

## МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ КАК АГЕНТ В ПРИНЦИПАЛ-АГЕНТСКИХ ОТНОШЕНИЯХ С ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТЬЮ<sup>1</sup>

Р. Ф. ТУРОВСКИЙ

В статье предлагается новый подход к изучению местного самоуправления в России, основанный на теории принципал-агентских отношений. Местное самоуправление в условиях централизации власти и слабого развития гражданского общества рассматривается в качестве агента государственной власти (как региональной, так и федеральной), выполняющего определенные функции за вознаграждения различного характера. Рассматривается содержание формальных, неформальных и имплицитных контрактов между принципалом и агентом, и определяется высокое значение имплицитных контрактов. Муниципальная реформа и изменения в избирательном законодательстве в России 2000-х гг. привели к формированию системы контроля над местным самоуправлением со стороны государственной власти, предполагающей определение формальных и неформальных функций местного самоуправления в социально-экономической и политической сфере, санкций в отношении органов местного самоуправления, принципов выделения государственных ресурсов, служащих в качестве вознаграждения за исполнение различных функций.

*Ключевые слова:* местное самоуправление, государственная власть, принципал-агентские отношения.

Местное самоуправление обычно принято рассматривать в литературе как институт демократии и гражданского общества. Несмотря на наличие разных теорий местного самоуправления, таких как общественно-хозяйственная, государственная или теория свободной общины (общественная теория), все они, так или иначе, склонны видеть в местном самоуправлении проявление самоорганизации граждан по месту жительства. Различия между теориями связаны в основном с тем, как этот институт формируется, и в каких отношениях он находится с государством [1; 2]. На наш взгляд, исследование местного самоуправления на основе его собственных, «внутренних» теорий не позволяет понять его место в рамках политической системы и политического режима. Иными словами, традиционные подходы рассматривают местное самоуправление в слишком явном отрыве от множества других политических институтов и особенно – от институционализированных практик политических взаимодействий. По нашему мнению, кросс-

национальные исследования местного самоуправления, наряду с рассмотрением его моделей (типа англосаксонской и континентальной), обязательно должны учитывать характеристики политического режима. Например, в гибридном политическом режиме местное самоуправление будет иметь свою специфику, в авторитарном – свою, хотя порядок формирования органов местной власти может быть схожим и, например, полностью заимствованным из демократического режима.

В этой связи заслуживают внимания и поддержки работы, в которых местное самоуправление рассматривается под углом зрения других исследовательских парадигм, не связанных с теориями местного самоуправления. Такие исследования получают распространение в России в связи с процессами централизации и укрепления властной вертикали, когда становится ясно, что органы власти могут выполнять специфические функции, связанные с особенностями неформального институционального дизайна [3]. Из этих работ со всей очевидностью следует, что теория свободной общины не имеет практически никакого отношения к российской действительности, хотя ее элементы заложены в российскую конституцию. Наиболее релевантной является государственная теория. Однако важно, как мы уже указали выше, применить к проблематике местного самоуправ-

<sup>1</sup> Статья подготовлена в рамках проекта РГНФ «Влияние муниципальной реформы на современный процесс политических трансформаций в России», №13-03-00392а.

Article is prepared within the project of RHSF «Influence of Municipal Reform on Modern Process of Political Transformations in Russia», № 13-03-00392a.

ления более общие политологические подходы, которые ассоциируются с режимными особенностями. В частности, можно говорить о подмене институтов классического местного самоуправления, как проявления гражданской инициативы, институтами авторитарного иерархического контроля и неравноценного ресурсного обмена, которые действуют на локальном уровне и встроены в систему отношений между различными территориальными уровнями власти.

В данной работе предпринимается попытка применить к местному самоуправлению теорию принципал-агентских отношений, которая часто используется в политологии, экономике и юриспруденции [7]. Эта достаточно простая, по сути, теория способна, с нашей точки зрения, раскрыть суть и содержание «вертикальных» отношений между государственной властью и местным самоуправлением в России, сложившихся в результате централизации, дать интерпретацию как законодательству, так и неформальным практикам.

