

Политические элиты и практики политического рекрутирования

УДК-352(470.53)

КОНКУРСЫ НА ДОЛЖНОСТЬ ГЛАВ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ В ПЕРМСКОМ КРАЕ: ЭФФЕКТЫ ПРОЦЕДУРНЫХ ПРАВИЛ¹

А.С.Зуйкина, Ю.К.Кочнева²

Несмотря на то, что региональные власти Прикамья ввели конкурсную модель рекрутирования глав муниципальных образований во всех муниципалитетах края, процедура проведения конкурсов остается в ведении органов МСУ. Процедурные правила, тем не менее, имеют вполне определенные политические последствия, и в зависимости от расстановки политических сил политические акторы стремятся продвигать наиболее выгодные для себя правила проведения конкурсов. На основе сравнительного анализа в статье проанализированы случаи отступления муниципальных образований от стандартных процедур, выявлены их причины и эффекты.

Ключевые слова: процедурные правила; конкурс по избранию главы; местное самоуправление; институциональный выбор; институциональные эффекты.

Новый этап реформирования МСУ, обозначенный в 2014–2015 гг. внесением ряда поправок в ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (далее ФЗ№131) перенес «центр тяжести» по решению вопросов функциональной и институциональной организации МСУ с местного на региональный уровень власти. Во-первых, субъекты РФ получили право перераспределять полномочия между органами государственной и местной власти, а также между муниципальными районами и сельскими поселениями. Во-вторых, именно за региональной властью закреплены полномочия по определению порядка формирования органов МСУ [3].

Согласно исследованию, проведенному Президентом Европейского клуба экспертов МСУ Эмилем Марквартом на основе анализа статистиче-

¹ Исследование выполнено, и статья подготовлена за счет гранта РФФИ-ОГОН №17-13-59003 «Институциональные модели рекрутирования глав муниципальных образований и трансформация межэлитных взаимоотношений (Пермский край в сравнительной перспективе)».

² Зуйкина Анна Сергеевна – кандидат политических наук, доцент кафедры Государственного управления и истории ПНИПУ. E-mail: votinova@inbox.ru.

Кочнева Юлия Константиновна – выпускница кафедры Государственного управления и истории ПНИПУ. E-mail: july08041995.ru@mail.ru.

© Зуйкина А.С., Кочнева Ю.К., 2017

ских данных Министерства юстиции РФ по состоянию на 1 марта 2016 г., лишь в 4 субъектах РФ вопрос о способе избрания глав передан в ведение муниципальных властей; в 45 субъектах РФ способ избрания глав различается в зависимости от типа МО; в 36 субъектах РФ введен унифицированный порядок избрания глав. Из 36 регионов прямые выборы предусмотрены только в двух, избрание из состава депутатов – в 24, избрание по конкурсу – в 10 [2]. В Пермском крае было принято решение во всех муниципальных образованиях (далее МО) ввести новый порядок избрания глав представительным органом МСУ из числа кандидатов, отобранных конкурсной комиссией (далее КК) – так называемую «конкурсную модель».

В компетенцию региональных и местных властей в вопросе избрания глав МР и ГО входит непосредственное участие в деятельности конкурсной комиссии, которое выражается в назначении одной половины членов КК главой региона («губернаторская часть»), второй половины - представительным органом МО («муниципальная часть»). Это дает региону формальную возможность влиять на выбор «первого лица» муниципалитета, лоббировать желаемую кандидатуру. Однако ФЗ №131 разграничивает роли субъектов РФ и МО в вопросе определения правил проведения конкурсных процедур. При этом региональная власть законодательно устанавливает лишь требования к профессиональному уровню и стажу кандидатов на пост главы. Основные полномочия по определению механизма проведения конкурса, сроков его назначения и опубликования закрепляются федеральным законодателем именно за местной легислатурой.

Согласно теории институционализма рационального выбора, процедурные правила представляют собой результат взаимодействия акторов. Они создаются и изменяются людьми в соответствии с предпочтениями, интересами, ресурсами и т.п. В фокусе данной статьи находятся непосредственно правила проведения конкурса по избранию глав как результат взаимодействия политических акторов. Безусловными интересантами в установлении того или иного механизма проведения конкурса являются локальные элиты и региональные власти. В случае, если между ними возникают разногласия по поводу кандидатуры на должность главы МО, можно предположить, что они будут стремиться установить такие процедурные правила проведения конкурса, которые наиболее выгодны для продвижения своей позиции.

