

УДК-328:352(470.53)

DOI: 10.17072/2218-1067-2019-4-19-30

**ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ МСУ В УСЛОВИЯХ
ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ
МУНИЦИПАЛИТЕТОВ (НА ПРИМЕРЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ)**

Анна Зуйкина

Пермский национальный исследовательский политехнический университет

Аннотация

В статье раскрываются особенности реализации политического потенциала представительных органов МСУ в условиях территориальных преобразований муниципалитетов. Результатом стихийных процессов реформирования территориальных основ местной власти, запущенных в ряде субъектов РФ, становится сворачивание поселенческого уровня и укрупнение муниципалитетов. В Пермском крае локальные процессы развиваются в соответствии с федеральными трендами в отношении института МСУ: на протяжении последних двух лет в центре внимания оказался вопрос преобразования районов в городские (муниципальные) округа. Согласно материалам интервью и средств массовой информации, анализу правовых актов и данных электоральной/бюджетной статистики, региональные власти, продвигая идею преобразования муниципалитетов, применяли в отношении местных властей всю совокупность стратегий убеждения, стимулирования и подчинения. Особое внимание уделялось механизмам финансового поощрения муниципалитетов. Согласно материалам проведенного интервью с представителями местной власти, предложения региона в сфере межбюджетных отношений сыграли важную роль в принятии органами МСУ положительных решений о преобразовании. Тем не менее, как показало исследование, в ряде случаев «палки в колеса вставляли» советы депутатов поселений, реализуя представительские функции и действуя в соответствии с мнением населения.

Ключевые слова: представительный орган МСУ; реформа территориальной организации МСУ; преобразование муниципалитетов; городской округ; муниципальный округ; межбюджетные отношения; стратегии стимулирования.

Второе десятилетие с начала реализации реформы МСУ в России характеризуется поэтапным «наступлением» регионов (легализованным инициативами Центра посредством принятия поправок в ФЗ №131 «Об общих принципах организации МСУ в Российской Федерации») на самостоятельность муниципалитетов. В 2014–2015 гг. в сферу принятия решений субъектов РФ попали такие значимые аспекты муниципальной автономии, как правила разграничения полномочий и порядок формирования органов МСУ. Возросший политический потенциал региональной власти на данном этапе был усилен в период 2017–2019 гг. На этот раз объектом внимания государства стала территориальная организация МСУ. Исключив необходимость проведения местного референдума в процессе преобразования территорий, тем самым ограничив возможности жителей в выражении мнения исключительно решением представительного органа¹ муниципального образования (далее МО), Центр способствовал развертыванию в стране масштабной кампании по укрупнению муниципалитетов². Препятствием массовому преобразованию муниципальных районов (далее МР) в городские округа (далее ГО) и соответственно упразднению поселенческого уровня стало преобладание в значительной части районов сельских территорий. Федерация в очередной раз отреагировала на запрос регионалов: весной 2019 г. в ФЗ №131 появляется новый вид МО -

© Зуйкина А. С., 2019

¹ Представительные органы, местные советы, муниципальные ассамблеи, местные legislatures здесь и далее понимаются как синонимы.

² Нововведения федерального законодательства о МСУ в апреле 2017 г. отразили реальные практики, происходящие в субъектах РФ. Так, массовое преобразование в ГО 16 районов наблюдалось в период 2015–2017 гг. в Подмосковье. В Калининградской, Нижегородской, Оренбургской, Магаданской областях укрупнение муниципалитетов приобрело «стихийный» характер: отсутствуют цели, задачи, оценка территориальных изменений организации МСУ; размывается понятие «городского округа» – происходящие преобразования сельских территорий являются не более чем «переименованием» МР в ГО.

муниципальный округ, по сути представляющий собой сельский аналог городского округа, с идентичными вопросами местного значения. Различие двух округов вытекает из уточненного теми же поправками понятия «городской округ». Последний создается при условии проживания не менее двух третей населения в городах и (или) иных городских населенных пунктах (п. 1 ст. 2. ФЗ №131). Создание муниципального округа позволило продолжить приостановленный процесс преобразования районов в одноуровневые муниципалитеты. Вероятно, в ближайшем будущем ряд новоиспеченных ГО, сомнительных с точки зрения соответствия критериям «городского округа», также получит новое наименование.

Усиление влияния региональных властей на муниципалитеты в результате изменений федерального законодательства о МСУ представляется автором не столь однозначным. Введение конкурсной модели избрания главы МО (фактическое назначение ставленника губернатора), укрупнение территорий (сокращение центров принятия решений на местном уровне в связи с упразднением поселений), с одной стороны, усилили подконтрольность локальных политических процессов региональной администрации, с другой – повысили потенциальную значимость представительного органа в системе муниципальной власти. Во-первых, в условиях ограничения форм участия граждан в осуществлении МСУ (отмена прямых выборов «мэров», местного референдума в случае территориальных преобразований) особенно значимой становится роль муниципального парламента как проводника и выразителя интересов местного сообщества; институт народных избранников в системе органов МСУ превращается в единственный формальный «канал» трансляции и продвижения общественного мнения. Во-вторых, в связи с наделением региональных властей дополнительными правовыми возможностями влияния на локальную политику (избрание главы по конкурсу, перераспределение полномочий между уровнями власти) возрастает внимание субъектов РФ к депутатам как ключевым политическим акторам на местном уровне. Согласно теории институционализма, изменение правил взаимодействия может вести к трансформации соотношения политических сил, к обновлению конфигураций акторов. В настоящее время под влиянием новых формальных институтов муниципальный парламент способен укрепить позиции.

