

УДК-323:352(470+571)

DOI: 10.17072/2218-1067-2022-4-29-39

## НЕДИСЦИПЛИНИРОВАННЫЕ МУНИЦИПАЛИТЕТЫ: СБОИ ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ И ЛОКАЛЬНАЯ АВТОНОМИЯ В РОССИИ В 2010-е ГГ.

И. К. Шевцова, А. В. Гилев

*Шевцова Ирина Константиновна*, к.полит.н., доцент кафедры политических наук, Пермский государственный национальный исследовательский университет.  
E-mail: irinashevtsova777@google.com (ORCID: 0000-0003-2605-2928. ResearchID: S-8816-2018).

*Гилев Алексей Владимирович*, к.полит.н., доцент департамента политологии и международных отношений, НИУ ВШЭ, Россия, Санкт-Петербург.  
E-mail: agilev@hse.ru (ORCID: 0000-0002-7607-3914).

### Аннотация

Уровень политической автономии муниципалитетов в России справедливо оценивается как крайне низкий. Кроме того, что муниципалитеты имеют небольшой объем полномочий и финансовых возможностей, вышестоящие власти обладают многочисленными рычагами контроля за местными главами. Возможности региональных властей назначать и увольнять глав муниципалитетов и укрепление позиций партии власти были нацелены на контроль за необходимыми результатами выборов и проведение особо значимых политических курсов. Однако существующие инструменты централизации на местном уровне нередко дают сбои.

Исследуются два различных сценария автономности локальных элит. Первый сценарий типичен для назначенных мэров, чьи стимулы инвестировать усилия в политику вышестоящих властей нивелируются ограниченными возможностями региона по их увольнению и незначительным масштабом вознаграждений муниципалитетов по итогам выборов. Второй сценарий касается выборных мэров, которые более респонсивны к запросам избирателей, имеют политическую машину для обеспечения нужных итогов голосования и стремятся обменять электоральную лояльность на предпочтения для муниципалитета. Другой вывод состоит в том, что даже будучи слабыми на муниципальном уровне, формальные институты (процедуры назначения мэров, ассамблеи, партии) не только помогают региональной власти консолидировать местные элиты, но и предоставляют местным элитам возможности для более эффективной борьбы за свои интересы. Исследование базируется на материалах интервью с местными депутатами, чиновниками и экспертами, проведенными в Свердловской и Иркутской областях летом 2022 г., а также на материалах СМИ.

**Ключевые слова:** муниципальная политика; главы местного самоуправления; местная автономия; региональная политика; политические машины; власть и бизнес в России.

### Введение

“У нас много было таких историй, когда на планерках у губернатора мэры вставали и говорили: «Слушай, ну ты какой уже? Пятый? Хочешь результат? Давай деньги. Нету денег – нету пищи, как говорится. И это даже единороссы говорили”. Это цитата из интервью одного бывшего регионального политика о взаимоотношениях региональной и муниципальной власти в его регионе в 2010-е гг. (респондент 5, местный политик). В этом регионе мэрам, вопреки всем федеральным тенденциям, удалось сохранить политический вес, что позволяло выдвигать собственные условия во время предвыборных кампаний, сопротивляться политике укрупнения муниципалитетов и даже сохранять процедуру всенародных мэрских выборов. Настоящая статья посвящена подобным исключительным случаям. На основе полевой работы в двух политически активных регионах мы обнаруживаем несколько механизмов, способствовавших более автономному поведению местных элит вопреки воз-

действию инструментов централизации, взятых на вооружение региональными и федеральными властями.

Современный уровень местной политической автономии в России традиционно оценивается как крайне низкий. Это во многом справедливо, поскольку вышестоящие власти обладают многочисленными рычагами контроля за местными главами: от контроля за процессом назначения через конкурсную процедуру до возможности отправления в отставку. Главы несут ответственность за реализацию политических курсов вышестоящих властей, как было в случае с т.н. майскими указами В. В. Путина, и обеспечение необходимых электоральных результатов (Reuter et al., 2016; Shkel, 2021). Параллельно с политической самостоятельностью муниципалитеты потеряли и финансовую, став зависимыми от региональных и федеральных программ (Туровский, 2015; Гилев, Шевцова, 2019; Gilev, Dimke, 2021). Кроме того, как показывают исследования, руководители муниципалитетов, прежде всего оппозиционные, подвергаются большому риску уголовных преследований, что также лишает их самостоятельности при реализации политик (Buckley et al., 2022). Другим важным механизмом “вертикализации” управления было постепенное усиление влияния партии власти сначала в регионах, а затем и на местном уровне, которая также выступила в роли рычага контроля за нижестоящими элитами и инструмента предотвращения элитных расколов (Reuter, Remington, 2009; Gel'man, Ryzhenkov, 2011).