Авторами данного исследования предпринята попытка определить, какие именно процедурные правила оказываются выгодны разным акторам в зависимости от расстановки политических сил на локальном уровне, а также от взаимоотношений муниципалитета и региональной власти. С этой целью проведен сравнительный анализ процедур проведения конкурса на должность главы в муниципальных районах и городских округах (далее – МР и ГО), а также специально проанализированы несколько случаев, наиболее яр-

ко иллюстрирующих, как процедурные правила влияют на результаты конкурсов.

Сравнительный анализ процедур проведения конкурса на должность главы МР и ГО Пермского края

На сегодняшний день Положения о порядках проведения конкурса на должность главы (далее Положение) утверждены в 38 МО Пермского края из 48¹. Необходимо иметь в виду, что процесс реализации «конкурсной модели» избрания глав представляет собой два этапа. Первый относится к деятельности конкурсной комиссии, которая осуществляет проверку заявок участников на соответствие установленным требованиям², заслушивает претендентов³ и принимает одно из двух решений: о представлении двух кандидатов на рассмотрение представительного органа (набравших наибольшее число голосов членов КК) или о признании конкурса несостоявшимся⁴. Вторым этапом конкурса – принятие решения по предложенным КК кандидатам на заседании представительного органа МСУ. Как показала практика, важными являются оба этапа: «срывы» в избрании глав отмечаются как в процессе отбора претендентов на КК, так и в ходе выбора главы местной legislaturой. Из девяти случаев несостоявшихся конкурсов четыре МО (Кунгур, Лысьва, Ординский и Александровский районы) «споткнулись» на первом этапе: конкурсная комиссия не смогла определить двух кандидатов. В пяти случаях (Карагайский, Сивинский, Чусовской, Краснокамский и Гайнский районы) проблемы возникли на этапе голосования в местной legislaturе: ни один не получил необходимого для избрания количества голосов.

Анализ 38 Положений о порядке проведения конкурса на должность главы показал абсолютное сходство их структуры, которая включает следующие разделы: общие положения, участники, конкурсная комиссия, подго-

¹ Положения на данный момент не приняты в тех МО, где срок полномочий действующих глав не истек и конкурс не проводился.

² В конкурсе не имеет права участвовать: кандидат младше 18 лет, лишенный права занимать государственные и муниципальные должности, являющийся членом КК, осужденный к лишению свободы, иностранный гражданин.

³ Конкурс-испытание кандидатов предполагает изложение тезисов программы развития МО, а также индивидуальное собеседование. Суть последнего, порядок его проведения в Положениях не уточняются. Критериями оценки кандидата является видение перспектив развития МО, понимание проблем хозяйства и путей их решения, а также личные профессиональные качества.

⁴ Конкурс признается несостоявшимся в одном из следующих случаев: а) поступления менее двух заявлений на участие в конкурсе; б) допуска к участию в конкурсе менее двух кандидатов; в) отбора по итогам голосования менее двух кандидатов. В течение 10 дней после поступления протокола КК о результатах конкурса в местную legislaturу, последняя принимает решение о проведении повторного конкурса на должность главы.

товка и проведение конкурса, назначение главы, финансовое обеспечение конкурса. Идентичными являются требования к кандидатам на должность главы, перечень необходимых для подачи заявки на участие в конкурсе документов, цель и порядок рассмотрения кандидатур конкурсной комиссией, порядок рассмотрения претендентов на заседании местной легислатуры. Вместе с тем, по ряду значимых параметров обнаруживаются различия.

Число членов конкурсной комиссии и правомочность ее состава. Число членов комиссии сходно во всех попавших в выборку МР и ГО, за исключением Очерского района (6 человек) и составляет 12. Что касается правомочности состава комиссии для принятия решения, то здесь отмечаются различия. В большинстве муниципалитетов Пермского края установлен показатель «более половины от общего числа членов конкурсной комиссии», кроме Ильинского, Карагайского и Октябрьского районов, где этот порог составляет 2/3 от установленного числа членов конкурсной комиссии. В ряде МО показатель кворума изменился (к примеру, в Березовском МР он снизился от значения в 2/3 до «большинства»).

Особенности состава «муниципальной» части комиссии, назначаемой представительным органом МО. В большинстве МО (23 из 38) членами КК являются депутаты представительного органа МСУ, муниципальные служащие, представители общественных объединений и иные лица. Состав последних не раскрывается, соответственно, может включать кого угодно, в том числе ставленников региональной власти. Кроме того, в данных МО отсутствует четкая пропорция числа тех или иных участников¹. С аналогичным составом, но без «иных лиц» муниципальная часть формируется в Гремячинском, Краснокамском, Октябрьском и Сивинском МР. К последней группе, после того, как из первоначальной редакции Положения были исключены «иные лица», относится в данный момент и Соликамский район. В некоторых МО в состав комиссии входят главы сельских поселений (Кунгурский, Кочевский МР), аудиторы КСП (Кунгур, Ординский МР). Заметим, в четырех территориях муниципальная часть представлена исключительно районными депутатами - Соликамск, Добрянский, Карагайский и Большесосновский МР. Последний утвердил данный состав муниципальной части поправками в Положение, исключив из первоначальной редакции муниципальных служащих, представителей общественных объединений и иных лиц. Особо стоит выделить Чусовской и Юрлинский районы: участником формирования комиссии в данных МО является глава района – в первом случае, местная администрация – во втором; они назначают по три члена КК из шести.