С точки зрения отношений «принципал – агент», органы местной власти могут рассматриваться, как агенты сразу трех принципалов. Во-первых, самым «правильным» с точки зрения теории как принципал-агентских отношений в ее более узком смысле, так и всевозможных теорий местного самоуправления было бы рассмотреть местное самоуправление в качестве агента местного сообщества. Смысл здесь состоит в том, что местное самоуправление избирается местным сообществом и призвано действовать в его интересах, т. е., в других терминах, оно нанимается местным сообществом. В логике демократически избираемого и свободного от внешнего давления местного самоуправления у него не может быть других принципалов. Однако в вертикально организованных и недемократических, либо гибридных режимах ситуация с принципалами значительно сложнее. Это заставляет нас применять теорию принципал-агентских отношений в ее расширительной трактовке, когда у агента может быть множество принципалов.

В этой связи, во-вторых, в качестве принципала для местного самоуправления может выступать региональная государственная власть, которая находится в непосредственном взаимодействии с ним. Органы региональной власти и политические акторы регионального уровня способны оказывать влияние и давление на местное самоуправление, они задействованы в процессах разграничений полномочий и неформальных сфер влияния, вступают в конфликты с местными властями.

В-третьих, в качестве принципала может выступать и общенациональная (федеральная) государственная власть, определяющая общие принципы местного самоуправления (которые могут быть конкретизированы до весьма мелких деталей) и выстраивающая вертикаль, включающую местный уровень власти.

Согласно теории, агенты могут как создаваться принципалом для решения его задач, так и существовать независимо от воли принципала. В случае местного самоуправления мы имеем дело со второй ситуацией, которая сложна тем, что в таком случае принципалу сложнее контролировать своего агента. Возникает противоречие между тем, что местное самоуправление де-юре формируется местным сообществом на выборах, а де-факто выполняет функции агента для вышестоящих уровней государственной власти, либо принципал стремится сделать местное самоуправление своим агентом, возможно даже в ущерб интересам местного сообщества.

Напомним, что в основе принципал-агентских отношений находится делегирование прав и обязанностей, которое осуществляет принципал, в то время как агент берет на себя их исполнение. Подобное решение принципала продиктовано тем, что у него не хватает собственных ресурсов для решения таких задач, и он видит в делегировании определенную выгоду, т. е. затраты на него окупаются. В двусторонних отношениях обязательно присутствуют контракт и вознаграждение, которое получает агент от принципала.

Для изучения политических взаимоотношений, особенно с ограниченной публичностью и высоким значением неформальных практик, как в России, критически важным становится использование неформальных и имплицитных контрактов, наряду с формальными. Например, имплицитный контракт представляет собой полную противоположность формальному, поскольку он практически никак не подтверждается сторонами, но в то же время его существование определяется постфактум на основе действий и решений сторон в общих интересах. В частности, примером имплицитного контракта можно считать обеспечение необходимых сторонам результатов выборов, что как раз очень характерно для местного самоуправления в России.

Неформальный контракт может быть основан на договоренностях сторон, имеющих частично публичный характер. В условиях, когда местное самоуправление не входит официально в систему государственной власти, большинство контрактов будет иметь как раз неформальный, либо имплицитный характер.

цитный характер. Хотя возможности для формализованных отношений также существуют, например, в связи с делегированием государственных полномочий на муниципальный уровень, что предусмотрено законом.

В целом теория принципал-агентских отношений соответствует рационалистическому тренду в политологии [6]. Предполагается, что как принципал, так и агент действуют рационально, стремятся к достижению целей, которые они осознают, и минимизируют затраты для получения искомым благ. Хотя, на наш взгляд, на перспективу для сложных и закрытых политических систем следует признавать ограниченную рациональность акторов. Возможно, впрочем, ограничения рациональности возникают вследствие недостатка информации у одних акторов о деятельности других, что может приводить к внешне нерациональным действиям, которые, однако, не представляются нерациональными самими акторами. Тем не менее, ограниченная рациональность акторов, вместо абсолютизированной, лучше соответствует парадигме неоинституционализма, которая представляется нам наиболее операциональной для изучения российских режимных характеристик.

Кроме того, для принципал-агентских отношений необходимо наличие арбитра, который может разрешать конфликты сторон, либо принимать решение о наказании одной из сторон за нарушение контракта. Однако в политических режимах, в которых не действует система сдержек и противовесов, арбитр может отсутствовать, либо действовать в интересах одной из сторон. Например, такого рода некорректный арбитраж может осуществлять судебная власть, или федеральный центр, если речь идет о контракте между региональной и муниципальной властью. Кроме того, арбитраж по определению затруднен и субъективен, если отмечается преобладание неформальных и имплицитных контрактов, когда трудно верифицировать их нарушения.

