали в 71 региональной столице России из 79, которые мы рассматриваем в данной работе¹. В 2015 г. это число сократилось до 21². В итоге в 2015 г. впервые в России не прошло ни одной кампании по выборам мэра региональной столицы. Переломным стал 2011 г., когда число региональных столиц, где действует выборный мэр, впервые составило менее 50%. После этого соотношение ежегодно продолжало меняться в пользу модели сити-менеджера. Интересно, что ежегодная динамика оказалась наиболее резкой в 2010 г., как раз в середине президентского срока Д. Медведева (во время которого собственно и произошли качественные сдвиги).

Государственно-муниципальные отношения можно, в свою очередь, разделить на две группы – центр-локальные и регионально-локальные отношения. В случае центр-локальных отношений рассматривается взаимодействие общенациональных и местных властных институтов. Степень интенсивности такого взаимодействия может быть относительно небольшой, поскольку центр обычно уделяет больше внимания своим отношениям с регионами. Тем не менее центр принимает общие и достаточно детальные законы, определяющие порядок работы местного самоуправления, т.е. задает правила, реализацией которых занимаются и сами муниципалитеты, и региональные власти, принимая и уточняя эти нормы в своих законах. Как показывает российская практика, федеральные власти задействуют механизмы прямых отношений с муниципалитетами, создавая, например, общенациональные объединения муниципальных образований, становящиеся контрагентами центра (Общероссийский конгресс муниципальных образований, а также Всероссийский совет местного самоуправления). При главе государства действует Совет по развитию местного самоуправления. Главы муни-

¹ Региональных столиц со своими мэрами нет по определению в Москве, Санкт-Петербурге, Московской и Ленинградской областях. Также мы не рассматриваем Крым и Севастополь, вошедшие в состав России в 2014 г.

² Из них 12 расположены в Сибири и на Дальнем Востоке, где диффузия модели сити-менеджера проходила медленнее. Напротив, в Приволжском и Северо-Кавказском федеральных округах прямых выборов мэров региональных столиц нет.

ципальных образований включаются в различные совещательные органы федерального уровня, включая упомянутый выше президентский совет. Также федеральные власти могут по своему усмотрению задействовать механизмы вертикальной политической мобильности, продвигая муниципальных глав на должности губернаторов, федеральных чиновников, депутатов и др. Практики центрo-локальных отношений во второй половине 1990-х гг. предполагали поддержку некоторых сильных выборных мэров в качестве противовеса губернаторам. В последние годы федеральные власти задействуют центрo-локальные отношения скорее для того, чтобы напрямую транслировать свои установки на уровень местной власти, а также сохранять площадку для обсуждения ключевых вопросов локальной политики.

Регионально-локальные отношения возникают в процессе взаимодействия властей субъектов федерации и муниципальных образований. Они принимают более сложный и насыщенный характер по сравнению с центрo-локальными отношениями. Региональные власти имеют обширные возможности для того, чтобы влиять и на модель местного самоуправления, и на кадровый состав муниципального руководства, и на муниципальные полномочия. Практика создания внутрорегиональной властной вертикали красной нитью проходит через всю постсоветскую историю. Ее реализация представляла собой волнообразный процесс, и в последние годы укрепление этой части вертикали приобрело системный характер – в связи с отменой прямых выборов мэров там, где это не было сделано ранее в связи с сопротивлением местных элит. В систему регионально-локальных отношений заложено множество различных взаимодействий: по поводу разграничения полномочий, финансирования тех или иных сфер и проектов, межбюджетных отношений, кадровых вопросов, электоральной политики, границ муниципальных образований, выбора модели местного самоуправления и др.¹

¹ Центрo-локальные и регионально-локальные отношения не сводятся только к отношениям между властными структурами, но их более широкий спектр остается за рамками данного исследования.

Анализируя современные тенденции эволюции локальных политических режимов, мы уделили особое внимание политической конкуренции на муниципальном уровне. Для этого были использованы различные количественные индикаторы, такие как эффективное число кандидатов, индекс Херфиндаля-Хиршмана, показатель превосходства победителя (резерв победы) и показатель уязвимости победителя.