В рамках данного исследования интересно определить, каким образом и в какой степени муниципальные ассамблеи реализуют имеющийся политический потенциал в условиях нового этапа реформирования территориальных основ МСУ? Какие стратегии используют ключевые субъекты реформы, реализуя поставленные цели?

Исследование проводится на основе анализа материалов Пермского края. Регион активно внедряет нововведения центра в сфере МСУ. В марте 2015 г. – практически сразу после внесения поправок в ФЗ №131 - в крае введена конкурсная модель избрания главы МО, в результате чего взаимодействие краевых властей и местных депутатов приобретает иную ценность (Зуйкина и Кочнева, 2017). С 2018 г. региональные власти во главе с новым губернатором М.Г. Решетниковым запускают процесс преобразования муниципалитетов, призывая – в целях оптимизации затрат на управленческий аппарат – к упразднению поселений. В настоящее время круг вопросов, связанных с переходным периодом преобразования МР в городские/муниципальные округа, становится первостепенным в политической повестке большинства территорий Прикамья. В очередной раз центром принятия решений оказывается местная легислатура. Пристальный взгляд на представительный орган со стороны региональных властей дополняется повышенным вниманием населения, лишенного возможности проводить референдум и ограниченного в выражении мнения публичными слушаниями. Так, эмпирический опыт Пермского края крайне ценен для раскрытия особенностей реализации политического потенциала представительных органов МСУ в условиях территориальных преобразований. В данном исследовании акцент ставится на местных советах в городских и сельских поселениях.

Пространство локальной политики все чаще становится объектом внимания со стороны российских исследователей в регионах. Прежде всего, необходимо отметить исследования межэлитных взаимодействий в рамках локального сообщества (Мохов, 2007; Сельцер, 2014; Пустовойт, 2014; Витковская, 2018; Dahl, 1961). Тщательно проработана тематика функционирования исполнительных органов власти, глав МО, что вполне закономерно в связи с их традиционно ведущей ролью в системе разделения властей, а также их взаимодействие с представительными органами (Старостин, 2003; Ледяев и Чирикова, 2015; Ross, 2006). Вопросы влияния региональных властей на принятие решений в муниципалитетах, в том числе через межбюджетные отношения, также поднимаются рядом авторов (Ледяев и Чирикова, 2013; Зуйкина, 2016; Панов и Петрова, 2017; Williamson, 1996). В условиях укрепления «вертикали власти» важным представляется анализ реальных политических возможностей муниципальных ассамблей в реализации функции представительства интересов местного сооб-

щества (Витковская и Рябова, 2016). Зачастую инициативы региона не поддерживаются жителями – в подобных случаях решающее значение имеет консолидированная позиция депутатов.

С целью исследования реального политического потенциала местных legislатур, стратегий и практик взаимодействия региональных властей и представительных органов МСУ в условиях территориальных преобразований используется комплекс количественных и качественных методов: кросс-темпоральный анализ процесса реформирования территориальных основ МСУ в Пермском крае, метод экспертного интервью; case-study, посредством которого раскрываются особенности взаимодействия депутатов отдельных МО и региональной власти; статистический анализ данных о численном составе местных советов и их количестве в до- и постреформенный периоды, анализ бюджетной и электоральной статистики. Эмпирической базой исследования выступают нормативно-правовые акты федеральных, региональных и муниципальных органов власти, данные бюджетной и электоральной статистики, материалы местных и региональных СМИ, интервью с представителями Правительства Пермского края, органов МСУ в районах и поселениях.

Реформа территориальной организации МСУ в Пермском крае: от двухуровневости к «оптимизации подчинения»

До принятия ФЗ №131 в состав Пермской области входило 48 МО, в состав Коми-Пермяцкого автономного округа – 7¹. В результате досрочного запуска властями Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа реформы МСУ в 2005 г. на территории двух регионов было образовано 365 МО. Так, количество муниципалитетов, в сравнении с дореформенным периодом, увеличилось в данных субъектах РФ в 8 раз. До начала 2018 г. на территории «объединенного» Пермского края насчитывалось 337 МО, в том числе 8 ГО, 40 МР, 29 городских и 260 сельских поселений. Однако за последние два года административная карта муниципалитетов стала напоминать схему территориальной организации МСУ, существовавшую в Прикамье в начале 2000-х гг. Следы реформы Козака на территории Пермского края – прежде всего, в части приближения МСУ к населению посредством создания поселенческого уровня – практически стерлись спустя полтора десятка лет после их образования, также в ускоренном формате.

Попытки укрупнения МО предпринимались в регионе и ранее (Зуйкина, 2018). Местные власти следовали двумя путями: 1) через преобразование МР в ГО (попытки остановить межэлитные конфликты районных и поселенческих властей); 2) через объединение поселений (в связи с дефицитом бюджета, «кадровым голодом», неэффективным расходованием бюджетных средств на управленческий аппарат, малочисленностью населения).

Накануне выборов высшего должностного лица Пермского края в сентябре 2017 г. и.о. обязанности губернатора М.Г. Решетников отметил, что в случае его победы в регионе будет актуализирован вопрос укрупнения МО. В настоящее время процессы преобразования МР в ГО приобрели массовый характер: положенный губернатором вектор на упразднение поселенческого уровня МСУ подкрепляется инициативами с мест.

