

ВЛИЯНИЕ РЕСУРСНЫХ ВОЗМОЖНОСТЕЙ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ ПЕРМСКОГО КРАЯ НА МЕЖЭЛИТНЫЕ ВЗАИМООТНОШЕНИЯ В ПРОЦЕССЕ ИЗБРАНИЯ ГЛАВ ПО КОНКУРСУ

Анна Зуйкина

Пермский национальный исследовательский политехнический университет

Аннотация. Раскрывается влияние ресурсной обеспеченности муниципалитетов на процесс избрания глав МО по конкурсу. Новый способ рекрутирования муниципальных руководителей после закрепления в федеральном законодательстве о МСУ возможности его установления региональными властями получил распространение в большинстве субъектов РФ, в том числе Пермском крае. Анализ опыта реализации в регионе так называемой «конкурсной модели» раскрывает межмуниципальные различия, связанные с конфигурацией локальных и региональных элит, степенью заинтересованности политических акторов в результатах, процедурными правилами и т.п., что в совокупности оценивается по критериям конкурентности и конфликтности. Автором сопоставляется политическая типология конкурсов по данным критериям с ресурсными возможностями МО (индекс сбалансированности местных бюджетов) и выдвигается гипотеза о преобладании конфликтных и конкурентных избраниях глав в «богатых» территориях и, напротив, неконкурентных и неконфликтных конкурсных кампаний – в «бедных». Согласно результатам исследования, предположение подтверждается, прежде всего, в группах муниципалитетов с меньшими и «средними» ресурсными возможностями. В «богатых» МО зависимость ресурсной обеспеченности и характера развертывания конкурсной кампании по избранию главы проявляется иным образом: широкая ресурсная база территории формирует большой внутренний потенциал для конкуренции и конфликтов, а потому вызывает особый интерес со стороны региональных властей. Последние заранее планируют сценарий конкурса и контролируют его исполнение.

Ключевые слова: конкурс по избранию главы; ресурсные возможности муниципальных образований; сбалансированность местных бюджетов; финансовая автономия местного самоуправления; межэлитные взаимоотношения; конкурентность; конфликтность.

В 2014–2015 гг. институциональные возможности влияния акторов регионального уровня на локальную политику расширились в результате приобретения новых прав: с одной стороны, по перераспределению полномочий между органами государственной и муниципальной власти, а также между муниципальными райо-

нами и сельскими поселениями; с другой – по определению порядка формирования органов МСУ. С подачи Центра в сфере ведения региональной власти (поправки в ФЗ № 131 «Об общих принципах организации МСУ в РФ» в феврале 2015 г.) оказалась «кнопка запуска» нового способа рекрутирования глав муниципальных образований (далее МО) по конкурсу (Зуйкина и Кочнева, 2017). Так называемая «конкурсная модель» предполагает избрание главы местным представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией; последняя образуется на паритетных началах из представителей высшего должностного лица субъекта РФ («губернаторская часть») и местной legislatures («муниципальная часть»). Это наделяет регионалов дополнительным рычагом влияния на политическую ситуацию в городах и районах, тем самым ограничивая местную автономию. «Под угрозой» ставятся обе составляющие муниципальной автономии в концепции Г. Кларка: 1) защита от воздействия вышестоящих органов (power of immunity) и 2) возможность самостоятельного распоряжения ресурсами (power of initiation) (Clark, 1984). Последний компонент связан с финансовой автономией МСУ (Pratchett, 2000: 6). Так, ресурсные возможности МО становятся важным фактором межэлитных взаимодействий и могут оказывать существенное влияние на формирование региональной политики в отношении муниципалитетов. К аналогичному выводу приходят и ряд российских исследователей, отмечая, что не все территории привлекают внимание губернатора в равной мере. Города-реципиенты с небольшим количеством жителей могут не затрагивать интересы первого лица региона, в то время как города-доноры могут становиться незаменимым козырем в региональной политике (Ледяев и Чирикова, 2013). По результатам исследования В. Г. Ледяева и А. Е. Чириковой, проведенного в городах Пермского края и Тамбовской области на основе применения метода интервью, выявлено, что присутствие/отсутствие регионалов в локальной политике зависит от ресурсов территории. «Чем больше у территории экономических, политических, культурных и других ресурсов, тем выше вероятность включенности в политические процессы представителей региональной власти» (Ледяев и Чирикова, 2013). С другой стороны, анализ ресурсных возможностей МО позволяет раскрыть политический потенциал органов МСУ во взаимодействии с государственными властями. Как отмечают пермские исследователи, широкая ресурсная база делает локальную элиту автономной группой по отношению к региональной элите и местному сообществу (Витковская, 2008).

В условиях повсеместной реализации в России нового способа рекрутирования глав МО (более 50 субъектов РФ перешли на конкурсную модель) интересным представляется на основе анализа материалов отдельно взятого субъекта РФ – Пермского края – оценить значение ресурсной обеспеченности муниципалитета в межэлитных отношениях в процессе проведения конкурсной кампании по избранию мэра. Автором сформулирована следующая гипотеза: должность главы в «богатых» территориях представляет большую ценность как для региональной, так и для местной элиты, соответственно ресурсный потенциал МО формирует конкурентный и конфликтный характер проведения конкурсной кампании. Напротив, в «бедных» МО конкурс по избранию главы реализуется по некон-

курентному и неконфликтному сценарию в связи с малой привлекательностью территории для основных политических акторов. Выборка данного исследования включает муниципалитеты Пермского края второго уровня – муниципальные районы и городские округа.