¹В некоторых МО Пермского края установлены пропорции представительства. Например, в Лысьве в состав муниципальной части входят 4 депутата Думы, 1 общественник и начальник правового управления администрации города.

Статус председателя комиссии и его принадлежность к губернаторской/муниципальной части. Анализ Положений МО выявил абсолютное сходство в определении прав и обязанностей председателя КК¹. В 6 муниципалитетах (Лысьва, Кунгур, Очерский, Карагайский, Кишертский и Юрлинский районы) согласно Положениям председатель назначается из всего состава конкурсной комиссии. Однако во всех остальных МР и ГО Пермского края в настоящий момент установлена норма о назначении председателя комиссии из состава губернаторской части. Следует подчеркнуть, что поначалу в Пермском крае было несколько прецедентов, в Положениях которых присутствовала норма о назначении председателя комиссии из состава муниципальной части. Региональные власти пресекали такую возможность, настаивая на изменении Положений МО. Очевидно, это тот случай, когда актор настаивает на наиболее выгодных для себя процедурных нормах.

Подобные изменения в решении вопроса о принадлежности председателя комиссии произошли в Кишертском районе через пять месяцев после принятия первоначальной редакции Положения и за семь месяцев до проведения конкурса по выборам главы.

Ярким примером является Краснокамский район, в котором 15 марта 2017 г. после срыва региональными властями сроков по назначению своей части комиссии районным Земским собранием утверждена норма об избрании председателя комиссии из губернаторской части. Еще более сложную траекторию демонстрируют ГО Кунгур и Соликамский район, где данное процедурное правило изменялось дважды. Согласно первой редакции Положения Кунгура председатель КК назначался из числа представителей губернатора. 5 ноября 2015 г. в Положение внесены поправки, в соответствии с которыми устанавливалось избрание председателя из числа членов комиссии, назначенных Городской думой. По прошествии пяти дней Положение изменяется вновь и утверждается возможность назначения председателя из обеих частей конкурсной комиссии. Принимается так называемый компромиссный вариант, устраивающий обе стороны взаимодействия. Первоначальная редакция Положения в Соликамском районе (август 2015 г.) предполагала избрание председателя из губернаторской части. Изменения, внесенные в декабре 2015 г., позволяли муниципалам видеть своего представителя в роли

¹ Председатель КК осуществляет общее руководство работой комиссии, председательствует на заседаниях, распределяет обязанности между членами комиссии, контролирует исполнение решений комиссии, представляет комиссию в отношениях с государственной, муниципальной властью, предприятиями, общественными объединениями, СМИ и гражданами, подписывает протоколы заседаний. В большинстве муниципалитетов Пермского края, за исключением Добрянского и Карагайского МР, председатель КК наделен правом решающего голоса.

председателя. Однако за два месяца до проведения конкурса на должность главы районные депутаты возвращают прежнюю норму.

Количество голосов депутатов, необходимое для избрания главы. Данный параметр относится ко второму этапу конкурсных процедур. Относительно количества голосов, необходимых кандидату для победы, муниципалитеты разделились на два относительно равных «лагеря». Первая группа в составе 18 МО (в том числе Перми, Березников, Кунгура, Соликамска, Краснокамского, Добрянского, Нытвенского МР и др.) определила избрание главы большинством голосов от *установленного числа* депутатов. Остальные МР и ГО остановились на большинстве голосов от числа *присутствующих на заседании* представительного органа (в том числе Губаха, Лысьва, Горнозаводский, Чернушинский, Кудымкарский МР и др.), упростив тем самым процесс согласования кандидатов на должность главы в случае разногласий среди депутатского корпуса.

Таким образом, в результате проведенного сравнительного анализа можно определить группу МО, в которых процедурные правила, определяющие деятельность конкурсной комиссии, полностью идентичны. Типичными правилами по рассмотренным параметрам являются следующие: КК состоит из 12 членов; в состав «муниципальной части» входят местные депутаты, муниципальные служащие, представители общественных объединений, иные лица; правомочность заседания комиссии составляет более половины от установленного числа членов комиссии, председателем назначается представитель губернатора с правом решающего голоса; на втором этапе для избрания главы достаточно более половины голосов от установленного числа депутатов местной legislatures либо от числа присутствующих на заседании.