Вместе с тем работа существующих инструментов централизации зачастую дает сбои. Встраивание мэров в политические машины регионов часто не обеспечивает нужных электоральных результатов, а конкурсная процедура утверждения глав муниципалитетов иногда сталкивается с сопротивлением местных советов, даже при доминировании в них представителей партии власти. Консолидирующим же возможностям последней нередко препятствуют очень разрозненные корпоративные интересы локального бизнеса. В этой статье мы попытаемся объяснить, как на местном уровне возникают сбои существующих инструментов централизации, иными словами, мы покажем те ограничения, с которыми сталкивается встраивание местного самоуправления во властную вертикаль.

Исследование базируется на материалах 10 интервью с местными депутатами, муниципальными чиновниками и экспертами по местной политике, проведенными в Свердловской и Иркутской областях летом 2022 г., а также на материалах СМИ. Свердловская область является регионом, где отсутствуют прямые выборы глав муниципальных образований и главы назначаются с помощью конкурсной процедуры под контролем региональных властей. Однако, в отличие от большинства других подобных российских регионов, в Свердловской области есть немало примеров муниципалитетов, где региональные власти не смогли утвердить необходимых кандидатов в качестве глав муниципалитетов, а в некоторых случаях главы требовали возврата прямых выборов. Иркутская же область – один из немногих российских регионов, где до сих пор (за исключением региональной столицы) сохранились прямые выборы глав муниципальных образований, и местные главы регулярно демонстрируют самостоятельность в реализации политических курсов.

Основные аргументы нашей статьи таковы. Мы показываем, что система стимулов для контроля за мэрами допускает сбои и обнаруживаем два различных сценария автономности локальных элит. Первый сценарий типичен для назначенных мэров, которые менее мотивированы, меньше держатся за свою не столь привлекательную должность и поэтому менее чувствительны к стимулам со стороны региональных властей. Второй сценарий типичен для выборных мэров, которые более респонсивны к запросам избирателей, имеют политическую машину для обеспечения нужных итогов голосования и стремятся обменять электоральную лояльность на преференции для муниципалитета. Еще один вывод состоит в том, что, даже будучи слабыми на муниципальном уровне, формальные институты (процедуры назначения мэров, ассамблеи, партии) не только помогают региональной власти консолидировать местные элиты, но и предоставляют местным элитам возможности для более эффективной борьбы за свои интересы.

Статья построена следующим образом. В первой части мы рассмотрим механизмы сбоев в политике выстраивания политической машины, то есть дисциплинирования муниципальных элит с целью предоставления теми необходимых итогов голосования. Во второй – проанализируем, как возникают сбои при консолидации муниципальных элит, инкорпорируемых центральными властями в систему формальных институтов. В заключении – соотнесем наши находки с результатами прежних исследований.

### Почему муниципалитеты не дают электоральный результат?

*“Когда человек пять лет мэр, у него отстроенная структура, всякие общественные советы, ветераны, инвалиды, женсоветы. Вот эта вся [разнообразная сеть], которая на выборы по команде раз-два-три ходит.”* (респондент 1, эксперт)

В приведенной цитате эксперт фактически дает определение того, что в электоральных исследованиях принято называть политическими машинами. Подобные структуры стали важнейшим ресурсом для российских мэров в их взаимоотношениях с региональной властью, нуждающейся в убедительных электоральных результатах (Reuter et al., 2016).

Достижение поставленных электоральных показателей на местах стало фундаментальным императивом федеральной политики России в 2000-е гг. и определяло задачи в ходе менеджмента региональных и муниципальных элит (Reuter, Remington, 2009; Gel'man, Ryzhenkov, 2011; Golosov, 2011; Reuter, Robertson, 2012). Говоря в целом, следует признать, что федеральный центр достиг стратегического результата. Однако выстраивание федерально интегрированной политической машины в разных муниципалитетах состоялось с разной степенью успешности.

Различия в результатах можно объяснить структурными факторами, облегчающими электоральную мобилизацию граждан, такими как наличие плотных сетей этнических групп (Minaeva, Rapov, 2021) и крупного промышленного предприятия (Frye, Reuter, Szakonyi, 2014). Однако эксперты отмечают, что на уровне конкретного мэра имеет значение также мотивация и опыт. Мэры недорабатывают, даже несмотря на то, что региональные власти выстраивают систему формальных и неформальных стимулов, как позитивного, так и негативного характера. Почему же стимулы не работают?