В качестве методов исследования используются статистический анализ данных об исполнении бюджетов МО; сравнительный анализ муниципалитетов с разным уровнем финансовой автономии; методы классификаций и сопоставления; метод экспертного интервью; метод case-study, посредством которого раскрываются особенности межэлитных отношений в отдельных МО. Эмпирической базой исследования выступают данные бюджетной статистики, материалы местных и региональных СМИ, интервью с представителями муниципальной и региональной власти.

Измерение ресурсных возможностей муниципалитета и типология конкурсов по избранию глав

Ресурсные возможности МО определяются на основе правил по разграничению доходов и расходов между уровнями власти и рассматриваются через показатель финансовой автономии МСУ. Органы МСУ обладают высоким уровнем финансовой автономии, когда имеют значительные полномочия как по формированию собственной доходной базы, так и по определению набора предоставляемых услуг. Таким образом, с одной стороны, финансовая автономия МО отражает полномочия по определению собственных задач; с другой – финансовое обеспечение местных расходов. Соответственно феномен финансовой автономии можно изучать с двух позиций – по доходам и по расходам.

Уровень финансовой автономии МО по доходам – это степень самостоятельности органов МСУ при определении источников и объема источников доходов в бюджет. Для измерения уровня финансовой автономии МО по доходам наиболее очевидным представляется такой показатель, как доля собственных доходов в местном бюджете. Вместе с тем, возникает вопрос, что считать «собственными доходами» местных бюджетов. Согласно положениям Бюджетного кодекса РФ, собственные доходы бюджета включают налоговые, неналоговые поступления и доходы в виде безвозмездных перечислений из вышестоящих бюджетов (трансферты), за исключением субвенций. В статистике некоторых стран к собственным доходам муниципалитетов также относят часть трансфертов, но лишь при условии, что они выделяются на основе неких универсальных правил (Bird & Smart, 2002). Близкую к этому позицию высказывают и некоторые представители региональной власти в России: включают в собственные доходы МСУ, помимо налоговых и неналоговых, такие межбюджетные трансферты, как дотации. Однако, по мнению автора, дотации, хотя и имеют нецелевой характер, – это, прежде всего, финансовая помощь сверху, не являющаяся «самостоятельным заработком» МО.

Ряд исследователей ограничивают понятие собственных доходов муниципалитета местными налогами и неналоговыми доходами (Дробозина, 2001). Та-

кое понимание позволяет вычлениить «чистые» собственные доходы МСУ, формирование которых находится в самостоятельном, долгосрочном ведении муниципальной власти. Доля «чистых» собственных доходов в общем объеме доходов местных бюджетов указывает на размеры реальных доходных полномочий местного уровня власти в РФ. Однако нужно иметь в виду, что этот индикатор не отражает влияния политики региональных властей на муниципалитеты в сфере межбюджетных отношений (Зуйкина, 2012).

Наиболее валидным для данного исследования представляется показатель, предложенный специалистами Института экономики города (Григоров, 2009: 136). Ученые предлагают понятие «собственных располагаемых налогов» и помимо местных налогов и неналоговых доходов вводят в него налоги, закрепленные за местными бюджетами на долгосрочной основе.

Анализ финансовой автономии по расходам отражает степень самостоятельности МО при определении объема, направлений и способов использования финансовых средств. В России все расходные обязательства местного бюджета либо отражают вопросы исключительного и совместного ведения (вопросы местного значения МО, закрепленные в ФЗ № 131), либо являются результатом передачи государственных полномочий. В основу анализа финансовой автономии по расходам закладывается соотношение долей собственных и делегированных полномочий муниципалитета (на основании субвенций, передаваемых на исполнение государственных полномочий).

В качестве комплексного показателя, определяющего степень финансовой автономии МО, предлагается использовать индекс сбалансированности местных бюджетов. В широком смысле сбалансированность бюджета – производная от соотношения доходов и расходов (может быть классифицирована как равенство доходов и расходов бюджета, превышение доходов над расходами (профицит) и превышение расходов над доходами (дефицит)). Однако нельзя исключать, что исполнение местных бюджетов с профицитом (либо равенством двух частей бюджета) может свидетельствовать о видимой сбалансированности финансовой системы МО. В связи с этим, по мнению автора, более валидным представляется показатель сбалансированности, разработанный специалистами Института экономики города: он рассчитывается по формуле, в числителе которой собственные располагаемые доходы местных бюджетов, в знаменателе – расходы МСУ, связанные с финансированием вопросов местного значения, за вычетом делегированных с вышестоящих уровней власти полномочий (Григоров, 2009: 139). В этом смысле снижение сбалансированности в динамике указывает на возрастающую зависимость органов МСУ от финансовых решений и ресурсов вышестоящих уровней бюджетной системы РФ.