Такая высокая степень сходства не случайна, поскольку в Администрации Губернатора Пермского края разработано Типовое положение¹, и большинство муниципалитетов следуют этим рекомендациям, несмотря на то, что определение процедуры конкурса на должность главы МО – прерогатива муниципалитетов, а не региональных властей. В этих условиях понятно, что региональные власти стремятся продвинуть такие процедурные правила, которые обеспечивают им преимущества в случае возникновения конфликтных ситуаций. Наиболее явным из них, очевидно, является норма, согласно которой должность председателя КК занимает представитель губернаторской части комиссии. В этой связи следует отдельно отметить те случаи, когда процедуры проведения конкурса подвергались корректировкам в пользу предпо-

¹Косвенно об этом свидетельствует следующий факт: тексты Положений для анализа были взяты с официальных сайтов муниципалитетов, и автором шести файлов является Георгий Васильевич Ситников, который в настоящий момент занимает должность консультанта департамента муниципальных правовых актов Администрации Губернатора Пермского края.

чтений региональных властей - Очерский, Березовский, Краснокамский, Кишертский, Соликамский районы, Кунгур.

Тем не менее, не все муниципалитеты слепо следуют рекомендациям региональных властей. Очевидно, у локальных элит есть собственные интересы и соответствующие предпочтения по поводу тех или иных процедур. Более того, у разных локальных элитных групп они могут быть различными. В целом, на предпочтения акторов, принимающих процедурные правила, оказывает влияние политический контекст, прежде всего, конфигурация элит и расстановка сил на местной политической сцене.

Так, состав муниципальной части конкурсной комиссии, с одной стороны, предоставляет краю дополнительные рычаги влияния на решение представителей органов МСУ, с другой - закрепляет возможность муниципалов продвигать желаемого кандидата на должность главы. В данном случае необходимо отметить территории, в которых муниципальная часть КК представлена исключительно депутатами - Соликамск, Добрянский, Карагайский и Большесосновский районы. По-видимому, данное процедурное решение выгодно в условиях отсутствия конфликтов между главой района и муниципальными депутатами, уверенности руководителя территории в беспрепятственном проведении народными избранниками «нужного» кандидата через комиссию. Отдельно необходимо отметить Чусовской МР – единственный в крае, где закреплено участие районного главы в назначении половины состава муниципальной части, что, как и в предыдущих случаях, указывает на влияние руководителя территории на местную легислатуру и его желание подстраховаться в случае выдвижения собственной кандидатуры либо кандидатуры преемника. Далее, в большинстве МО введено расплывчатое понятие «иные лица». Принимая во внимание заинтересованность региональных властей в продвижении на пост главы желаемого кандидата, такая норма может быть выгодна краю.

Безусловно, ключевым параметром является статус председателя конкурсной комиссии и его принадлежность к той или иной части КК. На фоне «типичных» муниципалитетов «исключениями» стали шесть территорий Пермского края - Лысьва, Кунгур, Карагайский, Кишертский, Очерский и Юрлинский районы, которые предоставили возможность возглавить комиссию помимо региональных представителей членам муниципальной части. Случаи Кунгура и Краснокамского МР особо выделяются в связи с неоднократным изменением данного процедурного решения в процессе проведения конкурсной кампании.

Далее мы более подробно рассмотрим несколько наиболее ярких случаев из упомянутых выше, чтобы проверить предположения относительно факторов, которые влияют на институциональный выбор в контексте реализации конкурсной модели рекрутирования главы МО.

Кунгур

Городской округ Кунгур – один из наиболее крупных муниципальных образований Пермского края, с населением около 68 тыс. чел., с относительно высоким уровнем бюджетной обеспеченности. Экономика города диверсифицирована, представлена пищевой промышленностью, производством строительных материалов, машиностроением. Традиционно в городе развиты сфера торговли и услуг.

В июле 2015 г. происходит принятие Положения о порядке проведения конкурса на должность главы. В документе закрепляется преимущественно депутатский состав муниципальной части конкурсной комиссии (председатель Думы (либо его заместитель), по одному представителю от каждого думского комитета, по одному представителю от городской администрации и Контрольно-счетной палаты города); принадлежность председателя комиссии с правом решающего голоса к губернаторской части; кворум принятия решения конкурсной комиссией – более половины от установленного числа членов; количество голосов, необходимое для избрания главы представительным органом, – большинство от установленной численности депутатов.