В политических взаимоотношениях трудно выйти на полностью справедливые контрактные условия. По идее принципал должен хорошо понимать собственную эффективность агента, поскольку с ней связано вознаграждение. Но понимание агентской эффективности сильно затрудняют факторы среды, которые могут оказывать не меньшее, а то и большее влияние на решение поставленных перед агентом задач. Например, общие социально-экономические показатели зачастую почти или вовсе не зависят от деятельности власти, но именно за них спрашивают вышестоя-

щие властные структуры. Получается, что местная власть может стать или нечаянным бенефициаром, или невинной жертвой процессов, на которые она не в состоянии влиять. С этим связано представление об оппортунизме агента, который способен обманывать своего принципала, выдавая действие факторов среды за свой результат, если это действие оказывает положительное влияние, и, наоборот, необоснованно ссылаясь на негативное влияние среды, если сам агент проваливает какие-то решения [7]. Подобного рода обманы и натяжки очень типичны для политической сферы, для всех случаев подотчетности власти, будь то демократическая подотчетность перед обществом или иерархическая – перед вышестоящими органами власти. У местного самоуправления для сохранения позиций его властной элиты есть основания фальсифицировать любую подотчетность.

При этом у агента есть свои скрытые преимущества. Например, в теории справедливо говорится о проблеме дефицита информации, которой располагает принципал, и это, наоборот, оказывается преимуществом агента [7]. В самом деле, принципал располагает скорее общедоступной информацией, тогда как эксклюзивные данные о том, как именно решаются задачи на местах, есть только у агента. Это позволяет агента держать принципала в неведении или дезинформировать, добиваясь своих целей и стремясь, например, поднять вознаграждение. Необходимо помнить и о том, что называется эффектом переливания ресурсов (*spillover effect*), когда агент может пользоваться ресурсами принципала для достижения своих целей. Другими словами, не следует воспринимать агента в качестве только подчиненной стороны: опытные агенты имеют немало скрытых возможностей для повышения своего политического влияния и приобретения различных ресурсов. Перед принципалом же всегда стоит задача по усилению контроля над агентом и сбору информации о его деятельности, тем более важная в условиях взаимного недоверия сторон. Контроль необходим принципалу для оптимизации расходования своих ресурсов, учитывая их ограниченность.

В настоящем исследовании мы рассмотрим некоторые операциональные возможности теории принципал-агентских отношений для современного состояния местного самоуправления в России. Их политический контекст связан с централизацией власти и выстраиванием жесткой иерархии отношений между ее территориальными уровнями, когда местное самоуправление оказывается не просто позиционно нижним, но и самым слабым и дискриминируемым уровнем. Контекст

определяет и усиление авторитарных тенденций, что снижает значимость и искажает характер демократических процедур, посредством которых местные сообщества нанимают своих агентов. Вместо этого растет влияние государственной власти (будь то власть региональная или федеральная), занимающей позиции принципала и стремящейся сделать местное самоуправление своим агентом.

Муниципальная реформа, начатая с принятием нового федерального закона в 2003 г., создала с этой точки зрения все возможности для наделения государственной власти функциями принципала. С формальной точки зрения, муниципальная реформа сделала невозможным наличие органов местной государственной власти, которые могли существовать в отдельных регионах ранее в виде назначаемых сверху, невыборных администраций. Такие органы сохранились только в городах федерального значения, как например, префектуры в административных округах и районные управы в Москве. Но при этом созданы институциональные возможности для политического контроля, позволяющего ставить перед местным самоуправлением задачи и жестко спрашивать за их выполнение.

В наиболее явном виде такую возможность создает модель сити-менеджера, согласно которой исполнительно-распорядительным органом местного самоуправления руководит глава администрации, нанимаемый по контракту местными депутатами. Процедура конкурсного отбора подразумевает активное вмешательство, а неформально – просто руководство этим процессом со стороны региональной государственной власти, формирующей значительную часть конкурсной комиссии. По сути это может означать «мягкое» назначение сити-менеджера губернатором. При этой модели глава муниципального образования обычно не избирается гражданами и является председателем представительного собрания, имея, таким образом, урезанные полномочия.