На основе анализа данных бюджетной статистики за 2012–2017 гг.¹ опреде-

¹ С 2012 г. по инициативе федеральных властей произошло перераспределение расходных и доходных полномочий между уровнями власти. Полиция как предмет ведения местного уровня перешла в полномочия федерации, а считавшееся до этого времени «местным» здравоохранение стало зоной ответственности субъектов РФ. Несколько позднее с муниципального на региональный уровень переданы вопросы обеспечения бесплатного дошкольного образования. Соответственно из доходных источников МСУ исключен ряд госпошлин: за техосмотр и госрегистрацию транспортных средств (перешло к федерации) и тракторов и самоходных машин (к региону),

лено среднее значение индекса сбалансированности бюджетов муниципальных районов (далее МР) и городских округов (далее ГО) Пермского края². Значения показателя в динамике представлены в табл. 1.

Таблица 1

**Значения индекса сбалансированности бюджетов МР и ГО
Пермского края в 2012–2017 гг.³**

МР и ГО	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2012– 2017
г. Пермь	0,889	0,966	0,851	0,897	0,894	0,897	0,9
г. Соликамск	0,736	0,840	0,742	0,940	0,710	0,940	0,8
р-н Чайковский	0,49	0,706	0,609	0,667	0,694	0,667	0,6
р-н Осинский	0,492	0,678	0,592	0,642	0,604	0,642	0,6
р-н Добрянский	0,49	0,703	0,543	0,597	0,689	0,597	0,6
г. Березники	0,774	0,764	0,852	0,326	0,518	0,326	0,6
р-н Краснокамский	0,544	0,615	0,502	0,568	0,503	0,568	0,5
г. Кунгур	0,468	0,507	0,460	0,604	0,633	0,604	0,5
р-н Горнозаводский	0,46	0,549	0,497	0,552	0,571	0,552	0,5
р-н Соликамский	0,426	0,531	0,494	0,529	0,652	0,529	0,5
г. Кудымкар	0,448	0,633	0,679	0,444	0,449	0,444	0,5
р-н Пермский	0,477	0,499	0,481	0,532	0,555	0,532	0,5
г. Губаха	0,422	0,549	0,386	0,502	0,545	0,502	0,5
р-н Чернушинский	0,362	0,575	0,402	0,549	0,424	0,549	0,5
р-н Усольский	0,44	0,466	0,424	0,525	0,409	0,525	0,5
г. Лысьва	0,413	0,416	0,393	0,461	0,469	0,461	0,4
р-н Нытвенский	0,308	0,531	0,465	0,418	0,459	0,418	0,4
р-н Очерский	0,329	0,459	0,463	0,399	0,457	0,399	0,4
р-н Чусовской	0,381	0,554	0,533	0,316	0,399	0,316	0,4
р-н Ординский	0,335	0,430	0,365	0,420	0,454	0,420	0,4
р-н Куединский	0,276	0,347	0,376	0,445	0,450	0,445	0,4
р-н Александровский	0,295	0,415	0,390	0,425	0,363	0,425	0,4
р-н Кунгурский	0,302	0,353	0,392	0,398	0,451	0,398	0,4
р-н Гремячинский	0,202	0,515	0,403	0,339	0,475	0,339	0,4
р-н Оханский	0,274	0,461	0,281	0,391	0,401	0,391	0,4
р-н Верещагинский	0,305	0,370	0,373	0,328	0,412	0,328	0,3

штрафы за нарушение БДД (к региону). Кроме того, региональные власти Пермского края прекратили отчисления в местные бюджеты налога на имущество организаций в размере 70 и 5% НДФЛ (Зуйкина А. С., 2015). Все это существенным образом сказалось на бюджетах МО, изменив прошлые тенденции.

² В анализе не участвует ГО Звездный, как муниципалитет, обладающий особым статусом ЗАТО.

³ Рассчитано автором на основе данных бюджетной статистики архива Управления аналитической и законодательской деятельности аппарата Законодательного собрания Пермского края.

Окончание табл. 1

МР и ГО	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2012– 2017
р-н Бардымский	0,215	0,264	0,372	0,403	0,404	0,403	0,3
р-н Октябрьский	0,212	0,299	0,370	0,398	0,375	0,398	0,3
р-н Частинский	0,225	0,284	0,323	0,419	0,370	0,419	0,3
р-н Суксунский	0,167	0,259	0,259	0,455	0,298	0,455	0,3
р-н Уинский	0,255	0,235	0,306	0,339	0,359	0,339	0,3
р-н Карагайский	0,205	0,283	0,310	0,314	0,346	0,314	0,3
р-н Еловский	0,197	0,282	0,270	0,313	0,322	0,313	0,3
р-н Березовский	0,199	0,278	0,339	0,236	0,384	0,236	0,3
р-н Красновишерский	0,272	0,249	0,204	0,275	0,319	0,275	0,3
р-н Кишертский	0,193	0,252	0,294	0,277	0,270	0,277	0,3
р-н Чердынский	0,164	0,273	0,262	0,258	0,347	0,258	0,3
р-н Ильинский	0,156	0,203	0,261	0,309	0,305	0,309	0,2
р-н Б-Сосновский	0,156	0,211	0,230	0,292	0,266	0,292	0,2
р-н Кизеловский	0,201	0,229	0,225	0,179	0,430	0,179	0,2
р-н Кочевский	0,172	0,197	0,231	0,264	0,270	0,264	0,2
р-н Юсьвинский	0,129	0,143	0,240	0,289	0,228	0,289	0,2
р-н Сивинский	0,177	0,221	0,252	0,192	0,261	0,192	0,2
р-н Косинский	0,132	0,151	0,164	0,256	0,281	0,256	0,2
р-н Гайнский	0,13	0,161	0,169	0,228	0,240	0,228	0,2
р-н Юрлинский	0,106	0,145	0,164	0,152	0,195	0,152	0,1
р-н Кудымкарский	0,091	0,092	0,141	0,157	0,175	0,157	0,1

На основании анализа данных табл. 1 муниципальные районы и городские округа Прикамья объединены в 5 групп: «богатые» МО (0,8–0,9)–2 территории; «относительно богатые» (0,5–0,6)–13 территорий; «средняки» (0,4)–10 территорий; «относительно бедные» (0,3)–12 территорий; «бедные» (0,1–0,2)–10 территорий.