В частности, мы провели анализ наиболее, на наш взгляд, адекватного показателя конкуренции на выборах – эффективного числа кандидатов (ЭЧК, по формуле Х. Молиара), рассчитав его для всех 132 кампаний по прямым выборам мэров, которые прошли в регионах России в 2004-2014 гг. (включая вторые туры там, где они были). Расчеты продемонстрировали громадный разброс показателей. Некоторые кампании отличались крайне высоким уровнем конкуренции, когда ЭЧК превысило четыре единицы в восьми случаях (Владивосток-2004, Мурманск-2004, Брянск-2005, Иваново-2005, Иркутск-2005, Самара-2006, Смоленск-2009) и даже пять единиц – в двух случаях (выборы мэров Воронежа и Паланы в 2004 г.). В 48 случаях из 132 ЭЧК превысило две единицы, что свидетельствует о наличии как минимум двух сильных кандидатов, противостоящих друг другу.

Как видим, речь идет о большом числе конкурентных кампаний по прямым выборам мэров. Правда можно заметить, что количество конкурентных кампаний стало постепенно снижаться, и их основная часть приходится на 2004-2006 гг. Тем не менее нельзя говорить об исчезновении конкуренции и в последующие годы. Примером служат выборы мэра Екатеринбурга в 2013 г. (ЭЧК = 3,2), Великого Новгорода в том же 2013 г. (2,6), Воронежа (2013 г., 2,2), Петрозаводска (2013 г., 2,3), Новосибирска (2014 г., 2,3), Благовещенска (2014 г., 2,5). Но вот результат более трех единиц последний раз был отмечен в 2009 г. в Смоленске. В то же время 65 кампаний, т.е. около половины, отличались низким уровнем конкуренции (ЭЧК менее 1,5), имели явного и заведомого фаворита. Более того, в 30 случаях ЭЧК составил менее 1,1, свидетельствуя о фактическом отсутствии конкуренции.

Индекс Херфиндаля-Хиршмана служит известным показателем монополизации или конкуренции на рынке, в том числе

политическом, и может находиться в пределах от 0 (высокая конкуренция) до 1 (полная монополизация). В большинстве случаев (97) индекс все-таки не превысил 0,5. Самые низкие его значения были получены в той же Палане в 2004 г. (0,11), в Перми в 2006 г. (0,14) и др. Крайними случаями электоральной монополии оказались Махачкала (причем и в 2006 г. – 0,92, и в 2010 г. – 0,84), ставшая явным лидером при теперь уже бывшем мэре С. Амирове, а также Кемерово в 2013 г. (0,83) и примкнувшая к ним Кострома во время последних своих прямых выборов мэра в 2009 г. (0,83).

Интересным показателем электоральной конкуренции служит резерв победы, представляющий собой разность между результатом победителя и кандидата, занявшего второе место. В трех случаях эта разность составила менее 1-го процентного пункта, что свидетельствует о крайне напряженной борьбе между лидерами (выборы в Воронеже и Владивостоке в 2004 г. и в Архангельске в 2008 г.). Тотальный перевес был получен победителем в Махачкале на выборах 2006 г. (95,1 пунктов). Внимания заслуживает и показатель уязвимости победителя, представляющий собой разность между результатом кандидата, занявшего первое место, и суммой результатов прочих кандидатов. Победитель считается уязвимым, если данный индикатор составляет менее единицы. Так произошло в 44 случаях. Наиболее высокие показатели уязвимости победителя были получены на выборах в Воронеже в 2004 г. (-0,43) и в Самаре (-0,42). Неудивительно, что совершенно неуязвимым был мэр Махачкалы в 2006 г. (+0,93) и 2010 г. (+0,83), а также победители выборов мэра Костромы в 2009 г. (+0,84) и мэра Кемерово в 2013 г. (+0,83).

Как видно, существуют просто противоположные случаи уровня конкуренции на прямых выборах мэров в России. Некоторые кампании имели плебисцитарный характер, и в этом смысле самым ярким примером стала Махачкала при С. Амирове. В других случаях уровень конкуренции был крайне высоким, когда кампании приобретали даже не биполярный, а многополюсный характер. Тем самым локальный уровень демонстрирует большее разнообразие ситуаций с электоральной конкурен-

цией (за счет крайних примеров очень высокой конкуренции) по сравнению, например, с губернаторскими выборами.

В этой связи примечательны и очень разные показатели цены победы на выборах. Особенно бросаются в глаза случаи, когда победитель выигрывал уже в первом туре (при отсутствии второго тура в законодательстве), но с очень слабым результатом. Здесь экстремальным примером стал Воронеж в 2004 г. (победа с результатом 23 %). Противоположные результаты на уровне свыше 90 % также были отмечены, хотя и не столь уж часто (это уже не раз упомянутые кампании в Махачкале в 2006 и 2010 гг., а также в Костроме и Кемерово).