Выгодность модели сити-менеджера для государственной власти наглядно подчеркивает ее широкое распространение. Эта модель была введена практически во всех муниципальных образованиях, в которых до реформы не проводились прямые выборы муниципальных глав, т. е. принципал-агентские отношения сложились давно (например, во многих республиках). Возникло множество случаев отказа от модели выборного мэра в пользу модели сити-менеджера. Что особенно примечательно, так это последовательное распространение модели сити-менеджера в региональных столицах, где, как правило, мэры избирались, и сложились

влиятельные местные элиты, контролирующие значительные ресурсы. Подавление таких элит и подчинение муниципальных ресурсов контролю со стороны губернаторов было, по сути, главной целью введения модели сити-менеджера. Примечательно, что эта модель введена уже более чем в половине региональных столиц, и этот процесс продолжался несколько лет. Есть множество примеров, когда именно и только таким путем местная администрация перестала играть роль противовеса губернатору и стала ему полностью лояльной (например, в Барнауле).

Возможной является и модель сити-менеджера, при которой глава муниципального образования избирается гражданами, но при этом все равно остается только спикером представительного органа. Такая компромиссная модель, впрочем, не всегда позволяет региональным властям взять под контроль местную администрацию, как это продемонстрировал пример Екатеринбурга по итогам выборов в 2013 г. Она может быть также отменена под влиянием местных элит в пользу «нормальной» модели выборного мэра, как это произошло в Калининграде. Таким образом, принципал-агентские отношения лучше выстраиваются при «обычной» модели сити-менеджера, не предусматривающей прямые выборы муниципального главы. В таком случае проще достигается такая цель, как продвижение на пост сити-менеджера чиновника, аффилированного с губернаторской клиентелой (включая немалое количество случаев, когда сити-менеджерами становились чиновники из региональной администрации, что говорит само за себя).

Впрочем, проведение прямых выборов муниципальных глав в условиях административного контроля тоже позволяет решать подобные задачи, хотя и не всегда. Тем не менее, обращает на себя внимание выросшее количество случаев, когда в прямых выборах участвовали чиновники из региональных администраций, обычно – заместители губернатора. Очевидно, что их успех на прямых выборах одновременно создавал ситуацию прямой аффилированности муниципальной и региональной администрации, несмотря на модель выборного мэра. В 2013 г. таким примером стали выборы мэра Воронежа (победа заместителя губернатора А. Гусева), еще раньше можно найти примеры Самары (победа регионального чиновника Д. Азарова, но только при предыдущем губернаторе) и т. п.

Таким образом, широкое распространение получила практика внедрения агентов региональной администрации на муниципальный уровень,

как за счет преимуществ модели сити-менеджера, так и посредством прямых выборов, проводимых в условиях доминирования губернаторской группы влияния и подавления местной элиты.

Наряду с принципами формирования органов местного самоуправления и прежде всего – муниципальной администрации важную роль в новой системе отношений между уровнями власти стали играть санкции. Механизм санкций играет важную роль в принципал-агентских отношениях, усиливая их асимметрию, т. е. доминирование принципала. Это особенно необходимо для случаев, когда все-таки сохраняются прямые выборы муниципального главы, и когда на выборах, а то и при найме сити-менеджера не удается реализовать губернаторские интересы и поставить местную власть под губернаторский патронаж.

В этой связи обратим внимание на множество возможностей для отстранения от должности местных глав, предусмотренных законодательством.

Во-первых, такие возможности предоставляет процедура «удаления» муниципального главы, введенная в законодательство с 2009 г. Особенно интересен тот факт, что инициатором «удаления» может стать непосредственно губернатор, обратившись в этой связи в муниципальное собрание (другой вариант – инициатива не менее трети депутатского корпуса). Закон предполагает и достаточно четкие основания для отставки (две подряд неудовлетворительных оценки за ежегодный отчет, неисполнение обязанностей в течение трех месяцев), и более расплывчатые (нарушения антикоррупционного законодательства, законодательства о правах человека и т. п.).

Во-вторых, продолжает работать давно известный механизм, в соответствии с которым муниципальный глава вынужденно уходит в отставку в случае вынесения ему судебного приговора. Для этого в российской практике требуется как наличие состава преступления, так и политическое решение федерального или регионального уровня. Для его реализации в том случае, если оно инициировано губернатором, требуется согласие федерального центра, контролирующего правоохранительные органы, или наличие тесных отношений между собственно региональной властью и этими органами, а также судебной системой. Только в 2013 г. яркими примерами работы такого механизма стали вынужденные отставки мэра Ярославля Е. Урлашова, мэра Махачкалы С. Амирова и др. Ранее практика заведения уголовных дел и вынесения судебных приговоров была использована в отношении как представителей оппозиционных партий (приведя к практиче-

скому исчезновению феномена «красных мэров»), так и конкурирующих клиентел и контрэлит (Смоленск и др.).