На сегодняшний день в Пермском крае избрание главы по конкурсной модели состоялось в 36 муниципалитетах второго уровня. До конца 2018 г. конкурсные кампании пройдут еще в 11 МО. Согласно федеральному законодательству процедуру проведения конкурса разрабатывают органы МСУ. При этом заинтересованность в установлении тех или иных правил активно проявляли региональные власти Прикамья, вплоть до создания «типовой» модели организации конкурса и попыток (как правило, успешных) ее навязывания муниципалам уже в процессе проведения конкурсной кампании (Зуйкина и Кочнева, 2017). «Знаковыми» параметрами этой модели являются: статус председателя конкурсной комиссии (представители «губернаторской»/«муниципальной» частей) и нали-

чие/отсутствие у него права решающего голоса; состав «муниципальной части» (в ряде МО включает «пробелы» в виде присутствия т. н. «иных лиц»); правомочность заседания комиссии (имеет особое значение в случае неявки представителей губернатора на заседание комиссии). Губернатор и его команда, нацеленные на проведение собственного кандидата, зачастую становятся главным источником развития конфликтного и конкурентного характера проведения конкурса как на этапе создания институциональных ограничений – правил проведения конкурса, так и в процессе их реализации.

Пермскими исследователями В. С. Ковиным и Р. И. Петровой на основе анализа процессов развертывания конкурсных кампаний по избранию местного главы разработана политическая типология конкурсов. В основу типологии положены два критерия – конкурентность и конфликтность, сочетание которых дает 4 типа конкурса (Ковин и Петрова, 2017):

- *неконкурентное и неконфликтное избрание главы МО*: характеризуется наличием единственного, согласованного на всех уровнях власти претендента (инкумбента, его преемника, технического соперника), серьезные конкуренты не участвуют; конкурсная кампания проходит без видимых конфликтов и срывов, депутаты местной legislatury голосуют консолидировано.
- *неконкурентное, но конфликтное избрание главы МО*: присутствуют попытки выдвижения конкурентов из числа соперничающих групп влияния, или действующий глава ведет несогласованную с регионом игру, тем не менее, на итоговых заседаниях конкурсной комиссии обозначается согласованный на разных уровнях претендент, конкуренты отсеиваются (по формальным причинам или в результате давления); конкурсная кампания отличается наличием открытых конфликтов, срывов, переносов заседаний комиссии, изменением правил проведения конкурса, консолидированным голосованием депутатов.
- *конкурентное, но неконфликтное избрание главы МО*: определяется несколько реальных претендентов, поддержанных местными группами интересов, дошедших до этапов голосования на заседаниях комиссии и/или представительного органа; при этом регионалы не проявляют интерес к конкурсу и активно не вмешиваются, конкурсная кампания проходит без публичных конфликтов, срывов и переносов конкурса и изменения процедуры, депутаты голосуют неконсолидировано.
- *конкурентное и конфликтное избрание главы МО*: как и предыдущий тип, характеризуется наличием нескольких реальных претендентов; конкурсная кампания отличается публичными конфликтами, срывами и переносами, изменением правил проведения конкурса, а также «расколом» представительного органа при голосовании (неконсолидированное голосование).

Сопоставление средних значений индекса сбалансированности местных бюджетов и выявленных пермскими учеными типов конкурсов в МР и ГО Пермского края позволяет оценить роль ресурсных возможностей МО в процессе про-

ведения конкурсной кампании по избранию главы. Результаты анализа представлены в табл. 2 и 3.