Другим дифференцирующим фактором на прямых выборах мэров стали результаты явки, свидетельствующие как о реальном интересе граждан к выборам муниципальных глав, так и об эффективности административной мобилизации. Разброс показателей здесь тоже огромен – от 91,5 % на выборах мэра Грозного в 2009 г. до 17,3 % на выборах мэра Омска в 2012 г. Примечательно, что в российских условиях электоральная конкуренция не становится фактором, стимулирующим явку, что отчетливо продемонстрировали, например, выборы мэра Архангельска в 2008 г. При этом выборы мэров, особенно если они проходят в отрыве от федеральной кампании, демонстрируют скорее пониженные показатели явки, что свидетельствует о низком уровне гражданского участия и отношении к местным выборам как к второстепенному политическому процессу. Так, в 89 кампаниях из 132 явка не превысила 50 %. Только в 14 случаях она была свыше 60 %. С другой стороны, в трех примерах она не достигла и 20 % (Омск-2012, Архангельск-2008, Владивосток-2013), в 22 кампаниях оказалась на уровне от 20 до 30 %.

Показателем негативной реакции избирателей на список кандидатов, характер и уровень конкуренции являлось до некоторых пор и голосование «против всех», которое проводилось в 51 из рассматриваемых нами случаев, до своей отмены. Оно достигло огромных значений во втором туре выборов во Владивостоке в 2004 г. – 36,8 %, превысило 20 % в первом и втором туре выборов в Перми и Ханты-Мансийске в 2006 г. Еще в пяти случаях голосование «против всех» составило от 15

до 20 %. Напротив, в той же Махачкале в 2006 г. оно оказалось менее 1 %.

С режимными трансформациями тесно связаны и процессы рекрутирования муниципальных элит, особенно в контексте перехода от прямых выборов мэров к модели сити-менеджера. В фокусе нашего исследования в этой связи оказались 21 выборный мэр, 47 сити-менеджеров и 56 глав городских собраний, являющихся одновременно главами муниципальных образований (что свойственно модели сити-менеджера)¹. В частности, на основе биографического анализа был получен современный портрет муниципального руководства, учитывающий возрастные, гендерные характеристики, профильное образование, опыт работы на государственной и муниципальной службе, опыт работы в бизнесе, партийность. С этой точки зрения интересны и различия между тремя указанными выше группами муниципальных руководителей.

В частности, любопытен тот факт, что по возрастным характеристикам мэры, избранные прямым голосованием, немного старше своих «невыборных» коллег. Средний возраст выборных мэров составляет 55 лет, тогда как глав администраций – 51 год, а мэров-спикеров – 52 года. В целом же, как видно, об омоложении муниципального руководства говорить не приходится. Ожидаемыми являются и вопиющие гендерные диспропорции – только два выборных мэра – женщины, причем обе – от оппозиции. Среди сити-менеджеров женщина только одна. Из этого следует, что «Единая Россия» почти никогда не продвигает женщин на позиции выборных мэров и глав муниципальных администраций в крупных городах. Значимой доля женщин является лишь среди мэров-спикеров – 10 представительниц слабого пола.

Что касается первого высшего образования, то среди выборных мэров явно доминируют «технари». В остальных категориях муниципальных руководителей пропорции более сложные и преобладающего типа образования нет. В частности, гу-

¹ Список неполный, поскольку, по состоянию на конец октября 2015 г., не во всех городах еще были приняты решения по кандидатурам сити-менеджеров после выборов, которые состоялись 13 сентября.

манитарное образование немного доминирует над техническим. Среди мэров-спикеров чаще встречаются выпускники медицинских вузов, что согласуется с политикой продвижения представителей бюджетной сферы в депутатском корпусе.

Профессионализм муниципальных руководителей находится на удовлетворительном уровне. Численное большинство по всем трем категориям имело опыт муниципальной работы до прихода на нынешнюю должность. Чуть меньше эта доля у мэров, избранных на прямых выборах, которые могли и не иметь такого опыта. Но важно отметить, что почти половина сити-менеджеров успела поработать и в государственных структурах. Это – явный признак продвижения в муниципальные администрации чиновников, связанных с губернаторами и, зачастую, непосредственно работавших в региональном правительстве. Такого рода вертикальная мобильность позволяет губернаторам включать муниципальные администрации в систему патронажно-клиентельных отношений, превращая их в зависимые структуры и создавая с сити-менеджерами своеобразные «личные унии».