**Мэры не опасаются отставки.** Наиболее очевидным и доступным стимулом может служить риск отставки. Постепенная отмена прямых выборов глав российских муниципалитетов и дальнейшее распространение конкурсной процедуры назначений предполагали расширение роли региональных властей в политическом контроле за местными руководителями. Предполагалось, что назначенные под контролем региона главы окажутся более лояльными проводниками политик вышестоящих властей, в том числе будут ответственными за обеспечение необходимых электоральных результатов. Но отмена прямых выборов мэров, по свидетельствам наших респондентов, привела к значительному сокращению «скамейки запасных» для кандидатов на должность главы муниципалитета. Невозможность увольнения мэров за неисполнение поставленных перед ними политических задач в значительной мере нивелирует идею ответственности муниципальных глав за электоральные итоги, поскольку в случае недостижения цели главу просто некем будет заменить. Хотя перед выборами от муниципалитетов в этих регионах требуют стандартных высоких результатов и большинства для “Единой России”, санкции за весьма далекий от этого результат все равно оказываются символическими: фактически основным наказанием за плохие результаты становится личное эмоциональное порицание губернатора.

С одной стороны, это не означает, что главы не будут совсем исполнять поставленных задач, понимая, что серьезного наказания не последует. Но, с другой стороны, менее серьезное наказание означает меньшие усилия. Как отметил один из респондентов, со стороны глав работа ведется не за что-либо, а просто за спокойствие:

*Ну надо, сделаем. К тому же, это не так трудно сделать. Ну Красноуфимск, ну не так это трудно сделать в Красноуфимске. И Пинаев (мэр Нижнего Тагила – прим.) поэтому тоже особо не потеет. Он понимает, что ничего ему за это не будет. На уровне области будет красивая картинка? Будет. И все – если на уровне области красивая картинка будет, то на уровне отдельных муниципалитетов уж простят* (респондент 7, эксперт).

Другой респондент поддерживает эту позицию, уточняя, что возможности применения наказания в адрес мэра все же зависят от региона:

*Это от субъекта зависит. У нас ничего не происходит. Мэра поругают, он ходит неделю с опущенной головой, и все забывают. А есть субъекты, где, конечно, наказание [...]. Убрать ведь мэра (в Свердловской области – прим. авторов), который провалил кампанию, тоже не так просто* (респондент 7, эксперт).

*Ну накажешь ты его, он что-то старался, сделал. Что с ним сделаешь? Уволишь его? Ну снимешь, а кого ты вместо него поставишь? Это же надо человека найти. Проблема отсутствия выборов состоит даже не в управляемости, а в том, что кадров-то нету. Скамейка, она, реддеет.* (респондент 8, советник при органах власти).

Респондент из Иркутской области тоже отмечает, что за провал электоральных результатов «*дальше Иркутска не сошлют*», имея в виду, что серьезного наказания не последует (респондент 2, депутат сельсовета). Вероятной причиной подобной толерантности является нежелание губернаторов преумножать число недовольных выходцев из элит, которые могли бы перейти в оппозицию региональной власти.

*Когда ты увольняешь человека в никуда, он обижен и начинает строить козни. А если таких оказывается достаточное количество, образуются уже элиты, которые могут на губернатора как-то повлиять.* (респондент 8, советник при органах власти)

Респонденты не раз отмечали, что к потенциально протестным регионам, таким как Иркутская и Свердловская области, со стороны федерального центра обычно не применяются наказания за недостижение электоральных результатов. Гораздо больше внимания, по мнению экспертов, уделяется контролю за отсутствием «*социальной напряженности*», которая бы проявляла себя в публичном поле. Таким образом, мэры могут позволить себе быть не особенно изобретательными:

*Мэры не умеют это делать, отрабатывать мобилизационные технологии. Они все усложняют. И в 2018 г. мэрия Екатеринбурга проиграла, в первую очередь, понадеявшись на свою систему мобилизации, которая была сформирована еще в 2000-х гг. [...] Они умеют только списки составлять и ставить галочки* (респондент 7, эксперт).

Недостаточная изобретательность может быть связана и с нехваткой соответствующих навыков и специфического опыта у муниципальных руководителей. Ведь ограниченная «*скамейка запасных*» – это еще и результат малой привлекательности самой должности мэра. Нахождение на позиции главы муниципалитета несет в себе большие риски преследования: *все потихоньку поняли, что должность главы — это «расстрельная» должность, тебя мечтают съесть силовики, тебя сверху постоянно дрессируют. Люди тебя не любят, денег у тебя нет* (Респондент 8, советник при органах власти); *умные люди на мэра не пойдут, они в бизнес пойдут* (Респондент 10, чиновник муниципальной администрации). Другой эксперт формулирует еще резче: *у нас проходят эти бесконечные школы мэров, муниципальные университеты. Но качество самого мэрского материала настолько низкое, что их учить зачастую бесполезно.* (респондент 7, эксперт)