Таблица 2

**Ресурсные возможности муниципалитетов Пермского края
и типы конкурсов по избранию главы⁴**

Год проведения конкурса	ГО и МР	Индекс сбалансированности	Тип конкурса
16.09.2015	Нытвенский МР	0,4	конкурентный/неконфликтный
15.10.2015	Оханский МР	0,4	конкурентный/неконфликтный
30.10.2015	Бардымский МР	0,3	неконкурентный/неконфликтный
03.11.2015	ГО Березники	0,6	неконкурентный/неконфликтный
10.11.2015	Большесосновский МР	0,2	конкурентный/неконфликтный
12.11.2015	Кудымкарский МР	0,1	неконкурентный/конфликтный
13.11.2015	Юсьвинский МР	0,2	неконкурентный/неконфликтный
13.11.2015	Еловский МР	0,3	неконкурентный/неконфликтный
16.11.2015	Гремячинский МР	0,4	конкурентный/неконфликтный
24.12.2015	ГО Кунгур	0,5	конкурентный/конфликтный
17.02.2016	ГО Соликамск	0,8	конкурентный/конфликтный
17.03.2016	Сивинский	0,2	конкурентный/неконфликтный
07.04.2016	Кочевский МР	0,2	Конкурентный/неконфликтный
07.04.2016	Ильинский МР	0,2	конкурентный/неконфликтный
15.04.2016	Чусовской МР	0,4	конкурентный/конфликтный
21.04.2016	Кунгурский МР	0,4	неконкурентный/неконфликтный
21.04.2016	Верещагинский МР	0,3	неконкурентный/неконфликтный
31.04.2016	Чернушинский МР	0,5	неконкурентный/неконфликтный
14.06.2016	Ординский МР	0,4	конкурентный/конфликтный
30.08.2016	Юрлинский МР	0,1	неконкурентный/неконфликтный
06.09.2016	Добрянский МР	0,6	конкурентный/конфликтный
06.09.2016	Косинский МР	0,2	неконкурентный/конфликтный
07.09.2016	Соликамский МР	0,5	неконкурентный/конфликтный
19.09.2016	Кишертский МР	0,3	неконкурентный/неконфликтный
18.11.2016	Карагайский	0,3	конкурентный/конфликтный
25.11.2016	Березовский МР	0,3	неконкурентный/неконфликтный
25.11.2016	МО Пермь	0,9	неконкурентный/неконфликтный
30.11.2016	Горнозаводский МР	0,5	неконкурентный/неконфликтный
23.12.2016	ГО Губаха	0,5	неконкурентный/неконфликтный

⁴ Составлено автором на основании анализа бюджетной статистики и результатах исследования Ковина В. С. и Петровой Р. И.

24.03.2017	Александровский МР	0,4	неконкурентный/конфликтный
27.04.2017	Очерский МР	0,4	конкурентный/конфликтный
30.05.2017	Октябрьский МР	0,3	неконкурентный/неконфликтный
31.05.2017	Уинский МР	0,3	неконкурентный/неконфликтный
20.09.2017	Краснокамский МР	0,5	конкурентный/конфликтный
03.08.2017	Гайнский МР	0,2	конкурентный/конфликтный
28.09.2017	ГО Лысьва	0,4	конкурентный/конфликтный

Таблица 3

**Матрица ресурсных возможностей МО Пермского края
и типов конкурсов по избранию главы**

ГО и МР	Всего	Неконкур./ Неконфл.	Неконкур./ Конфл.	Конкур./ Неконфл.	Конкур./ Конфл.
«Богатые»	2	Пермь			Соликамск
«Относительно богатые»	8	Березники Губаха Горнозаводский Чернушинский	Соликамский		Кунгур Добрянский Краснокамский
«Средняки»	9	Кунгурский	Александров- ский	Гремячинский Оханский Нытвенский	Лысьва Очерский Ординский Чусовской
«Относительно бедные»	8	Бардымский Еловский Верещагинский Кишертский Октябрьский Березовский Уинский			Карагайский
«Бедные»	9	Юрлинский Юсьвинский	Косинский, Кудымкарский	Кочевский Сивинский Большесоснов- ский Ильинский	Гайнский

Результаты исследования раскрывают корреляции между уровнем финансовой автономии МО Пермского края и особенностями развертывания конкурсных кампаний по избранию глав. Особенно явно зависимость двух переменных проявляется в трех последних группах муниципалитетов. Как и предполагалось, в «бедных» и «относительно бедных» территориях конкурсы, как правило, неконкурентные (в 11 случаях против 6) и неконфликтные (в 13 случаях против 4). «Цена вопроса» в данных МО не способствует появлению большого числа желающих занять должность муниципального руководителя. Кроме того, региональная власть предпочитает не вмешиваться в проведение конкурсов: не разжигать конфликты, а уступить контроль над ходом кампании местным элитам.

Так, к примеру, в Кудымкарском районе край изначально «поставил» на руководителя отдела Регионального исполкома партии «Единая Россия» по работе на территории Коми-Пермяцкого округа Евгения Желудкова, а не на инкумбента, действующего главу Валерия Климова. Из-за неверного оформления документов региональный ставленник не был допущен к участию в конкурсе. В результате действующий глава легко обошел технического кандидата (Ковин и Петрова, 2017). Отсутствие особого внимания со стороны губернатора отмечают и сами представители органов МСУ данных муниципалитетов⁵.

Как показывает качественный анализ «исключительных» случаев, конкурентность конкурсов в Кочевском, Сивинском, Большесосновском и Ильинском районах, вызвана, прежде всего, слабостью действующих глав и наличием в локальном сообществе иных лидеров. Отдельно стоит отметить Гайнский МР, для которого характерен глубокий элитный раскол, переплетение политических отношений с межличностными конфликтами. Это отразилось на продолжительности конкурсной кампании, которая составила почти полгода (тогда как «классические выборы» длятся около трех месяцев). Проблемы возникли на этапе рассмотрения депутатами кандидатов: ни один (действующий глава и его оппонент) не получил необходимого для избрания количества голосов. Только со второго раза с перевесом в два голоса инкумбенту Владимиру Исаеву удалось одержать победу над соперником (причем им оказался иной претендент, нежели при «первой попытке»).