«Открыли» процесс территориальных преобразований через изменение статуса административных центров (с городского поселения на ГО) и последующего присоединения оставшихся поселений в 2018 г. Гремячинский и Кизеловский районы. В марте депутаты краевого парламента поддержали проекты законов о создании Краснокамского и Чайковского ГО. В мае аналогичные решения приняты Законодательным собранием Пермского края относительно Горнозаводского и Оханского районов. Параллельно в регионе протекали объединительные процессы муниципалитетов второго уровня. В конце марта на публичных слушаниях жители семи поселений Соликамского района поддержали присоединение к расположенному рядом ГО Соликамску, что впоследствии отразили решения Советов депутатов поселений, районного Земского собрания и подытожило решение регионального Законодательного собрания. В мае краевой парламент принял аналогичный закон о преобразовании поселений, входящих в состав Усольского района, путем объединения с городским округом Березники. Так, в 2018 г. в 8 территориях Пермского края были ликвидированы представительные и исполнительные органы власти поселений. Количество ГО увеличилось до 14, количество МР, городских и сельских поселений уменьшилось до 32, 21, 213 соответственно.

¹ Помимо реализации муниципальной реформы в регионе параллельно разворачивался процесс интеграции. 1 декабря 2005 г. в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа создан новый субъект - Пермский край.

Политическая жизнь в Прикамье в первой половине 2019 г. прошла на волне повсеместного создания городских округов. Ежемесячно Законодательное собрание Пермского края утверждало преобразование двухуровневых МО в одноуровневые: февраль – Верещагинский, Осинский, Чернушинский, Суксунский; март – Добрянский, Ильинский, Красновишерский, Октябрьский, Очерский, Чердынский, Чусовской; апрель – Нытвенский городской округ. На этом, однако, возможности изменения вида МО с районного на городской оказались исчерпаны. Оставшиеся сельские территории, несмотря на наличие спорных предыдущих практик натягивания наименования «городской округ»¹, сложно было отнести к городским. Изменения ФЗ №131 от 1 мая, посредством которых введен новый вид МО – муниципальный округ, позволили устранить препятствие. Уже 27 мая решением Законодательного собрания Пермского края созданы Ординский, Березовский, Александровский муниципальные округа. В июне завершилось преобразование шести районов бывшего Коми-Пермяцкого округа и Уинского района. На очереди – Кишертский и Бардымский районы, в которых уже состоялись публичные слушания, и приняты решения Земских собраний. Кроме того, по словам одного из министров Правительства Пермского края, вопрос о создании муниципальных округов актуализирован в Еловском, Куединском и Сивинском районах, и – вероятно к концу года – будет решен согласно замыслу региональных властей². Таким образом, в 2019 г. еще 24 территории Прикамья провели преобразование: количество ГО увеличилось до 26, 10 районов стали именоваться муниципальными округами. На данный момент поселенческий уровень МСУ продолжает функционировать лишь в 10 территориях, причем это только сельские поселения, городские поселения в Пермском крае полностью упразднены.

В рамках исследования автором составлена «количественная» характеристика института представительных органов МСУ в преобразованных муниципалитетах (табл. 1).

Таблица 1

Представительные органы (ПО) в муниципалитетах Пермского края до и после реформы: количественный аспект³

ГО/МО	Кол-во ПО и деп. до реформы ⁴	Кол-во ПО и деп. после реформы	Разница	Число деп. на 1000 чел. (2008)	Число деп. на 1000 чел. (2018)	Разница
Гремячинский	5 ПО, 60 деп	1 ПО, 15 деп	4	3,98	1,37	2,9
Кизеловский	6 ПО, 65 деп	1 ПО, 15 деп	4,3	2,11	0,76	2,8
Чайковский	11 ПО, 125 деп	1 ПО, 25 деп	8,3	1,15	0,24	4,8
Краснокамский	5 ПО, 65 деп	1 ПО, 20 деп	3,3	0,92	0,27	3,4
Горнозаводский	8 ПО, 82 деп	1 ПО, 17 деп	4,8	2,94	0,72	4,1
Оханский	9 ПО, 86 деп	1 ПО, 15 деп	5,7	5,01	0,93	5,4
Соликамский	8 ПО, 82 деп	1 ПО, 24 деп	3,4	4,65	0,22	21,3
Усольский	5 ПО, 77 деп	1 ПО, 28 деп	2,8	5,58	0,18	31,4
Верещагинский	8 ПО, 96 деп	1 ПО, 21 деп	4,6	2,21	0,53	4,2
Осинский	9 ПО, 94 деп	1 ПО, 15 деп	6,3	2,93	0,52	5,6

¹ В преобразованных в ГО Гремячинском, Оханском, Ильинском, Суксунском, Чердынском районах доля сельского населения составляет более 50%; в Соликамском районе, присоединенном к Соликамску, – 100%.

² Интервью от 03.09.2019 г. [Личный архив автора].

³ Составлено автором на основании анализа электоральной статистики и муниципальных/региональных нормативно-правовых актов.

⁴ Суммируется число депутатов района и поселений.