**Мэры не рассчитывают на награждение.** Налоговая политика 2000-2010-х гг. привела к тому, что финансово автономные муниципалитеты стали в России исчезающей редкостью (Туровский, 2015). Один из таких редких муниципалитетов – Бодайбинский район, богатая золотоносная территория, хорошо иллюстрирует возможности, которые дает бюджетная автономия. Так, многократно избранный мэр района Евгений Юмашев в 2020 г. раскритиковал “Единую Россию” и пошел на губернаторские выборы как самовыдвиженец, а после отказа в регистрации поддержал кандидата от КПРФ<sup>1</sup>. Более известный случай мэра Екатеринбурга Евгения Ройзмана<sup>2</sup>, выдвинувшегося на губернаторские выборы в 2017 г., в целом также подтверждает эту тенденцию.

Так или иначе, подавляющее число муниципальных глав вынуждены зависеть от перераспределений сверху и не могут позволить себе настолько открытую фронду. Однако вознаграждение муниципалитетов хотя и рассматривается исследователями субнациональной российской политики как стимул обеспечить необходимые электоральные результаты партии власти, внутри отдельных регионов встречается крайне редко («*ну может дорогу подарят, мост какой-нибудь. Ну на уровне области будет таких 1–2 муниципалитета*», респондент 7, эксперт). Так что вряд ли такой стимул можно охарактеризовать как значимый. Как отметил другой респондент, политические результаты не конвертируются напрямую в экономические бонусы:

*Напрямую (достигнутые электоральные результаты – прим. авторов) не конвертируются. Если вы выполняете нашу просьбу, мы будем с вами разговаривать более доверительно. А если вы игнорируете нас, ничего там у себя на территории не контролируете, то, о чем с вами разговаривать* (респондент 9, бывший заместитель главы муниципалитета).

Другой респондент делает акцент на том, что распределение средств региональных программ между муниципалитетами скорее происходит согласно технократической логике, чем имеет под собой политические основания:

*Вся экономика (распределение средств между муниципалитетами – прим. авторов) — это проектный метод. Сегодня вот пошла программа благоустройства общественных мест, все*

<sup>1</sup> Перцев А. Сибиряки такого не любят. Почему выборы иркутского губернатора стали проблемой для Кремля. URL: <https://meduza.io/feature/2020/08/05/sibiryaki-takogo-ne-lyubyat> (дата обращения: 30.09.2021). Интернет-издание «Медуза» внесено Минюстом РФ в реестр иностранных агентов 21.04.2021 г.

<sup>2</sup> Ройзман Евгений Вадимович внесен Минюстом РФ в реестр иностранных агентов 25.11.2022 г.

*благоустраивают общественные пространства. Завтра пойдут программы по больницам. Единственное, муниципалитеты пытаются «запихнуть» в федеральные программы. Поэтому заставляют, вы пишете, пишете (заявки – прим.). Ты попал в программу, ты молодец, тебя отметили. А когда попал, можешь сказать, что же вот не только на ваши живу, я же и федеральные деньги привлекаю (респондент 8, советник при органах власти)*

**Выборные мэры умеют убедительно выигрывать выборы и торговаться с регионом.** Стоит прояснить, что раскрытые выше закономерности типичны для муниципалитетов без прямых выборов мэров, где мэров назначают конкурсные комиссии (Ковин<sup>1</sup>, Петрова, 2017; Панов, Петрова, 2017; Гилев, Шевцова, 2021). Однако система с избранием мэров задает иные стимулы для муниципальных руководителей (Zavadskaya, Shilov, 2021; Минаева, 2022). Выборная траектория позволяет мэрам получить и в дальнейшем наращивать символическую народную популярность, которая придает им вес в переговорах с регионом. Эксперт так описывает группу избранных мэров-тяжеловесов:

*Они живут отстраненно своей жизнью и им начхать на региональную власть. Это такие три туркменбаши. Они набирают на выборах 80-90 %, и им доверяют люди, потому что они что-то реально делают. (респондент 1, эксперт)*

Безусловно, наличие прямых выборов главы муниципалитета во многих случаях создает стимулы для большей респонсивности со стороны местных руководителей и увеличивает их самостоятельность в отношениях с главами регионов. Так, пример Иркутской области, где во всех муниципалитетах (кроме Иркутска) до сих пор существуют прямые выборы глав, показывает, что прямое избрание позволяет вести торг с регионом за, например, расширение финансовой автономии, как это происходит в случае с Ангарским районом и рядом других муниципалитетов: *мы бьемся с областью, чтобы поменять нормативы отчислений [...] Мы хотим поменять доли налогов не только для Ангарска, для тех же дотационных территорий. Они, когда услышали, сколько денег недополучают. Сначала: не, не, что там Ангарск опять вытесняется. А когда они увидели, сколько они получат денег, они таких денег не видели (респондент 3, депутат городского совета).*