Аналогично предыдущему случаю отличился конфликтами и конкуренцией при избрании главы Карагайский район (группа «относительно бедных»). Интересно, что в данном муниципалитете, согласно Порядку проведения конкурса, установлена усложненная процедура выявления победителя на заседании местной легислатуры: действует правило квалифицированного большинства, что предполагает большие затраты на принятие консолидированного решения (Зуйкина и Кочнева, 2017). Впрочем, процесс договоренностей и согласования между местными элитными группами Карагайского района занял в два раза меньше времени, нежели в Гайнском (голосование депутатов по основным претендентам проходило дважды – в сентябре и ноябре 2016 г.; второй раз – в «новом» составе представительного органа). Как отмечает действующий уже три срока подряд глава района Григорий Старцев, в том, что ему с первого раза не хватило одного голоса избраться, «произошло что-то непонятное – личные обиды, которые отразились в голосовании депутатов»⁶. Тем не менее, администрация губернатора, оценив эффективность деятельности муниципального руководителя на своем посту, не вмешалась в процесс избрания (ни давлением на депутатский корпус, ни подборкой нового кандидата).

В группе со средними значениями индекса сбалансированности («средняки») возрастает количество конкурентных и конфликтных конкурсов по избранию глав. Результаты исследования продемонстрировали подавляющее большинство конкурентных (7 территорий против 2) и некоторое преобладание конфликтных (5 территорий против 4) конкурсных кампаний. Так, роль фактора ресурсной

⁵ Интервью от 09.09.2018 г., от 12.09.2018 г., от 15.09.2018 г. [Личный архив автора].

⁶ Интервью от 15.09.2018 г. [Личный архив автора].

обеспеченности в процессах избрания глав в данной группе МО выражена так же явно, как в группах «бедных» и «относительно бедных» территорий. В борьбу за должность главы МО вступают представители местных элитных групп и региональные власти. Последние зачастую обостряют конфликт и затягивают конкурс, настаивая на продвижении собственного ставленника (Лысьва). В моногородах данной группы политические процессы отличаются участием представителей градообразующего предприятия: в одних случаях их роль оказывается существенной (Чусовской и Александровский районы); в других – не столь значительной (Нытвенский район) (Витковская, 2017). Заметим, для Чусовского МР помимо активного участия «заводской» элиты характерно «традиционное» противостояние властей района и города (Панов и Петрова, 2017). Интересно, что данный муниципалитет – единственный в крае, где закреплено участие районного главы в назначении половины состава «муниципальной части» комиссии. Впрочем, результат конкурса показал невозможность данного процедурного решения изменить ход событий, преимущество в котором оказалось на стороне коалиции регионалов, городских властей и депутатов-промышленников (Зуйкина и Кочнева, 2017).

Только со второй попытки удалось провести конкурс по выборам главы в Ординском районе, на котором «сошлись» интересы действующего главы, ставленника бывшего руководителя и региональной власти. Снявший свою кандидатуру по инициативе края районный глава впоследствии попытался оспорить итоги конкурса, однако «запоздалое слово» не принесло успеха.

Несмотря на подтверждение гипотезы о корреляции ресурсных возможностей МО и характера конкурсной кампании по избранию главы в трех рассмотренных группах МО («бедных», «относительно бедных» и «средняков»), результаты исследования демонстрируют отсутствие явной зависимости в группах «богатых» и «относительно богатых». Предположения о влиянии высокого уровня финансовой автономии муниципалитета на реализацию конкурентного и конфликтного сценариев конкурсной кампании не подтвердились. Согласно данным табл. 3, соотношения конфликтных-неконфликтных конкурсов и конкурентных-неконкурентных в группах ресурсобеспеченных муниципалитетов одинаково, а вариант неконкурентного/неконфликтного избрания главы так же распространён, как вариант конкурентного/конфликтного избрания.

Заметим, активное вмешательство региональной власти (вплоть до открытого неприятия кандидатов от местных элит и попыток изменить процедурные правила проведения конкурса) наблюдается в ходе конкурсных кампаний по избранию глав в территориях, близлежащих к краевой столице (Кунгур, Краснокамский район). Кроме того, согласно результатам исследования, в конкурентных территориях региональная власть чаще прибегает к институциональному давлению, стремясь установить максимально комфортные для себя процедурные правила проведения конкурса.

Отдельно остановимся на конкурентных/конфликтных конкурсных кампаниях в Соликамске и Добрянском районе. Лоббистский потенциал регионалов

в Соликамске был использован при согласовании и выдвижении кандидатуры на пост главы города и установке конкурсной комиссии на поддержку кандидата от промышленников (Панов и Петрова, 2017). В результате преемник самостоятельно ушедшего в отставку бывшего главы Сергея Девяткова Игорь Давлетшин уступил кресло главы директору по лесоснабжению «Соликамскбумпрома» Алексею Федотову. В Добрянском районе конкуренция за должность главы развернулась между действующим руководителем Константином Лызовым и его предшественником Владимиром Варлыгой. Однако последнему, несмотря на перенос сроков принятия решения конкурсной комиссией (по причине отсутствия ее председателя – главы администрации губернатора Анатолия Маховикова), так и не удалось выйти в финал.

Конфликтный, но неконкурентный конкурс в Соликамском районе примечателен изменением процедурных правил по вопросу принадлежности председателя к той или иной части конкурсной комиссии. Возвращение изначально установленной нормы о выборе председателя из состава «губернаторской части», а не «муниципальной», является некой демонстрацией лояльного отношения главы района Олега Полякова к краю. «Технические» кандидаты «обеспечили» инкумбенту уверенную победу.