Чернушинский	16 ПО, 166 деп	1 ПО, 21 деп	7,9	3,18	0,42	7,6
Суксунский	5 ПО, 65 деп	1 ПО, 15 деп	4,3	3,11	0,77	4
Добрянский	9 ПО, 112 деп	1 ПО, 25 деп	4,5	1,83	0,45	4,1
Ильинский	7 ПО, 75 деп	1 ПО, 18 деп	4,2	3,69	0,95	3,9
Красновишерский	6 ПО, 52 деп	1 ПО, 16 деп	3,3	1,98	0,79	2,5
Октябрьский	14 ПО, 150 деп	1 ПО, 15 деп	10	4,31	0,54	7,9
Очерский	6 ПО, 70 деп	1 ПО, 15 деп	4,7	2,84	0,66	4,3
Чердынский	9 ПО, 112 деп	1 ПО, 15 деп	7,5	3,44	0,74	4,7
Чусовской	9 ПО, 111 деп	1 ПО, 25 деп	4,4	1,51	0,37	4,1
Нытвенский	9 ПО, 84 деп	1 ПО, 20 деп	4,2	1,84	0,48	3,8
Ординский	6 ПО, 65 деп	1 ПО, 15 деп	4,3	4,02	1,02	3,9
Березовский	8 ПО, 80 деп	1 ПО, 15 деп	5,3	4,47	0,98	4,6
Александровский	5 ПО, 62 деп	1 ПО, 15 деп	4,1	1,79	0,54	3,3
Кудымкарский	7 ПО, 75 деп	1 ПО, 15 деп	5	2,69	0,66	4,1
Кочевский	6 ПО, 75 деп	1 ПО, 15 деп	5	6,07	1,48	4,1
Юрлинский	4 МО, 45 деп	1 ПО, 15 деп	3	4,07	1,76	2,3
Гайнский	8 ПО, 80 деп	1 ПО, 15 деп	5,3	4,97	1,25	4
Юсьвенский	6 ПО, 65 деп	1 ПО, 15 деп	4,3	2,87	0,86	3,4
Косинский	5 ПО, 55 деп	1 ПО, 15 деп	3,7	7,13	2,39	3
Уинский	6 ПО, 82 деп	1 ПО, 15 деп	5,5	6,49	1,42	4,6
Итого:	2 513 деп	520 деп	4,8	-	-	-

В результате упразднения поселений возможности населения участвовать в процессе принятия решений на местном уровне через представительные органы оказались существенно ограничены. На территориях вновь образованных городских/муниципальных округов действует одна ассамблея, соответственно в разы уменьшается и число депутатов. К примеру, в Октябрьском ГО численность депутатов по сравнению с «районным периодом» уменьшилось в 10 раз. Как демонстрируют данные табл. 1, значения показателя «число депутатов на 1000 населения» до и после укрупнения существенно разнятся. Особенно «пострадали» присоединенные к существующим ГО Соликамский и Усольский районы. На данный момент эти территории вообще не имеют своих представителей в действующих составах городских дум (Соликамска и Березников).

Далее будут раскрыты стратегии взаимодействия региональных и муниципальных властей в процессе реализации укрупнения (каким образом регионалы смогли получить поддержку представи-

тельных органов поселений и районов, осуществляющих самоликвидацию), а также приведены «девиантные» случаи – особенности преобразования в отдельных «несогласных» территориях.

«Кнут или пряник?». С целью реформирования территориальной организации МСУ региональная власть во главе с губернатором использовала в отношении муниципалитетов как «мягкие» стратегии убеждения и стимулирования, так и более «жесткие» стратегии подчинения. Применение первых и последних раскрывается через неформальные практики взаимодействия региональных и местных властей и подтверждается материалами интервью с представителями обеих сторон. Стратегии стимулирования, как правило, касаются сферы межбюджетных взаимоотношений края и МО (в очередной раз демонстрируя политизацию бюджетной сферы) и проявляются в устанавливаемых регионом формальных правилах. С целью раскрытия последних обратимся к анализу нормативно-правовых актов субъекта РФ и данным бюджетной статистики.

В феврале 2018 г. – на старте реформы территориальной организации МСУ – краевой парламент принимает закон № 191-ПК «О финансовом обеспечении в связи с отдельными видами преобразования муниципальных образований в Пермском крае», которым устанавливаются три вида финансовой помощи муниципалитетам, запустившим процесс укрупнения. Во-первых, преобразованным территориям на срок до трех лет предоставляется дополнительная субсидия на реализацию муниципальных программ развития в размере 50% от стоимости программы (оставшиеся 50% – средства местного бюджета). Субсидия определяется как разница в расходах на содержание органов МСУ, получившаяся в результате реформы: каждый рубль, сэкономленный по управленческим расходам, суммируется с рублем краевого бюджета. В условиях ограничения объема субсидий, ежегодно предоставляемых муниципалитетам из регионального бюджета, нововведение открывает возможность пополнения местного бюджета на реализацию вопросов местного значения.

Второе предложение регионалов – компенсация выпадающих в результате преобразования доходов – касается недополученных «укрупненным» муниципалитетом налогов и начисляется до тех пор, пока налоговый потенциал МО не достигнет уровня дореформенного периода. Выпадающие доходы возникают в связи с различием в нормативах отчислений от налогов, поступающих в бюджеты разных МО. Так, часть региональной доли налога на доходы физических лиц, согласно решению властей Пермского края, поступает в бюджеты МР в размере 22%, в бюджеты ГО – 17%.