На последних прямых выборах главы г. Кунгура, прошедших в 2013 г., победу одержал Роман Кокшаров, но в 2015 г. он был назначен министром краевого правительства, в связи с чем возникла необходимость в досрочном замещении должности [5]. Конкурсная кампания заняла около трех месяцев. Сохраняя влияние на территории через лояльную городскую думу, Роман Кокшаров выступает непосредственным интересантом решения вопроса об избрании главы. Он продвигает своего заместителя, и.о. главы г. Кунгура Василия Толстого. Региональная власть делает ставку на депутата Заксобрания края Владимира Алистратова. Однако ситуация разворачивается не в пользу края: Алистратова не допускают к участию в конкурсе в связи с выявленными нарушениями его конкурсной документации.

Обладая институциональным преимуществом при принятии решений в комиссии (председатель комиссии с правом решающего голоса – представитель губернатора), регион затягивает сроки рассмотрения кандидатур, дважды срывая заседания КК своим отсутствием. По результатам заседания комиссии в третий раз, хотя и в полном составе, не удается выбрать две кандидатуры для представления в городскую Думу: только Толстой получает необходимое количество голосов.

При подготовке повторного конкурса депутатами принимается решение ограничить «процедурные возможности» региональной власти: 5 ноября Дума вносит изменения в Положение, утвердив выбор председателя КК из муниципальной части. Впрочем, еще через пять дней, продемонстрировав гибкость и умение принимать компромиссные решения, депутаты корректи-

руют норму, устанавливая назначение председателя из общего состава конкурсной комиссии. Заметим, в реальности смены председателя так и не происходит: от начала до завершения работы конкурсной комиссии с правом решающего голоса ее возглавляет руководитель администрации губернатора Анатолий Маховиков.

Интересно, что в списке участников на итоговом заседании комиссии не оказалось ни Алистратова, ни Толстого. Первый не подал документы на участие, второй снял свою кандидатуру накануне заседания КК. При этом в список претендентов попала компромиссная фигура, которую продвигала группа депутатов, – председатель Контрольно-счетной палаты г. Кунгура Лариса Елтышева, которая впоследствии на заседании думы 24 декабря и была выбрана главой города. Таким образом, процедурные правила позволили муниципальной власти г. Кунгура не допустить проведения на должность руководителя территории ставленника региональной власти.

Чусовской район

Особенностью Чусовского района с населением около 69 тыс. чел. является наличие на его территории административного центра, имеющего статус моногорода. Однако, несмотря на то, что градообразующее предприятие – «Чусовской металлургический завод», является активным участником локальных политических процессов, сильные позиции имеют иные элитные группировки города и района [6]. Как отмечают пермские политологи, борьба за власть в районе долгое время протекала в рамках «треугольника»: завод – город – район [5]. В первой «конкурсной схватке» за пост главы Чусовского района 15 апреля 2016 г. победу одержал город, несмотря на установленные правила проведения конкурса, выгодные районной власти.

Положение о порядке проведения конкурса на должность главы Чусовского района принято в феврале 2016 г. за два месяца до выбора главы в районном Земском собрании. Отдельно стоит обратить внимание на состав муниципальной части комиссии, закрепленный в Положении: помимо депутатов в него входят муниципальные служащие, назначаемые главой района. Причем глава формирует половину состава муниципальной части комиссии. В условиях наличия нескольких элитных групп данное процедурное решение выступает в качестве подстраховки для действующего главы в случае принятия им решений о самовыдвижении либо продвижении своего кандидата. Председатель конкурсной комиссии, согласно Положению, является представителем губернаторской части; кворум для принятия решения комиссией составляет большинство от установленной численности; аналогичным является и количество голосов депутатов Земского собрания, необходимое для избрания главы.

В краткие сроки под председательством главы администрации губернатора Анатолия Маховикова состоялись два заседания конкурсной комиссии, на которых, во-первых, были утверждены все подавшие документы для участия кандидаты (8 апреля); во-вторых, отобраны двое для представления на заседание Земского собрания (12 апреля). Основная борьба шла между ставленниками главы района Николая Симакова и непосредственно главой Чусового Сергеем Беловым, выдвинувшимся в качестве кандидата. В результате в финал вышли Белов и его заместитель – «технический кандидат» Сергей Архипов, поддерживаемые заводом и бывшим мэром г. Чусового Виктором Бурьяновым – давним конкурентом Симакова. Районным властям провести свою кандидатуру через комиссию не удалось. Эксперты предсказывали возникновение открытого конфликта при рассмотрении кандидатур на самом заседании Земского собрания района. Однако, хотя и со второй попытки (повторное голосование после перерыва), победителем стал Белов. Определяющее значение имела его поддержка региональными властями и депутатами-промышленниками. Именно это позволило Белову 15 апреля набрать в местной легислатуре большинство голосов депутатов.