В результате в Иркутской области слово мэра претендует на суверенный вес: мэр Черемхово Вадим Семенов в интервью называет город своим “удельным княжеством”, а мэр Саянска Олег Боровский выходит на парад в честь дня города в облачении царя<sup>2</sup>. Мэрам в Иркутской области, по сообщениям респондентов, удалось успешно сохранять низкие тарифы на электроэнергию, сопротивляться политике укрупнения муниципалитетов и утвердить представление о ценности выборов муниципальных глав. А в период губернаторства коммуниста Сергея Левченко муниципальные главы использовали предоставившиеся обстоятельства, сформировав в противовес главе региона Ассоциацию муниципальных образований под руководством черемховского мэра Семенова.

Мэры, избранные напрямую, могут демонстрировать губернаторские амбиции, что повышает шансы успешного торга с регионом. Так, например, в том, что Нижний Тагил сумел сохранить прямые выборы тогда, когда в других муниципалитетах Свердловской области выборы были отменены, сыграли роль претензии избранного мэра Сергея Носова на губернаторский пост<sup>3</sup>. Регион не трогал авторитетного мэра, который имел мощную политическую машину и демонстрировал сверхрезультаты на выборах. Носову было позволено придерживаться достаточно рискованного политического стиля: вкладываться в развитие территории за счет значительных коммерческих займов и вести яркую персоналистскую политику ценой эмоциональных конфликтов с местными чиновниками.

### Почему элиты не консолидируются?

“Я всегда говорил, что стараюсь даже не то что не обсуждать, даже не обдумывать решения, которые принимает президент страны. Как человек, воспитанный советской системой, считаю, что если у нас будет больше уважения ко всем видам власти, у нас будет больше порядка, и мы будем

<sup>1</sup> Ковин Виталий Сергеевич внесен Минюстом РФ в реестр иностранных агентов 25.11.2022 г.

<sup>2</sup> Ковин, Д. Вадим Семенов: постоянно переживаю, вдруг я хреновый мэр? URL: <https://ircity.ru/text/politics/2020/02/20/70668356/> (дата обращения: 30.09.2021); Мэр Саянска пришел на День города в костюме царя. URL: <https://baikal24.ru/text/23-08-2022/030/> (дата обращения: 30.08.2022)

<sup>3</sup> В Нижнем Тагиле в 2018 г. прямые выборы главы города также были отменены. Однако Нижний Тагил и Екатеринбург были городами, где прямые выборы главы просуществовали дольше всего в Свердловской области. В остальных муниципалитетах отмена прямых выборов произошла раньше. Носов в итоге стал губернатором, правда не Свердловской, а Магаданской области.

лучше жить” - так выражает свое кредо мэр Черемхова Семенов<sup>1</sup>, многолетний лидер региональной оппозиции против экс-губернатора Левченко. Как же вышло, что политик с такими лоялистскими декларациями оказался в оппозиции власти? В действительности случай мэра Семенова иллюстрирует практику, когда местные элиты используют в своей борьбе апелляцию к границам формальных демократических институтов – в данном случае партий. В других муниципалитетах мы также можем встретить ситуацию, когда местные элиты прибегают к институту местной думы, чтобы бороться за свой интерес в публичном поле.

**Как на местном уровне возникает партийный конфликт?** Следует начать с того, что российские политические партии на местном уровне слабы. Представительства партий на местном уровне более «рыхлые», чем на уровне региона (о регионализации партии власти см., например, Rapov and Ross, 2016). Степень фрагментации местных элит, в первую очередь, зависит от конфигурации бизнеса на местах, от того, есть ли доминирование одного крупного предприятия или бизнес-среда состоит из многочисленных мелких и средних фирм (Чирикова, Ледяев, 2015; Витковская, 2021). В небольших муниципалитетах разнообразие малого и среднего бизнеса, имеющего местную прописку, ведет к политической конкуренции. Это связано с тем, что местный бизнес зачастую является исполнителем муниципальных заказов, и если создается угроза интересам бизнеса, то появляется почва для политического конфликта. В небольших муниципалитетах «сила удара» такого конфликта может усиливаться за счет небольшого количества экономических акторов, способных выполнить муниципальные заказы и крайней ограниченностью местных экономических ресурсов для извлечения ренты:

*Администрация не может быть удалена от всех субъектов малого бизнеса. К кому-то она ближе, от кого-то подальше. Этим, безусловно, пользуются в конкурентной борьбе. Соответственно, у кого-то отношения с администрацией, у кого-то отношения с силовиками. Это неизбежные конфликты – бизнеса с администрацией, силовиками, бизнеса между собой. И этот клубок раскручивается. Плюс, в маленьких городах сильны личные истории (респондент 7, эксперт).*

Малое значение партийности для депутатов, в том числе и депутатов от партии власти, в небольших муниципалитетах и преобладание корпоративных интересов отмечают и респонденты Иркутской области: *в муниципалитетах, в городках, где 30–50 тыс., районах, там партийность не играет вообще никакой роли. Даже если они единокороссы, если они захотят кого-то сместить... (сделают это – прим.). Чаще всего всю бучу в муниципальных советах устраивают единокороссы. Потому что там корпоративные интересы намного выше, чем интересы партии. Потому, что партия — это далеко и абстрактно, а вот вопросы конфликтов двух предприятий, или градообразующего предприятия и муниципалитета (как было в Саянске – прим.), или личные обиды. Это выше любых партийных интересов (респондент 1, эксперт).*

Таким образом, партийная фрагментация на муниципальном уровне, измеряемая через соответствующие переменные (Гилев, Шевцова, 2021), может в большей степени отражать фрагментацию бизнеса, нежели баланс партий с их программами. При этом использование партийных лейблов делает представительство в конфликте более легитимным в оптике федерального центра. Так, декларирующий лояльность Кремлю мэр Черемхова Семенов, ведя борьбу с губернатором-коммунистом, мог рассчитывать на симпатии федеральных акторов.

В результате в отношениях между представителями разных партий на местном уровне может присутствовать двусмысленность. *То, что они от других партий, не мешает нам взаимодействовать. Если мужик нормальный, то с ним и дела можно делать.,* – рассказывает депутат от “Единой России” (респондент 3, местный депутат). Нередко “Единая Россия” кооптирует бывших оппонентов: *потому что ЕР поняла, что у них нет кандидата. Поэтому сели за стол, [...] договорились: “[...], идите в мэры, мы вас протащим через праймериз. И он щас идет от ЕР, хотя в душе он никакой не единокорос (респондент 1, эксперт).* В свою очередь, и выходцы из “Единой России” могут выдвигаться от других партий, проиграв праймериз:

*В итоге [мэр] выдвинулся от “Справедливой России”. Хотя сам он был членом ЕР. Он приостановил членство в ЕР. Чтобы избежать риска быть снятым по подписям. И выиграл эти выборы, набрав больше 60%. Ну вот эта несистемность, она на этапе избирательной кампании очень мешала - власть давила как могла. В первое время пребывания на посту к нему очень настороженно относились. Но затем он сумел выстроить отношения с правительством области, с ключевыми ли-*

<sup>1</sup> Конин, Д. Вадим Семенов: постоянно переживаю, вдруг я хреновый мэр? URL: <https://ircity.ru/text/politics/2020/02/20/70668356/> (дата обращения: 30.09.2021).

цами, они его опознали как своего. И начали выделять [городу] деньги на проектное финансирование на разные цели (респондент 7, эксперт)

Примечательно, однако, что в последнем случае даже относительная “несистемность” помешала мэру сформировать команду и провести в думу лояльных депутатов, что в итоге привело к отмене конкурса на должность мэра. Еще в одном случае срыва конкурса депутаты из “Единой России” вменяли в вину мэру поддержку кандидатки, шедшей от “Справедливой России”. Таким образом, несмотря на то, что партийная аффилиация для местных элит может быть тактическим решением, представители партии власти могут в ходе конфликта реинтерпретировать ее как стигму.

Стоит оговориться, что оппозиционные партии на местах не только служат «запасным аэродромом» для представителей местных элит, но и успешно канализируют протестное голосование в регионах с традициями конкурентной политики, что приоткрывает дорогу во власть аутсайдерам, включая ярких оппозиционных активистов и случайных технических кандидатов. Все это может изменить расклад сил в местном совете.

**Как местные советы приобретают значение?** Как правило, у исполнительной власти на местах есть ресурсы для установления доминирования, но в ситуации конфликта элит совет становится ключевой площадкой (Чирикова, Ледяев, 2015; Гилев, Шевцова, 2021; Минаева, 2022). Автономное поведение партий, рассмотренное нами в предыдущем параграфе, реализуется именно в советах.