Наконец, третий вид финансовой помощи представляет собой личную мотивацию для первых лиц МСУ, своего рода вознаграждение за реализацию преобразования. Денежные пособия в размере фактической заработной платы предоставляются главе района и главе администрации района, их первым заместителям и заместителям, главе поселения, председателям представительных органов района и поселений. Пособие вводится на один год; с момента трудоустройства и получения иного источника дохода в размере не ниже заработной платы в период работы в органах МСУ денежное пособие перестает выплачиваться. По замыслу краевых властей, мера распространяется на МО, вступившие в процесс преобразования в 2019 г. Как отмечает представитель КСП одного из муниципалитетов Прикамья, данный стимул «во многом определил скорейшее принятие решения районным представительным органом МСУ»¹.

С июля 2019 г., согласно Постановлению регионального Правительства №456-п, работникам органов МСУ, уволенным в связи с ликвидацией либо сокращением численности или штата, выплачивается компенсация выходного пособия. Заметим, если муниципальные служащие оставили место работы в 4-м квартале 2018 г. и в 2019 г., компенсация из регионального бюджета (в виде иных межбюджетных трансфертов) составляет 100% от общего объема расходов местных бюджетов на выплату выходного пособия, для уволенных в 2020 г. – лишь 50%.

В таблице 2 представлены суммы поступлений из краевого бюджета по четырем вышеназванным мерам финансовой поддержки в разрезе преобразованных в 2018 г. территорий. Таким образом, край подкрепляет идею преобразования муниципалитетов финансовыми преференциями как личного характера, так и общественно-значимого, направленного на решение проблем территории. Большой выигрыш получают местные власти, запустившие процесс ликвидации поселений как можно раньше.

¹ Интервью от 10.08.2019 г. [Личный архив автора].

Поступления из регионального бюджета в поддержку преобразованных в 2018 г. муниципалитетов, тыс. руб.¹

ГО	2019					2020	2021
	субсидия	компенсация выпадающих доходов	выплата пособия отдел. категориям лиц	компенсация выходного пособия	Итого:	субсидия	субсидия
Гремячинский	2537,5	-	3154,9	-	5692,4	10000	10000
Кизеловский	5824,0	10782,1	2742,5	3131,6	22480,2	10000	10000
Краснокамский	16761,4	8926,5	2033,5	5876,2	33597,6	16761,4	16761,4
Оханский	6514,4	6280,5	883,6	978,3	14656,7	10000	10000
Соликамск	41273,7	-	4156,8	2795,9	48226,4	41273,7	41273,7
Чайковский	36057,7	50652,3	4161,0	9288,3	100159,3	36057,7	36057,7
Горнозаводский	10819,0	14750,1	1289,0	1323,1	28181,2	10819	10819
Березники	55938,7	-	2708,5	5930,4	64577,6	55938,7	55938,7
Итого:	1757273	91391	21129	29323	317571	190850	190850

Борьба за местное самоуправление. Запуская тему укрупнения, регион, прежде всего, опирался на лояльность местных властей в районах. Как правило, процесс преобразования развивался по замыслу инициаторов. Представительные органы поселений – после организации разъяснительной работы среди населения (эта задача, в основном, возлагалась на плечи местного главы) и проведения публичных слушаний – принимали положительные решения, что позволяло районным и впоследствии региональным властям документально закрепить преобразование территории. Жители поселений, в некоторых случаях выказывая беспокойство, в большинстве своем полагались на волю властей. В редких исключениях гражданское сообщество выступало против упразднения поселений, организовано развертывая кампанию в данном направлении. Заметим, «бунтарские» поселения выделяются на фоне других поселений в районах более высокими значениями по ряду объективных показателей: численность населения, объем доходов и налоговый потенциал местного бюджета, количество субъектов малого и среднего предпринимательства и т.п. Объектом критики в таких муниципалитетах являются решения представительных органов поселений. Так, в поселениях Оханского района группа гражданских активистов – помимо выступлений на публичных слушаниях, сбора подписей против реформы, обращений к главе региона – в судебном порядке требовала признать незаконным решение Совета депутатов Таборского сельского поселения о согласии жителей на присоединение к округу. Тем не менее, ни судебная, ни законодательная власти не приняли решения в пользу ответственных: за отказом суда в удовлетворении иска последовало принятие региональными парламентами закона о создании Оханского ГО.

Против идеи преобразования публично выступили на своих территориях инициативные группы жителей Зюкайского сельского поселения Верещагинского района и Полазненского городского поселения Добрянского района (в последнем случае - при участии бывшего главы поселения и двух местных депутатов). Траектории сопротивления в обоих случаях были схожи: артикуляция оппозиционного настроения на публичных слушаниях; сбор подписей против ликвидации поселения (1,5 тысячи в первом случае; 5,5 тысяч – во втором); озвучивание парламентариям обнаруженных в организации публичных слушаний нарушений; проблемы противоречивости положительного решения

¹ Составлено автором на основании анализа данных бюджетной статистики архива Министерства территориального развития Пермского края.

муниципальных советов и результатов публичных слушаний, на которых большинство высказывалось против; обращение в суд о признании неправомерными решений представительного органа поселения (Зюкайка) и Законодательного собрания Пермского края (Полазна). Подчеркнем, в обоих поселениях, несмотря на активное гражданское сопротивление, местные представительные органы власти поддержали преобразование. «Жители не понимают, что решение принято не просто так. Поначалу мы сами были против объединения. Но, отбросив эмоции и вникнув в финансовые вопросы, поняли, что поселок нуждается в помощи, и укрупнение станет выходом. Мы можем остаться гордыми, но бедными. Но чтобы это понять, надо разбираться обстоятельно, а это тяжелее», – поясняет председатель городской думы Полазны Валерий Корчагин.