Пример Чусового показывает, что даже благоприятные для актора процедурные правила не могут помочь ему в условиях неблагоприятного контекста, а именно такой контекст сложился для бывшего главы Чусовского МР в 2016 г., когда он столкнулся с консолидированным ресурсом региональных властей и завода при выборе главы, и это стало определяющим. Заметим, он позволил провести конкурс всего за 7 дней – с момента первого заседания конкурсной комиссии до заседания Земского собрания.

Соликамский район

Соликамский район, в отличие от предыдущих случаев, представляет собой небольшой дотационный муниципалитет Пермского края с численностью населения около 17 тыс. чел. Экономический потенциал района определяется находящимися на его территории структурным подразделением ПАО «Уралкалий» и «ЛУКОЙЛ-Пермь», предприятиями лесопромышленного и сельскохозяйственного производства.

С 2011 г. муниципалитетом руководит бывший замдиректора ООО «Соликамская заготконтора» Олег Поляков, после того как прежний глава муниципалитета Андрей Дума был отправлен в отставку по инициативе экс-губернатора Олега Чиркунова. Полякову удалось сформировать лояльный состав Земского собрания, который принял в августе 2015 г. Положение о порядке избрания главы. Район примечателен неоднократным внесением в Положение поправок еще до запуска конкурсной кампании, прежде всего, касательно нормы о принадлежности председателя комиссии. Если первоначальная редакция Положения в Соликамском районе предполагала избрание

председателя из губернаторской части, то поправки декабря 2015 г. изменили норму в пользу муниципалов. Однако в июне 2016 г. была возвращена прежняя трактовка. Конкурсная кампания по избранию главы Соликамского района, в отличие от предыдущих случаев, не отличается конкурентной борьбой, конфликтами региональных и местных властей, разногласиями местных элитных групп. Согласно материалам СМИ, возможные соперники, предполагавшие подать документы на участие в конкурсе, этого так и не сделали [4]. В итоге кампанию Полякову фактически составили «технические» кандидаты – два его заместителя, с одним из которых по решению конкурсной комиссии он вышел на рассмотрение депутатов Земского собрания. Поляков получил единогласную поддержку народных избранников. Выстроенные отношения с региональной властью, подконтрольность местного парламента, а также использование в отсеивании потенциальных конкурентов административного ресурса, обеспечили инкубенту уверенную победу. Изменения процедурных правил в данном случае являются некой демонстрацией лояльного отношения Полякова к краю.

Краснокамский район

Специфика Краснокамского района – одного из самых крупных муниципальных образований в Пермском крае с численностью населения более 72 тыс. чел. – определяется близостью к региональной столице и поэтому повышенным вниманием со стороны региональных властей. Экономика района представлена как промышленными, так и сельскохозяйственными предприятиями (ОАО ЦБК «Кама», Краснокамская бумажная фабрика «Гознак», ОАО «Пермтрансжелезобетон», ООО «Краснокамский завод ЖБК», ООО «Мостодоржелезобетон», ФГУП «Пермский свинокомплекс», ООО «Краснокамские теплицы» и др.) и позволяет формировать местный бюджет с относительно высокой степенью обеспеченности. Этим также определяется желание локальной элиты иметь относительную самостоятельность от региональной власти.

Наличие сильных элитных групп на территории самого Краснокамского района и его административного центра – г. Краснокамска, периодически вступающих в противоборство, обусловили напряженность протекающих в МО политических процессов и желание края решить проблемы посредством преобразования района в единый городской округ. Несмотря на то, что разговоры о слиянии района и города ведутся с 2012 г., результатов они не дали до сих пор. Использование региональными властями методов «жесткой силы» в отношениях с районом (что ярко проявилось при проведении избирательной кампании по выборам главы района в 2012 г., когда и.о. главы Наталье Белослудцевой было дважды отказано в регистрации, и административный ресурс направлен на поддержку регионального кандидата Юрия Кре-

стьянникова) не позволяют муниципалитету развиваться в «мирном» русле и сегодня. Традиционно локальная элита Краснокамского района выступает против грубого вмешательства края в протекающие на территории процессы. Данными установками местная и региональная элиты руководствуются в настоящее время в ходе конкурсной кампании по выборам районного главы, затянув процесс на рекордные для МО Пермского края 8 месяцев¹.