Таким образом, у губернатора есть немало возможностей для того, чтобы прямо или косвенно инициировать отставку муниципального руководителя. Практика показывает, что эти возможности используются в отношении тех мэров, которые входят в конкурирующие политические группы, либо тех, кто не выполняет условия неформального (либо имплицитного) контракта, например, не обеспечивая требуемые электоральные результаты. Известно немало случаев, когда местные главы были вынуждены «добровольно» подавать в отставку после крупных избирательных кампаний. В частности, такая практика типична для Краснодарского края.

Причем стоит заметить, что теория принципал-агентских отношений как раз предполагает сочетание неформальных причин и формальных возможностей для отстранения агента. «Неправильные» результаты выборов и невхождение в губернаторскую клиентелу являются распространенными неформальными причинами для отстранения агента. Использоваться же при этом могут механизмы «удаления», либо заведения уголовных дел и последующей отставки главы муниципального образования.

В условиях формирования системы с доминантной партией свою роль стал играть и механизм укрепления асимметричных принципал-агентских отношений посредством партийного контроля и обеспечения принадлежности ключевых фигур к одной партии. С целью партийного контроля может использоваться институт местных представительных органов власти, если в нем доминирует «Единая Россия». Усиление партийной вертикали «Единой России» стало, в частности, результатом более широкого распространения выборов по партийным спискам на муниципальном уровне, когда формирование списка «Единой России» оказывается предметом согласования с региональными властями, или просто результатом решения региональных властей. В итоге, например, процедура «удаления» муниципального главы, являясь формально признаком расширения влияния местной представительной власти, на деле оказывается механизмом давления со стороны губернатора, использующего партийную вертикаль в своих интересах. Именно по этой причине губернаторы далеко не всегда используют право собственной инициативы по «удалению», предпочитая неформально инициировать этот процесс через депутатский корпус.

Закономерно, что в нынешней партийной системе неприемлемым становится членство мэров значимых городов в оппозиционных партиях, поскольку такие агенты по определению являются ненадежными. В особенности они неудобны губернаторам, поскольку не могут решать электоральные задачи в интересах «Единой России». В итоге, к настоящему моменту практически все главы более или менее крупных городов, состоящие в КПРФ, лишились своих постов, для чего использовались как уголовные дела (из последних примеров – мэр города Обь в Новосибирской области И. Потапов), так и механизмы отстранения от должности (мэр Первоуральска, мэр Новочеркаска и др.). На уровне региональных столиц данный вопрос решался особенно жестко. Еще в начале нулевых годов были заведены уголовные дела на мэров-коммунистов Рязани и Краснодара, затем – на мэра Орла, избранного при поддержке КПРФ, но в партии не состоявшего. В итоге последним и единственным случаем на уровне региональных столиц стал маленький Нарьян-Мар, где в 2012 г. победу на выборах одержала коммунист Т. Федорова. С целью сохранения своих позиций мэры, избранные при поддержке КПРФ, вынуждены переходить в «Единую Россию», что ярко продемонстрировал случай мэра Иркутска В. Кондрашова.

Проблема подбора губернаторами надежных агентов на муниципальном уровне напоминает также о важности использования теории патронажно-клиентельных отношений, наряду с теорией доминантной партии. Клиентелизм задает двойные стандарты в практиках принципал-агентских отношений. Губернаторы не заинтересованы в том, чтобы местные главы представляли другие клиентелы, им нужны либо непосредственное вхождение мэра в губернаторскую клиентелу, либо лояльность мэра, если он, например, является представителем или лидером небольшой и потому неопасной для властной монополии локальной клиентелы. Система патронажно-клиентельных отношений должна обязательно соответствовать системе принципал-агентских отношений, т. е. агенты должны входить в клиентелу губернатора, либо быть ей лояльными. Только в этом случае агенты могут наниматься для решения неформальных задач, связанных с распределением бюджетных ресурсов и реализацией тех или иных социально-экономических проектов. В частности, такой неформальной задачей может быть продвижение на места связанного с губернаторами бизнеса. Например, в связи с коммерциализацией ЖКХ большое значение приобретает продвижение управ-

ляющих компаний и поставщиков различных жилищно-коммунальных услуг.