Более критично к реформе отнеслись депутаты Яйвинского городского поселения Александровского района, которые в конце февраля 2019 г. большинством голосов (10 из 15, все являются членами партии «Единая Россия») проголосовали против слияния с районным центром, проецируя артикулированное на публичных слушаниях несогласие жителей. Учитывая весомый экономический «вклад» Яйвы в районный бюджет, население выказало беспокойство по поводу рисков перераспределения ресурсов в пользу Александровска. Впрочем, по прошествии месяца депутаты Яйвинской думы заново провели голосование (на этот раз 10 из 15 поддержали преобразование). Согласно материалам интервью, изменение решения стало следствием проведенных специалистами Министерства территориального развития Пермского края переговоров. Разменной картой оказалась квота на депутатские места в муниципальной ассамблее будущего единого муниципалитета. «Если в Земском собрании Александровского района Яйву представляли три депутата, то теперь в новом представительном органе будут представлять семь (из пятнадцати). Ранее никто не объяснил депутатам этой возможности»¹, – отмечает чиновник регионального Правительства. Так, гарантированное краем представительство поселений в окружном парламенте становится неформальной нормой во взаимодействии региональных и местных властей Прикамья.

«Тяжелая работа», по словам представителя краевого Министерства территориального развития, велась регионом летом 2019 г. в шести МО Коми-Пермяцкого округа. По словам респондента, переговорный процесс проходил на уровне глав поселений – «с депутатами общаться не пришлось». Подобное игнорирование народных избранников в очередной раз демонстрирует перевес центра тяжести в принятии решений в сторону исполнительной власти. Своего рода напоминанием о своем существовании стало «нестандартное» на общем фоне Коми-Пермяцкого округа решение депутатов Иванчинского сельского поселения Гайнского района. Местный совет, отражая мнение большинства жителей, единогласно отклонил проект о слиянии в единый муниципальный округ².

Уникальный случай на территории Пермского края создали Советы депутатов поселений Кунгурского района, которые в своих решениях, несмотря на серьезное давление со стороны региональных и районных властей, отразили позицию жителей, несогласных с присоединением к близлежащему ГО Кунгуру. По результатам публичных слушаний с нетрадиционно большим количеством участников (150–200 чел.) Советы депутатов всех 19 поселений района в начале 2018 г. отклонили проекты решений о преобразовании. Заметим, подавляющее большинство депутатов поселений Кунгурского района избирались как самовыдвиженцы. Поясняя данное решение, народные избранники отмечали возможные негативные последствия реформы: проблемы идентичности жителей; территориальная удаленность органов власти; лишение собственных органов МСУ и прекращение бюджетных полномочий³. В 2018 г. в преддверии выборов Президента РФ региональная администрация в отношении муниципальных властей Кунгурского района взяла тайм-аут, и «самостийные» решения Советов депутатов «поставили точку» в вопросе преобразования. Сегодня на фоне распространения в регионе практик создания городских и муниципальных округов вновь поднимается тема преобразования Кунгурского района. Как отмечает глава одного из поселений, процесс создания муниципального округа предполагается запустить в 2020 г. и завершить к началу плановой всероссийской переписи населения⁴. Каким будет решение депутатского корпуса поселений на этот раз, покажет время. Заметим, по итогам прошедших в сентябре 2018 г. плановых выборов в Советы депутатов поселений Кунгурского района – уже после отклонения представительными органами проектов решений об объ-

¹ Интервью от 03.09.2019 г. [Личный архив автора].

² Наличие выступившего против преобразования одного поселения не является препятствием для принятия регионального закона о создании нового МО: согласно статье 13 ФЗ №131 преобразование не может состояться в случае отсутствия согласия на объединение двух и более поселений.

³ Интервью от 11.07.2018 г. [Личный архив автора].

⁴ Интервью от 23.09.2019 г. [Личный архив автора].

единении – подавляющее большинство депутатских мандатов получили представители «Единой России».

Таким образом, реакцией местных советов на применение региональными властями в отношении муниципалитетов стратегий убеждения и стимулирования в вопросе преобразования стали в большинстве случаев – лояльность, в единичных случаях – протест (поселения Кунгурского района, Яйва, Иванчино). Протестные стратегии в процессе переговоров сторон могли сменяться на стратегии партнёрства (Яйва). Как показало исследование, отсутствие поддержки продвигаемой регионом реформы территориальной организации МСУ не связано с партийной принадлежностью депутатов: изначально проголосовавшая «против» Яйвинская городская дума состояла исключительно из представителей «партии власти»; аналогичен партийный «срез» «несогласного» местного совета Иванчинского сельского поселения. Системная оппозиция в лице КПРФ и ЛДПР на районном уровне «разбавляла» результаты положительного голосования по проектам преобразования позицией «против» (Земское собрание Гайнского района), кроме того, ее представители проявляли себя в публичном пространстве уже на волне протестных акций общественности (Зюкайка, Полазна), – однако ни в первом, ни во втором случаях действия данных партий не повлияли на процесс преобразования.

Во взаимодействии с населением народные избранники в поселениях также применяли различные стратегии: с одной стороны, последовательно реализуя свои представительские и нормотворческие функции, разъясняли жителям положительные и негативные моменты преобразования и в итоге принимали решение в соответствии с общественным мнением; с другой, – открыто навязывали политику региона, презентуя на собраниях и публичных слушаниях мнение губернатора.