Срок полномочий действующего главы района Юрия Крестьянникова истек в марте 2017 г., при этом до сих пор в конкурсе по выборам главы не поставлена точка. Камнем преткновения во взаимоотношениях региональных и местных властей стал процедурный вопрос о принадлежности председателя конкурсной комиссии. Согласно Положению о порядке проведения конкурса на должность главы Краснокамского района, принятого еще в августе 2015 г., назначение председателя комиссии осуществлялось из состава муниципальной части. В начале февраля 2017 г. депутаты скорректировали Положение в части количества голосов депутатов, необходимого для избрания главы (определяется от установленной численности депутатов, а не от присутствующих на заседании, как это было в первой редакции). Однако они оставили прежними нормы о назначении председателя КК из муниципальной части и кворуме для принятия решений конкурсной комиссией в 2/3 от установленного числа. Одновременно депутаты приняли «дорожную карту», предполагая закончить кампанию 29 марта, и сформировали муниципальную часть конкурсной комиссии (в состав которой согласно Положению входят депутаты, муниципальные служащие, общественники)².

Настаивая на назначении председателя комиссии из губернаторской части, краевая власть использовала стратегию неучастия в заседаниях конкурсной комиссии. Это привело к срыву нескольких заседаний и неоднократному переносу сроков их проведения. В конфликт вмешался и.о. губернатора Максим Решетников, по поручению которого на переговоры с депутатами в район был отправлен его полпред в Заксобрании края Анатолий Маховиков. Через семь дней после данной встречи, народные избранники все же скорректировали Положение в пользу региональных властей (13 из 14 депутатов «за») и назначили новую дату проведения конкурса 18 мая. Срок подачи заявок (до 20 апреля) краевая власть пыталась использовать для поиска кандидата, устраивающего все местные элитные группировки. При этом действующий глава района Юрий Крестьянников перестал рассматриваться региональными властями в качестве основного кандидата, вероятно, в связи с его

¹ Аналогичная практика ведения продолжительных кампаний по выборам глав в Пермском крае отмечается в Лысьве и Гайнском районе.

² Согласно первоначальной редакции Положения, общая численность членов конкурсной комиссии составляла 6 чел. (3 – представители губернатора, 3 – представители органов МСУ). Согласно изменениям от 15 марта 2017 г., их количество выросло до «стандартного» для МО Пермского края значения в 12 чел.

неспособностью оказывать влияние на местную легислатуру, консолидировать интересы местных элитных групп. По истечении нового срока подачи заявок 8 мая (перенос сроков по просьбе Маховикова) был, наконец, сформирован список претендентов на должность главы Краснокамского района. Регионалы использовали продление срока подачи заявок для введения в конкурсную кампанию бывшего вице-преьера правительства Пермского края Константина Захарова. Также в списке наиболее «весомых» участников представлены: два заместителя главы района – Юрий Трухин и Антон Максимчук; депутат Земского собрания Юрий Ильюшенко, продвигаемый его коллегой в краевом Заксобрании, членом фракции КПРФ Игорем Малых (по оценкам экспертов контролирует от 5 до 8 из 15 депутатов районной легислатуры); начальник ОБЭП отдела МВД РФ по Краснокамскому району, подполковник полиции Андрей Полозников, который считается креатурой экс-мэра г. Краснокамска, депутата Заксобрания Пермского края Юрия Чечеткина.

Долгожданный конкурс 31 мая вновь оказался безрезультатным. За Полозникова и Ильюшенко было отдано по два голоса, Захаров получил на один голос больше. Располагающая влиянием в Земском собрании района лидер реготделения партии «Яблоко» Ольга Колоколова, акцентировала внимание на отстранённости претендентов от местной элиты. «Ни один из финалистов не убедил меня в своих желаниях и способностях руководить районом, — заявила Колоколова. — У Юрия Ильюшенко недостаточно управленческого опыта. ... Что касается Константина Захарова и Андрея Полозникова, то они не живут в нашем городе, мы их не знаем» [1].

Не достигнув компромисса при выборе претендентов на должность главы, районные депутаты в начале июня вновь актуализировали вопрос возвращения прежней нормы о принадлежности председателя комиссии к муниципальной части. Впрочем, регион оперативно отреагировал сменой лиц, занимающих «спорную» должность: Маховиков уступил место главе администрации губернатора Рустему Юсупову. Новый конкурс на должность главы Краснокамского района назначен на 20 сентября. В условиях развернувшейся избирательной кампании по выборам губернатора руководство Пермского края отодвинуло «проблемный» муниципалитет в региональной политической повестке на осень.

Краснокамский район представляет собой случай манипулирования процедурными правилами в целях затягивания конкурсной кампании по выборам главы в условиях отсутствия у региональных и местных властей ясного понимания подходящей консолидированной фигуры. Взятый до осени тайм-аут позволит обеим сторонам уделить большее внимание процессу согласования кандидатуры, устраивающей все элитные группы.