О потребности губернаторов во включении мэров в свои клиентелы ярко свидетельствует и распространенный процесс замены местных глав, происходящей после замены губернатора. Подобные «чистки» представляют собой явные попытки формирования новых губернаторских клиентел.

Возвращение прямых губернаторских выборов при введении процедуры преодоления муниципального фильтра кандидатами привело к появлению еще одного типа электоральных задач, которые ставятся перед местными властями. Это – сбор подписей в поддержку действующего главы, а также распределение подписей между другими лояльными кандидатами (технические кандидаты, спойлеры, согласованные кандидаты от тех или иных партий), а также в редких случаях и в пользу более активных оппозиционеров (например, А. Навального в Москве). Использование муниципального фильтра для решения подобных тактических задач требует, очевидно, высокого уровня контроля над местным депутатским корпусом и муниципальными главами.

Таким образом, фактически муниципальная реформа, начатая в 2003 г. и скорректированная целым рядом законодательных решений в последующие годы, привела к выстраиванию асимметричных принципал-агентских отношений и в целом к укреплению позиций государственной власти в качестве принципала для местного самоуправления. В этой связи интерес представляет содержание тех контрактов, которые заключаются между акторами.

Формальный контракт, по сути, создается на федеральном уровне, поскольку именно федеральная власть принимает закон об общих принципах организации местного самоуправления. Этот закон содержит список вопросов местного значения, реализация которых и поручается агенту. В основном это полномочия в социально-экономической сфере. Кроме того, законодательство предусматривает делегирование отдельных государственных полномочий на местный уровень. Вознаграждением в этой связи можно считать финансирование реализуемых агентом полномочий. В случае делегирования полномочий здесь все достаточно просто, поскольку оно должно производиться вместе с субвенциями на их исполнение. Но в целом финансирование муниципального уровня является острой проблемой, поскольку является недостаточным, и превращает вопросы местного значения в нефинансируемые мандаты. Не решая эту проблему, государствен-

ная власть ставит местное самоуправление в ведомо зависимое положение, подкрепляя политическую асимметрию отношений финансовой. Ярким недавним примером стало перераспределение части поступлений от подоходного налога, играющего главную роль в наполнении муниципальных бюджетов, на региональный уровень. Поступления же от налогов, непосредственно закрепленных за муниципальным уровнем, – земельного налога и налога на имущество физических лиц, – слишком малы для самообеспечения муниципальных образований. Известной проблемой являются огромные различия в уровне социально-экономического развития муниципальных образований, что ведет к их поляризации по уровню бюджетной обеспеченности.

Наиболее проблемным с точки зрения финансового самообеспечения является самый многочисленный – поселенческий уровень местного самоуправления. Его доходная база на порядок меньше, чем у муниципальных образований более высокого уровня – муниципальных районов (в состав которых и входят поселения) и городских округов. Об общем доминировании регионального уровня над муниципальным свидетельствуют такие показатели, как доля доходов муниципальных образований в доходах консолидированного регионального бюджета. По стране в целом он составлял 32,9 % в 2011 и 2010 гг.<sup>2</sup> Другой схожий показатель демонстрирует также, что муниципальные образования еще больше зависят от финансовой помощи, чем субъекты федерации. Это – доля налоговых и неналоговых доходов муниципальных образований в налоговых и неналоговых доходах консолидированного регионального бюджета. В 2011 г. она составила 25,9 %, в 2010 г. – 21,2 %.

Среди всех типов муниципальных образований относительная финансовая самостоятельность характеризует только городские округа. Доля налоговых и неналоговых (т. е. собственных) доходов в их бюджетах составила 60,7 % в 2011 г. и 63,6 % в 2010 г. В муниципальных районах ситуация гораздо хуже, и они сильно зависят от дотаций (аналогичный показатель в 2011 г. составил 36,6 %, в 2010 г. – 35,1 %). Уровень дотационности поселений еще выше.

Таким образом, реализация формального контракта при существующих условиях финансирования оказывается по сути невозможной и требует

активной финансовой помощи из региональных бюджетов. Эту помощь можно расценивать как вознаграждение. Однако остается вопросом, с каким качеством идет реализация местных полномочий при данном финансировании. Очевидно, что возможности для этого очень ограничены.