В результате реформирования территориальной организации МСУ в Пермском крае в 2018–2019 гг. число депутатов муниципальных органов власти сократилось в пять раз. Поселенческий уровень был упразднен на территории 30 районов из 40. Функционирующие на данный момент районные власти либо уже приступили к преобразованию, либо, согласно материалам интервью, актуализируют данный вопрос в 2020 г. Как показали результаты проведенного исследования, роль фильтра в процессе распространения региональной идеологии укрупнения муниципалитетов в ряде случаев взяли на себя представительные органы поселений. Так, в полной степени реализуя свой политический потенциал, Советы депутатов поселений Кунгурского района «отстояли» право на МСУ, тем самым отразили позицию жителей, несогласных с преобразованием. Впрочем, пример поселений Кунгурского района оказался прецедентным не только для Пермского края, но и для территории всей страны. В подавляющем большинстве случаев депутаты в поселениях и районах единогласно поддерживали доведенную через глав МО региональную политику преобразования. Даже уникальная по своей сути попытка депутатов Яйвинской городской думы выступить против объединения поселений – после проведенных региональными властями переговоров – свелась к пересмотру решения и реализации муниципалитетом в отношении с краем стратегии партнерства. Предметом договоренностей стало число представителей Яйвы в новом Земском собрании округа.

Более распространенным в Прикамье было игнорирование народными избранниками мнения жителей, несогласных с преобразованием. Реализуя во взаимодействии с регионом стратегии лояльности и партнерства, депутаты мотивировали согласие на преобразование возможностью получения дополнительных средств из краевого бюджета. Стратегии стимулирования, применяемые органами власти Пермского края в сфере межбюджетных отношений, сыграли значимую роль в интенсификации процесса упразднения двухуровневых МО. Финансовые бонусы направлялась не только на развитие территории (субсидии), но и на денежное «поощрение» первых лиц преобразованных муниципалитетов.

В условиях повсеместного создания муниципалитетов с одним властным центром повышаются возможности влияния региональной власти на процесс принятия решений представительными органами городских/муниципальных округов, в том числе посредством реализации стратегий подчинения. Очередное уменьшение количества муниципальных выборов – на этот раз в связи с упразднением советов депутатов поселений – повышает значимость результатов нового электорального цикла, а его составляющие – явка избирателей, число кандидатов, итоговое распределение депутатских мандатов между партиями и т.п. – требуют отдельного исследовательского внимания.

Финансовая поддержка

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ, проект № 18-011-00624А «Представительный орган местного самоуправления в малом российском городе: пространство влияния и политический потенциал».

Библиографический список

- Витковская, Т. Б. (2018) 'Локальная политическая элита: особенности мотиваций', *Вестник Пермского научного центра УрО РАН*, 4, сс. 87–92. [Vitkovskaya, T. B. (2018) 'Local elite: motivational profile' [Lokal'naya politicheskaya elita: osobennosti motivacij], *Review of Perm Federal Research Centre UB RAS*, 4, pp. 87–92. (In Russ.)].
- Витковская, Т. Б., Рябова, О. А. (2016) 'Лоббистский потенциал и социальный профиль локальных legislatur (на примере Пермского края)', *Вестник Пермского университета. Политология*, 3, сс. 180–189. [Vitkovskaya, T. B., Ryabova, O. A. (2016) 'Lobbying potential and social profile of local legislatures (by the example of the Perm region)' [Lobbistskij potencial i social'nyj profil' lokal'nyh legislatur (na primere Permskogo kraja)], *Review of Political Science*, 3, pp. 180–189. (In Russ.)].
- Зуйкина, А. С. (2016) 'Динамика стратегий региональных властей в отношении муниципалитетов в Пермском крае в условиях централизации (на примере распределения межбюджетных трансфертов)', *Вестник Пермского университета. Политология*, 3, сс. 155–179. [Zuykina, A. S., (2016) 'The evolution of the strategies of regional authorities in relationship to municipalities in Perm Krai in the conditions of centralization (on the Example of Interbudget Transfers)' [Dinamika strategij regional'nyh vlastej v otnoshenii municipalitetov v Permskom krae v usloviyah centralizacii (na primere raspredeleniya mezhbyudzhetyh transferov)], *Review of Political Science*, 3, pp. 155–179. (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, сс. 169–183. [Zuykina, A. S., Kochneva, Yu. K. (2017) 'Competitions for the municipal head positions in the Perm region: the effects of procedural rules' [Konkursy na dolzhnost glav municipalitetov v Permskom krae: ehffekty procedurnyh pravil], *Review of Political Science*, 3, pp. 169–183. (In Russ.)].
- 'Power in Russian towns: models of interaction between executive and representative bodies'. [Vlast' v malyh rossijskih gorodah: modeli vzaimodejstviya ispolnitel'noj i predstavitel'noj vlasti], *The World of Russia*, 3, pp. 6–32. (In Russ.)].
- Мохов, В. П. (2007) 'Проблемы властных отношений в малых городах', *Такая разная Россия. Политические процессы и местные сообщества в малых городах: Материалы Всероссийской конференции. Пермь*, сс. 18–23. [Mokhov, V. P. (2007) 'Problems of power relations in small towns' [Problemy vlastnykh otnoshenii v malykh gorodakh] in: *Such a different Russia. Political processes and local communities in small towns*. Proceedings of All-Russian conference [Takaya raznaya Rossiya. Politicheskie protsessy i mestnye soobshchestva v malykh gorodakh. Materialy Vserossiiskoi konferentsii]. Perm, pp. 18–23. (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, сс. 111–122. [Panov, P. V., Petrova, R. I. (2017) 'Local Legislatures as a Chanel of Lobbying Interests of the Region: A New System of Mayors' Recruitment' [Predstavitel'nye organy MSU Permskogo kraja kak kanal lobbirovaniya interesov regiona: novaya sistema rekrutirovaniya glav MSU], *Review of Political Science*, 2, pp. 111–122. (In Russ.)].
- Пустовойт, Ю. (2014) 'Городские политические режимы: координация внутриэлитного взаимодействия в крупных промышленных городах', *Государственное управление. Электронный вестник*, 46, сс. 85–106. [Pustovoit, Yu. (2014) 'The city political regimes: coordination of intra-elite interaction in industrial cities' [Gorodskie politicheskie rezhimy: koordinaciya vnutri-elitnogo vzaimodejstviya v krupnyh industrial'nyh gorodah], *State management. Electronic Bulletin*, 46, pp. 85–106. (In Russ.)].
- Сельцер, Д. (2014) 'Прорабы и конструкции: ло-