Результаты проведенного исследования подтверждают важность, а в ряде случаев принципиальное значение, процедурных правил проведения конкурса на должность главы МО. Установка региональной власти на подконтрольность и предсказуемость политических процессов в муниципалитетах, реализуется, прежде всего, через их влияние на формирование органов МСУ. Правила проведения конкурса по избранию руководителей территорий Пермского края, несмотря на то, что их принятие - прерогатива муниципалов, в большинстве своем идентичны и способствуют усилению влияния региона на проведение конкурса. Ключевое значение имеет статус председателя комиссии и его назначение из состава муниципальной либо губернаторской части. Некоторые МО пытались ввести норму об избрании председателя из общего состава или от муниципальных членов комиссии, однако под влиянием краевых властей были вынуждены внести изменения в порядок проведения конкурсов.

Согласно результатам проведенного исследования, заинтересованность в принятии определенных процедурных правил выказывают не только органы МСУ и губернатор, но и прежние муниципальные руководители, которые зачастую остаются активными участниками локальных политических процессов (случай г. Кунгура, Краснокамска). При этом интерес руководителя Чусовского района на успешный исход кампании (переназначение либо избрание его креатуры), который проявился в норме о вхождении в состав муниципальной части конкурсной комиссии трех представителей главы («правило-исключение»), так и не был реализован. Формальные институты в данном случае уступили консолидированному ресурсу градообразующего предприятия и региональных властей, чей кандидат и стал главой.

Вместе с тем, анализ рекрутирования глав МР и ГО по новым правилам показывает, что эта процедура далеко не всегда обеспечивает «вертикаль власти». В тех случаях, когда кандидатура на пост главы муниципалитета вызывает конфликт, и региональные власти, и муниципальные акторы имеют процедурные возможности заблокировать проведение конкурса.

Библиографический список

1. *Камаев Д.* Чужие здесь не проходят // Газета Коммерсантъ-Прикамье. 06.06.2017. [*Камаев D.* Strangers don't pass here // Kommersant-Prikamye. 06.06.2017].
2. *Маркварт Э.* Итоги муниципальной реформы и задачи развития МСУ в России // Доклад на заседании Европейского клуба экспертов МСУ. 21 апреля 2017. [*Markvart E.* The results of the municipal reform and the problem of local government development in Russia. Report at the meeting of the European Club of Local Government Experts. April 21, 2017].

3. *Маркварт Э.* Местное самоуправление и вызовы современного общества // Местное самоуправление в современном обществе. Пермь, 2017. С. 5–35. [*Markvart E.* Local government and challenges of modern society. Local government in modern society. Perm, 2017. P. 5–35].
4. *Никитин Д.* Не снести им головы // Газета Коммерсантъ-Прикамье. 18.08.2017. [*Nikitin D.* They'll get their heads cut off. Kommersant-Prikamye. 18.08.2017].
5. *Панов П.В., Петрова Р.И.* Представительные органы МСУ Пермского края как канал лоббирования интересов региона: новая система рекрутирования глав МСУ // Вестник Пермского университета. Серия Политология. 2017. № 2. [*Panov P., Petrova R.* Local Legislatures as a Chanel of Lobbying Interests of the Region: A New System of Mayors' Recruitment. Review of Political Science. 2017. No. 2].
6. *Подвинцев О.Б., Витковская Т.Б.* Институциональный дизайн и модели власти как факторы успеха инкубентов на выборах глав МСУ (по материалам Пермского края, Кировской и Свердловской областей) // Вестник Пермского университета. Серия Политология. 2014. № 1. С. 22–39. [*Podvintsev O., Vitkovskaya T.* Institutional design and models of power as factors of incumbents' success on local elections (Perm Krai, Kirov and Sverdlovsk Oblasts). Review of Political Science. 2014. No. 1. P. 22–39].

THE COMPETITIONS FOR THE MUNICIPAL HEAD POSITIONS IN THE PERM REGION: EFFECTS OF PROCEDURAL RULES

A.S. Zuykina

Candidate of Political Sciences, Associate Professor, Department of Public Administration and History, Perm National Research Polytechnic University

Yu.K. Kochneva

Graduate of the Department of Public Administration and History, Perm National Research Polytechnic University

Although Perm regional authorities have introduced a «competitive model» of recruiting municipal heads in all municipal units of the region, the procedure for the contest remains under the control of local self-government bodies. Procedural rules, however, have definite political consequences, and political actors tend to promote their preferences concerning the rules of the contest. Based on comparative analysis, the paper examines the cases of the deviation of municipalities from «standard procedures», their causes and effects.

Keywords: procedural rules; competition for the election of the head; local government; institutional choice; institutional effects.