Заметной отличительной чертой выборных мэров служит наличие опыта руководства бизнесом, чаще всего – своим собственным (не менее 40% мэров на основе даже открытых данных). Такой же опыт имеют около 30% сити-менеджеров и мэров-спикеров. Это показывает активность продвижения бизнесменов в местную власть через выборы, но и в целом свидетельствует о сращивании бизнеса и власти на местном уровне. В случае же отмены прямых выборов губернаторы получили больше возможностей для инкорпорации в органы местного самоуправления лояльных им чиновников. С формальной точки зрения это дает право делать выводы о более высоком уровне профессионализма муниципальных руководителей при модели, не предполагающей прямые выборы. Но, разумеется, эффективность тех или иных моделей требует отдельного и более пристального анализа. Очевидно, что в случае сити-менеджеров мы имеем дело с интересным сочетанием профессионализма и клиентелизма, поскольку главы администраций часто принадлежат к губернаторской клиентеле, но при этом обладают существенным профессиональным опытом.

Тем временем формирование партийной системы с доминирующей партией привело и к включению муниципальных руководителей в партийную вертикаль, что, в частности, способствовало снижению уровня конфликтности в регионально-локальных отношениях. Неудивительно, что модель прямых выборов обеспечивает хотя бы минимальное партийное разнообразие: два мэра от КПРФ (Новосибирск и Нарьян-Мар), один от «Гражданской платформы» (Екатеринбург), одна беспартийная, поддерживаемая «Яблоком» (Петрозаводск). Зато позиции мэров-спикеров полностью находятся под контролем «Единой России», доминирующей во всех муниципальных собраниях. Среди сити-менеджеров есть беспартийные, но членов других партий, помимо «Единой России», нет.

Таким образом, местное самоуправление в России оказалось в зависимости от эволюции общенационального политического режима и смогло приобрести лишь ограниченную автономию, объем которой в последние годы снижается. Тем не менее режимное разнообразие на локальном уровне остается существенным и нуждается в дальнейших исследованиях.

ЛИТЕРАТУРА

1. Ледаев В.Г. Городские политические режимы: Теория и опыт эмпирического исследования // Политическая наука. 2008. № 3. С. 32-60.
2. Туровский Р.Ф. Российское местное самоуправление: агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассивности // Полис. Политические исследования. 2015. № 2. С. 35-51.
3. Туровский Р.Ф. Региональные политические режимы в России: к методологии анализа // Полис. Политические исследования. 2009. № 2. С. 77-95.
4. Ледаев В.Г., Чирикова А.Е. Локальные элиты в малых российских городах: формальные и неформальные ресурсы власти // PRO NUNC. Современные политические процессы. № 1 (13): Вновь об элитах. Тамбов, 2014. С. 129-162.
5. Чирикова А.Е., Ледаев В.Г., Сельцер Д.Г. Власть в малом российском городе: конфигурация и взаимодействие основных акторов // Полис. Политические исследования. 2014. № 2. С. 88-105.

6. Molotch H. The City as a Growth Machine // American Journal of Sociology. Chicago. 1976. Vol. 82. № 2. P. 309-335.

7. Гельман В.Я., Рыженков С.И. Локальные режимы, городское управление и «вертикаль власти» в современной России // Политэкс. СПб., 2010. Т. 6. № 4. С. 130-151.

8. Гайворонский Ю.О. Региональные политические режимы в России: концептуальные новации и возможности измерения // Политика. 2015. № 2. С. 21-37.

LOCAL GOVERNMENT IN RUSSIA AND EVOLUTION OF POLITICAL REGIME

Turovskiy Rostislav Feliksovich, National Research University «Higher School of Economics», Moscow, Russia, Doctor of Political Science, Professor, Head of Laboratory of the Regional Political Studies, Vice-President of the Centre for Political Technologies, e-mail: RFT777@mail.ru

Municipal reforms and their results are analyzed in this article in the context of Russia's political regime evolution. The author uses such term as local political regime studying co-evolution of three levels of political regime such as national, regional, and local. Political studies of local government should pay more attention to the state-municipal relations, including centre-local and regional-local relations. The empirical study shows huge differences in the level of electoral competition at the direct mayoral elections, with the tendency towards its recent decline. Actual mechanisms of municipal elites' recruitment reveal formation of gubernatorial cliques as its main feature.

Key words: local politics, local government, local political regime, urban regime.