- Зуйкина, А. С. (2018) Территориальные преобразования не приводят к сокращению управленческих расходов. Комитет гражданских инициатив [электронное издание]. URL: <https://komitetgi.ru/analytics/3751/> (дата обращения: 12.04.2018). [Zuykina, A. S. (2018) 'Territorial changes do not reduce management costs' [Territorial'nye preobrazovaniya ne privodyat k sokrashcheniyu upravlencheskih raskhodov], Moskva: Komitet grazhdanskih iniciativ [online]. Available at: <https://komitetgi.ru/analytics/3751/> (Accessed: 12th April (2018)). (In Russ.)].
- Ледяев, В. Г., Чирикова, А. Е. (2013) 'Губернатор и его команда в пространстве городской политики малых российских городов', *Вестник Пермского университета. Политология*, 3, сс. 4–25. [Ledyayev, V. G., Chirikova, A. E. (2013) 'Governor and his team in space of urban policy of the small Russian cities'. [Gubernator i ego komanda v prostranstve gorodskoj politiki malyh rossijskih gorodov], *Review of Political Science*, 3, pp. 4–25. (In Russ.)].
- Ледяев, В. Г., Чирикова, А. Е. (2015) 'Власть в малых российских городах: модели взаимодействия исполнительной и представительной власти', *Мир России*, 3, сс. 6–32. [Ledyayev, V. G., Chirikova, A. E. (2015) 'Local elites and municipal power in Russia', *Современные политические процессы*, 1, сс. 163–179. [Seltser, D. (2014) 'Pro-Slaves and Designs: Local Elites and Municipal Power in Russia' Modern Political Processes' [Proraby i konstrukcii: lokal'nye elity i municipal'naya vlast' v Rossii], *Modern political processes*, 1, pp. 163–179. (In Russ.)].
- Старостин, А. М. (2003) Эффективность деятельности административно-политических элит: критерии оценки и анализ состояния в современной России. Ростов-на-Дону. [Starostin, A.M. (2003) Efficiency of administrative and political elites: evaluation criteria and analysis of the state in modern Russia [Effektivnost' deyatel'nosti administrativno-politicheskikh elit: kriterii ocenki i analiz sostoyaniya v sovremennoj Rossii]. Rostov-na-Donu. (In Russ.)].
- Dahl, R. A. (1961) *Who Governs: Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press.
- Ross, C. (2006) 'The tortuous path of local government reform in the Russian Federation', *Local Government Studies*, vol. 32, 5, pp. 639–658, DOI: <https://doi.org/10.1080/03003930600896251>.
- Williamson, O. E. (1996) *The mechanisms of governance*. Oxford University Press.

Информация об авторе

Зуйкина Анна Сергеевна – кандидат политических наук, доцент кафедры Государственного 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: 15.10.2019

**LOCAL REPRESENTATIVE BODIES IN THE CONTEXT OF TERRITORIAL
TRANSFORMATIONS OF MUNICIPALITIES
(A CASE STUDY OF THE PERM REGION)**

A. S. Zuikina

Perm National Research Polytechnic University

Abstract

The article reveals the peculiarities of realizing the political potential of local representative bodies in the context of territorial transformation of municipalities. The processes of reforming the territorial foundations of local power, launched in a number of Russian regions, result in the reduction of the settlement level and enlargement of municipalities. In the Perm region, the local processes are developing in accordance with federal trends: the transformation of districts into city (municipal) districts has been the focus of attention over the past two years. According to interviews, the media, and analysis of legal acts and electoral / budgetary statistics, regional authorities promoted the idea of transforming municipalities and applied persuasion, incentive, and subordination strategies to local authorities. Particular attention was paid to the mechanisms of financial encouragement of municipalities by the region. The proposals of the region in the sphere of inter-budget relations played an important role in adopting positive decisions of the local bodies regarding transformation. However, settlement councils of deputies stopped the process in some cases, exercising representative functions and acting in accordance with the public opinion.

Keywords: representative body; reform of the territorial organization of local government; transformation of municipalities; city district; municipal district; inter-budget relations; incentive strategies.