Как отмечают респонденты, партии, в том числе партия власти, на местном уровне рекрутируют самых заметных людей, которые имеют высокие шансы на победу. Но, в отличие от уровня региона, административные возможности контроля за многочисленными местными депутатами весьма ограничены и это расширяет возможности местных депутатов действовать автономно: *они смотрят на это все с точки зрения того, получают по шапке или не получают. Ну они депутаты, понимаете. С депутата какой спрос?! Уголовных дел не будет, бизнес у тебя мелкий или может вообще никакого, мандата тебя лишит нельзя, только не выбрать в следующий раз. Через пять лет про тебя уже там все забудут. Никто тобой заниматься так же плотно, как главой, не будет* (респондент 8, советник при органах власти).

Независимость местных депутатов наиболее значимо проявляет себя при голосованиях в советах по поводу утверждаемых в рамках конкурсной процедуры новых глав муниципалитета. Минимальные возможности административного контроля за местными депутатами сочетаются с более или менее разрозненными корпоративными интересами местного бизнеса. Так, например, провал конкурса по утверждению главы в одном из муниципалитетов Свердловской области был связан с тем, что против утверждения мэра проголосовали депутаты местного совета, когда их экономические интересы вошли в противоречие с действиями мэра: *он никак не мог с ними выстроить отношения, они были очень завязаны на предыдущего мэра. Они там какой-то бизнес около администрации делали, нынешний мэр все это прекратил. Подвинул их и в итоге получил себе оппозиционную думу. Ну что такое партии, там вообще люди слабо себе представляют. А экономические интересы – да. Противоречили тому, что делал мэр* (респондент 9, бывший заместитель главы муниципалитета).

Другой респондент объясняет политические устремления разнообразного местного бизнеса в небольшом, но политически конкурентном муниципалитете, где не состоялся конкурс по назначению главы: *там есть огнеупорный завод, там есть сельскохозяйственная промышленность, молочная. Там есть свиноферма какая-то. Там есть комбикормовый завод. Все равно всегда есть вывоз мусора (местный бизнес, который это делает – прим.), подряды на строительство школ. Дорожные подряды. Кто-то же строит это все, это все местные. Их не привозят из региональной столицы. У них должны быть какие-то отношения, какие-то представительства* (респондент 8, советник при органах власти).

Необходимость договариваться и учитывать интересы местного бизнеса политически предостаточно на этапе назначения новых глав муниципальных образований, особенно в случае, если речь идет о назначении «варяга»: *мне сказали, что надо (прежде чем стать главой - прим. авторов) поехать договориться с депутатами. А там братки. И я поехал не встречу с братками. Это местные депутаты от ЖКХ, [...], владельцы киоска, пилорамы [...]. В срыве конкурсов есть роль предыдущих глав, они так торгуются, чтобы им что-то дали взамен. А кто-то из глав не сходится с местным бизнесом, который в думе сидит* (респондент 10, чиновник муниципальной администрации). Примечательно, что в Иркутске – единственном муниципалитете области, где нет прямых выборов главы, – бывший мэр Игорь Бердников ушел с поста именно в результате публичного конфлик-

та с частью городской думы, представителями от “Единой России”<sup>1</sup>. Вместе с тем можно заметить, что в муниципалитетах, где глава избирается напрямую, конфликты мэра с местными думами не имеют таких последствий для отношений муниципалитета с регионом. Это прежде всего касается тех муниципалитетов, где есть опытные главы с высокой электоральной поддержкой.

Наличие доминирующего предприятия, особенно принадлежащего большим федеральным добывающим холдингам, как указывали исследователи российской политики (Frye, Reuter, Szakonyi, 2014), имеет большое значение с точки зрения обеспечения необходимых электоральных результатов:

*Там в Братске примерно под 60 % “Единой России”. [...] Но, конечно, там мобилизация есть, потому что, когда люди работают на предприятиях [СУАЛа], их могут мотивировать (респондент 1, эксперт).*

*Есть территории, где вопрос решается не через администрации, а через градообразующие предприятия. Есть город Первоуральск, там администрация вообще не была вовлечена в этот процесс взаимодействия с администрацией губернатора. Все решало градообразующее предприятие. [...] Я считаю, это абсолютно повсеместная практика [...]. Если есть предприятие, которое способно контролировать процесс выборов, оно и деньги тратит, и обеспечивает организационно этот процесс. Если предприятия нет, тогда местная администрация. У которой нет денег на выборы (респондент 9, бывший заместитель главы муниципалитета).*

Другой политик иронично отзывается об одном мэре: “Так плохо правил, что в городе, где алюминиевый завод, умудрился проиграть” (респондент 5). Но, безусловно, для рассмотренных нами регионов результаты выборов в моногородах необязательно предрешены, например, упоминавшийся выше яркий мэр Саянска Боровский избрался в противостоянии с местным градообразующим предприятием.