Бесконфликтность и неконкурентность конкурсных кампаний по избранию глав характерны для тех муниципалитетов из группы «богатых» и «относительно богатых», в политическом пространстве которых доминирует местная промышленная группа (Березники, Губаха), команда муниципального руководителя (Горнозаводский, Чернушинский районы), региональные власти (Пермь). Такая монополизация власти превращает конкурс в хорошо управляемый процесс, за «занавесом» которого зачастую могут разворачиваться неформальные практики межэлитных взаимодействий: от «мирного» политического торга до жесткого принуждения, тем не менее, не проявленные открыто. Так, широкие ресурсные возможности данных территорий сочетаются со стабильными и предсказуемыми политическими процессами по избранию глав.

Результаты проведенного исследования подтвердили поставленную гипотезу не в полной мере. Как и предполагалось, для групп муниципалитетов с низким значением индекса сбалансированности местных бюджетов, как правило, характерны неконфликтные и неконкурентные конкурсы. Региональная власть предпочитает занимать пассивную позицию и предоставляет местной элите контроль над процессом. По мере роста ресурсных возможностей территорий регионалы ведут себя более активно, вмешиваясь как в процедуру проведения конкурса по избранию главы (несмотря на то, что это прерогатива органов МСУ), так и непосредственно «продавливая» желаемую кандидатуру. Политическое пространство взаимодействия «усложняется», в том числе, наличием в локальном сообществе нескольких сильных элитных групп. Именно поэтому в территориях со средним значением индекса сбалансированности отмечается преобладание конкурентных

и конфликтных конкурсов над неконкурентными и неконфликтными. Отклонение от поставленной гипотезы наблюдается в группах «богатых» и «относительно богатых» муниципалитетов. Только в половине случаев ресурсный потенциал данных территорий сочетается с конкурентностью и конфликтностью конкурсных кампаний. В остальных случаях высокий уровень финансовой автономии муниципалитетов коррелирует с неконкурентным и неконфликтным избранием главы. На наш взгляд, в «богатых» территориях, помимо фактора ресурсных возможностей («структурный» фактор), свое действие усиливает иной фактор (можно условно обозначить его как «акторный»), связанный с повышенным вниманием региональной власти к таким территориям. Учитывая высокую «цену вопроса», регионалы более тщательно подходят к проведению конкурсных кампаний: ведут переговоры, согласования с разными элитными группами. Таким образом, два фактора (ресурсные возможности и повышенное внимание акторов) действуют в противоположных направлениях: с одной стороны, широкая ресурсная база формирует большой «внутренний» потенциал для конкурентности и конфликтности политического процесса; с другой – привлекает особое внимание акторов «извне», что в итоге обуславливает меньшую конкурентность и конфликтность конкурсных кампаний. «Бездействием» «акторного» фактора можно объяснить появление «исключений» в группе «бедных» МО. Меньшее внимание региональной власти открывает большие возможности для развития «неуправляемых» конкурсных кампаний – конкурентных и конфликтных случаев.

Финансовая поддержка

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)».

Библиографический список

- Витковская, Т.Б. (2008) 'Локальная политическая элита современной России: характерные особенности и трансформация', *Политическая наука*, № 3. URL: http://gendocs.ru/v1942/политическая_наука_2008_03?page=10 (дата обращения 23.12.2013). [Vitkovskaya, T.B. (2008) 'Local political elite of modern Russia: characteristics and transformation' [Lokal'naya politicheskaya elita sovremennoi Rossii: kharakternye osobennosti i transformatsiya], *Political Science*, 3. (In Russ.)].
- Витковская, Т.Б. (2017) 'Влияние конфигурации элит на рекрутирование глав городов Прикамья: специфика двухуровневых муниципалитетов', *Вестник Пермского университета. Политология*, № 3. [Vitkovskaya, T.B. (2017) 'The elite structure and recruitment of the town heads in the Perm region' [Vliyanie konfiguratsii elit na rekrutirovanie glav gorodov Prikam'ya: spetsifika

dvukhurovnevykh munitsipalitetov], Review of Political Science, 3, pp. 184–197. (In Russ.).

Григоров, В.Э. (2009) *Анализ влияния реформы местного самоуправления и реформы межбюджетных отношений на финансовые основы местного самоуправления в Российской Федерации*. Москва: Фонд «Институт экономики города». [Grigоров, V.E. (2009) The analysis of the influence of the local government reform and the interbudgetary relations reform on financial bases of local government in the Russian Federation [Analiz vliyaniya reformy mestnogo samoupravleniya i reformy mezhibyudzhetykh otноshenii na finansovyе osnovy mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii]. Moscow: The Institute for Urban Economics Fund Publ. (In Russ.).]

Дробозина, Л.А. (ред.) (2001) *Финансы: учебник для ВУЗов*. Москва: ЮНИТИ. [Drobozina, L.A. (ed.) (2001) Finance: the textbook for institutions of higher education [Finansy: uchebник dlya vysshikh uchebnykh zavedenii]. Moscow: YuNITY Publ. (In Russ.).]