В этой связи интересным явлением оказывается расширение формального контракта муниципальной власти, которое производится через оценку ее эффективности и введение в законодательство новых норм об ответственности местного самоуправления за решение тех или иных задач.

Оценка эффективности местного самоуправления вводится указом президента, т. е. означает еще один контракт, сформулированный федеральными властями. Этот контракт позволяет решить три задачи. Во-первых, он определяет конкретные требования к качеству работы агента. Во-вторых, проводится отбор задач, которые федеральный центр считает приоритетными, и которые по сути важнее списка вопросов местного значения. Причем интересно, что приоритетные задачи могут, с одной стороны, далеко не исчерпывать вопросы местного значения, а, с другой стороны, вводить дополнительные требования, законом не предусмотренные. В-третьих, данный контракт дает возможности государственной власти собрать и систематизировать ценную информацию о ситуации на местах, частично решив тем самым проблему ее дефицита.

Впервые оценка эффективности местного самоуправления была введена президентским указом от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов». Как видно, федеральная власть считает достаточным измерять эффективность городских округов и муниципальных районов, не затрагивая самый сложный и притом самый слабый и малозначимый поселенческий уровень. Оценка была уточнена и изменена в 2012 г. президентским указом №1384 от 14 октября, вступившим в силу с 1 января 2013 г. [4; 5].

Ныне действующая система оценки городских округов и муниципальных районов позволяет судить о содержании второго формального контракта между государственной властью и местным самоуправлением (если первым контрактом считать перечень вопросов местного значения в федеральном законе, а также возможности делегирования государственных полномочий на места):

- Развитие малого и среднего бизнеса.

<sup>2</sup> Здесь и далее используются статистические данные Министерства регионального развития, представленные на официальном сайте [8].

- Повышение качества дорожного покрытия. Обеспечение населенных пунктов регулярным транспортным сообщением.
- Повышение собираемости земельного налога. Создание кадастра для земельных участков под многоквартирными домами.
- Обеспеченность детскими садами. Успешная сдача единого государственного экзамена.
- Обеспеченность жильем. Ввод нового жилья.
- Приватизация в ЖКХ.
- Потребление энергоресурсов в многоквартирных домах и муниципальными бюджетными учреждениями.
- Удовлетворенность населения деятельностью муниципальной власти (социологические данные).

При этом второй формальный контракт предусматривает вознаграждение победителей в виде грантов из регионального бюджета.

Примером расширения контракта можно считать принятый в 2013 г. федеральный закон, который вводит нормы ответственности как региональной, так и муниципальной власти за ситуацию в межнациональных отношениях. Интересно, что местное самоуправление тоже попало под действие этого закона, хотя центр мог ограничиться требованиями к региональной власти. В то же время конкретные требования пока не сформулированы. Можно говорить о скорее неформальном контракте, предполагающем недопущение столкновений на межнациональной почве и сбор информации о состоянии межнациональных отношений. Вознаграждение в таких контрактах маловероятно. Скорее вероятны санкции, которые могут быть применены в случае острых межнациональных конфликтов с использованием практики «удаления» главы местного самоуправления.

Неформальные и имплицитные контракты представляют отдельный интерес, хотя, конечно, их верификация затруднена. Тем не менее, на основе изучения российских практик и с учетом сказанного выше можно выделить два типа подобных контрактов.

Во-первых, агент призван обеспечить благоприятные электоральные результаты. Роль локальных агентов здесь действительно велика, поскольку голосование происходит на местном уровне, там же осуществляется подсчет голосов. Причем важно отметить, что именно местные элиты могут обладать уникальной информацией об организации этого процесса, которая недоступна вышестоящим уровням власти, т. е. возникает проблема информационной асимметрии, ко-

торая может быть на руку муниципалам. Такого рода контракты вполне соответствуют реалиям электорального авторитаризма и системы с доминантной партией. В частности, губернатор может передавать муниципалам на субподряд собственный контракт с федеральной властью, т. е. обеспечение высокого уровня поддержки «Единой России» на думских выборах и «кремлевских» кандидатов на выборах президента. В связи с возвращением прямых губернаторских выборов возникает предмет и для собственного контракта между главой региона и муниципальными руководителями, который к тому же дополняется «статьей» о взаимодействии при сборе подписей для преодоления кандидатами муниципального фильтра. Также муниципалы могут нести перед губернатором ответственность за результаты «Единой России» на выборах регионального законодательного собрания.