Зуйкина, А.С. (2012) 'Межбюджетные отношения и финансовая автономия муниципальных образований в Пермском крае в условиях реализации реформы МСУ', *Вестник Пермского университета. Политология*, № 3. [Zuikina, A.S. (2012) 'Perm Krai Intergovernmental Budget Relations and Municipal Autonomy in the Context of the Local Self-Government Reform' [Mezhibyudzhetye otноsheniya i finansovaya avtonomiya munitsipal'nykh obrazovaniy v Permskom krae v usloviyakh realizatsii reformy MSU], *Vestnik Permskogo universiteta. Politologiya*, № 3. (In Russ.).]

vaya avtonomiya munitsipal'nykh obrazovaniy v Permskom krae v usloviyakh realizatsii reformy MSU], Review of Political Science, 3, pp. 143–161. (In Russ.).

Зуйкина, А.С., Кочнева, Ю.К. (2017) 'Конкурсы на должность глав муниципалитетов в Пермском крае: эффекты процедурных правил', *Вестник Пермского университета. Политология*, № 3. [Zuikina, A.S., Kochneva, Yu. K. (2017) 'The competitions for the municipal head positions in the Perm region: effects of procedural rules' [Konkursy na dolzhnost' glav munitsipalitetov v Permskom krae: efekty protsedurnykh pravil], Review of Political Science, 3, pp. 169–183. (In Russ.).]

Ковин, В.С., Петрова, Р.И. (2017) 'Конкурентность в локальном политическом пространстве: конкурсы по избранию глав МСУ и выборы депутатов представительных органов власти в муниципальных районах и городских округах Пермского края в 2012–2017 гг.' *Вестник Пермского университета. Политология*, № 4. [Kovin, V.S., Petrova, R.I. (2017) 'Competitiveness in elections to representative bodies in urban districts and municipal areas of Perm region in 2012–2017' [Konkurentnost' v lokal'nom politicheskom prostranstve: konkursy po izbraniyu glav MSU i vybory deputatov predstavitel'nykh organov vlasti v munitsipal'nykh raionakh i gorodskikh okrugakh Permskogo kraya v 2012–2017 gg.], Review of Political Science, 4, pp. 5–25. (In Russ.).]

Ледяев, В.Г., Чирикова, А.Е. (2013) 'Гу-

- бернатор и его команда в пространстве городской политики малых российских городов', *Вестник Пермского университета. Политология*, № 3. [Ledyayev, V.G., Chirikova, A.E. (2013) 'Governor and his team in the political arena of small Russian towns' [Gubernator i ego komanda v prostranstve gorodskoi politiki malykh rossiiskikh gorodov], *Review of Political Science*, 3, pp. 4–25. (In Russ.)].
- Панов, П.В., Петрова, Р.И. (2017) 'Представительные органы МСУ Пермского края как канал лоббирования интересов региона: новая система рекрутирования глав МСУ', *Вестник Пермского университета. Политология*, № 2 [Panov, P.V., Petrova, R.I. (2017) 'Local legislatures of the Perm region as a channel of lobbying interests of the region: a new system of mayors' recruitment' [Predstavitel'nye organy MSU Permskogo kraia kak kanal lobbirovaniya interesov regiona: novaya sistema rekrutirovaniya glav MSU], *Review of Political Science*, 2, pp. 109–119. (In Russ.)].
- Bird, R. and Smart, M. (2002) *Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Clark, G.A. (1984) 'Theory of Local Autonomy', *Annals of the Association of American Geographers*, 74(2), pp. 195–208.
- Pratchett, L. (2000) *Towards a Separation of Local Autonomy and Local Democracy*. Paper presented at the ECPR Joint Session of Workshops, Grenoble, April.

Информация об авторе

Зуйкина Анна Сергеевна – кандидат политических наук, доцент кафедры Госу-дарственного управления и истории, ФГБОУ ВО «Пермский национальный исследовательский политехнический университет». E-mail: votinova@inbox.ru (ORCID: 0000-0001-7643-5906. ResearcherID: O-8116-2018).

Статья принята к печати: 15.10.2018

RESOURCE POTENTIAL OF MUNICIPALITIES AND ITS INFLUENCE ON INTER-ELITE RELATIONSHIP IN COURSE OF COMPETITIONS FOR THE MUNICIPAL HEAD POSITIONS (A CASE STUDY OF PERM KRAI)

A. S. Zuykina

Perm National Research Polytechnic University

Abstract

The article reveals how resource potential of municipalities influence the process of municipal heads election in course of competition. After its introduction into federal legislation, the new way of recruiting municipal heads became widespread in most regions of the Russian Federation, including Perm Krai. Analysis of implementation of the so-called 'competitive model' in the region reveals distinctions between different municipalities connected with the configuration of local and regional elites, the degree of political actors' interest, procedural rules, etc. All of this is estimated by the criteria of competitiveness and conflictness. The author compares the political typology of competitions by these criteria with the resource potential of municipalities (index of local budgets balance) and proposes a hypothesis about the prevalence of conflict and competitive elections of heads in 'rich' territories and, on the contrary, noncompetitive and non-conflict campaigns in 'poor' ones. The research results confirm this assumption, first of all, for the groups of municipalities with lower and 'average' resource potential. In 'rich' municipalities, the relationship between the resource potential and the character of campaigns is manifested in a different way: a wide resource base of the territory forms a higher internal potential for competition and conflicts, and therefore is of particular interest to regional authorities, who plan the competition scenario in advance and control its execution.

Keywords: competition for the election of the head; resource potential of municipal units; balanced local budget; financial autonomy of local government; inter-elite relationship; competition; conflictness.