Вознаграждение за успешную реализацию подобных контрактов, разумеется, не всегда поддается идентификации. На основании очевидных фактов можно говорить о нейтрализации нежелательных агентов, т. е. стремлении не допустить к власти тех, кто в принципе не в состоянии реализовывать подобные контракты, т. е. прежде всего представителей других партий. В отдельных регионах, хотя и нечасто, можно увидеть систему санкций за плохое выполнение контракта, т. е. отстранение от должности муниципальных глав или их принуждение к отставке. Что касается собственно вознаграждения, то ясно, что оно не может быть формализовано. Возможными способами поощрения могут служить финансовые решения в интересах отличившихся муниципальных образований и кадровые решения о продвижении муниципальных чиновников на те или иные статусные позиции, в том числе в региональной исполнительной власти. Однако это нуждается в более детальных исследованиях. Очевидно, что вознаграждение могут получать лишь считанные муниципальные главы, а основная их часть рассчитывает на продолжение работы и хорошие отношения с губернатором при решении других своих вопросов.

Во-вторых, имплицитной обязанностью муниципального агента может быть вхождение в губернаторскую клиентелу или удовлетворение ее требований в сфере финансово-экономической политики. Такого рода контракты являются наименее прозрачными. Речь здесь может идти о совместных решениях по продвижению тех или иных экономических проектов и программ, приватизационных сделках, обеспечению режима



наибольшего благоприятствования тому или иному близкому к власти бизнесу и т. п. Достаточно очевидной целью многих губернаторов является взятие под контроль муниципальных финансовых потоков, что может означать как повышение эффективности финансовой политики в регионе в целом, так и удовлетворение интересов лояльного бизнеса.

В данном случае налицо действие тех же механизмов недопущения к власти нежелательных агентов (причем не только от других партий, но и от конкурирующих клиентел и бизнес-групп). Напротив, модель сити-менеджера позволяет нанимать агентов более простым способом, с чем связана ее «популярность». Вознаграждение, по всей видимости, заложено в процесс принятия финансовых решений, предполагая удовлетворение интересов и муниципального бюджета, и близкого к местной власти бизнеса.

Исследование местного самоуправления в качестве агента государственной власти в условиях вертикально организованной системы отношений между уровнями власти показывает, что между принципалом и агентом может происходить заведомое нарушение принципа равноправия сторон. Агент может не только получать вознаграждение, но и подвергаться дискриминации, как политической, так и финансово-экономической. В условиях дискриминации агента последний, испытывая нехватку собственных ресурсов, может соглашаться на весьма умеренное вознаграждение, либо даже считать вознаграждением отсутствие санкций, хотя это является, конечно, крайней формой дискриминации.

#### Литература

1. Барабашев Г. В. Местное самоуправление. М., 1996.
2. Васильев В. И. Местное самоуправление: учеб. и науч.-практ. пособие. М., 1999.
3. Гельман В. Я. От местного самоуправления – к вертикали власти // ProetContra. М., 2007. №1 (т. 11, янв.-февр.). С. 6-18.

4. 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: указ Президента РФ от 14 окт. № 1384. URL: <http://text.document.-kremlin.ru>

5. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и в перечень, утвержденный этим указом: указ Президента РФ от 28 апр. 2008 г. № 607. URL: <http://text.document.kremlin.ru>

6. Hay C. Political Analysis. A Critical Introduction. Houndmills & N.Y., 2002.

7. Laffont J.-J., Martimort D. The Theory of Incentives: the Principal-Agent Model. Princeton: Princeton University Press, 2001.

8. URL: <http://www.minregion.ru>

\* \* \*

## LOCAL GOVERNMENT IN RUSSIA AS THE AGENT IN PRINCIPAL-AGENT RELATIONS WITH THE GOVERNMENT

R. F. Turovsky

In article new approach to studying of local government in Russia, based on principal-agent relations is offered. The local government in the conditions of centralization of the power and weak development of civil society is considered as the agent of the government (both regional, and federal), carrying out certain functions for remunerations of various character. The contents of formal, informal and implicit contracts between the principal and the agent is considered and high value of implicit contracts is defined. Municipal reform and changes in electoral laws in Russia of 2000s led to monitoring system formation over local government from the government assuming definition of formal and informal functions of local government in the social and economic and political sphere, sanctions concerning local governments, the principles of allocation of the state resources serving remuneration for execution of various functions.

*Key words:* local government, government, principal-agent relations.