Подводя итог, мы можем заключить, что хотя региональные администрации имеют значительные ресурсы для подавления политической оппозиции на муниципальном уровне (Turchenko, 2017), открытые расколы местных элит все же возникают, и в таком случае бизнес-элиты используют формальные институты конкуренции (партии, местные советы, конкурсы мэров) для защиты своих интересов.

### Заключение

Настоящая статья вносит вклад в наше понимание того, как механизмы политической централизации в современной России дают сбои на муниципальном уровне. Качественный анализ с опорой на интервью в двух регионах позволил проследить влияние факторов, способствующих местной автономии (Шевцова, Гилев, Завадская, 2022). Мы не можем судить о степени распространенности нарушенных механизмов среди российских муниципалитетов. Зато внимательный анализ случаев позволил обнаружить, как именно факторы автономии мешали успеху политики централизации в конкретных муниципалитетах, в тех, где главы назначены, и в тех, где главы избираются на прямых выборах.

Мы обнаружили, что финансовая автономия и наличие сверхуспешной политической машины действительно могут придать муниципальным главам дополнительный вес и даже подкрепить претензии на лидерство в регионе и губернаторский пост. Правда подобные сценарии случаются редко. Рассмотренные нами случаи подтверждают, что выборность способствует респонсивности глав (Zavadskaya, Shilov, 2021; Malesky et al., 2022). Именно большая респонсивность выборных мэров способствует тому, что те более старательны в предоставлении востребованных населением благ и пытаются выторговать их у региона, укрепляя тем самым свою популярность.

В то время, как у региональной власти есть возможности подавить чисто политических оппонентов (Turchenko, 2017), фрагментация бизнеса на местном уровне становится основой для политической фрагментации (Витковская, 2021), которая необязательно совпадает с партийными размежеваниями. Бизнес-группы бывают заинтересованы в переводе конфликта в политический, партийный фрейм, чтобы с помощью партии власти стигматизировать оппонентов как политическую оппозицию. Наряду с этим бизнес-группы для защиты своих интересов успешно задействуют формальные соревновательные институты, такие как муниципальные советы и конкурсы мэров.

<sup>1</sup> Азизов Д. Конфликт мэра Иркутска с бизнес-элитами отзовется на итоговом раскладе в гордуме'. URL <https://fedpress.ru/news/38/policy/2296090> (дата обращения: 30.09.2021).

Моногорода имеют больше возможностей для консолидации политического поля (Frye, Reuter, Szakonyi, 2014) в первую очередь, за счет более уверенного контроля над голосованием, но даже в этих обстоятельствах группы, выступающие против градообразующего предприятия, имеют шансы на электоральный успех, что в итоге способствует более фрагментированному политическому полю. Наконец, варяги могут достичь успеха в централизаторской миссии благодаря равной дистанции от местных бизнес-групп.

Кроме того, наш качественный анализ позволил зафиксировать сбои в работе системы стимулов, призванных добиться от мэров обеспечения на местах нужных итогов голосования. Из-за того, что пост назначенного мэра не привлекает политиков, а резерв возможных кандидатов мал, региональная власть не может злоупотреблять “кнутом”, отправляя в отставку мэров, не выполняющих неформальные нормативы. Кроме того, губернаторы могут опасаться усилить ряды контрэлит отставными мэрами. В свою очередь, “пряники” за успехи в предоставлении нужных результатов выборов не используются последовательно (Гилев, Шевцова, 2019), а утверждение технократического управления в духе нового государственного менеджмента предполагает уже совсем другие принципы распределения (Gilev, Dimke, 2021). Также мы находим новое подтверждение закономерности, по которой назначенные руководители менее компетентны в выстраивании политических машин (Reuter, Robertson, 2012). Данные наблюдения подтверждают вывод, что в 2010-е гг. предоставление голосов на выборах перестало быть центральным критерием при менеджменте элит (Golosov, Tkacheva, 2018).

#### Финансовая поддержка

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00600 “Слуги двух господ”: факторы политико-управленческой автономии российских муниципалитетов в 2012-2019-е гг.

Авторы благодарят Э. Минаеву за помощь в сборе интервью.

#### Список литературы / References

- Витковская, Т. Б. (2021) ‘От лоббистов до статистов: основные группы муниципальных депутатов в российских муниципалитетах’, *Ars Administrandi*, 13(3), сс. 406–422. [Vitkovskaya, T. B. (2021) ‘From lobbyist to extras: Main groups of municipal deputies in Russian municipalities’ [Ot lobbistov do statistov: osnovnyye gruppy municipal'nyh deputatov v rossijskih municipalitetah], *Ars Administrandi*, 13(3), pp. 406–422 (In Russ.)].
- Гилев, А. В., Шевцова, И. К. (2019) ‘Фундамент” вертикали”: выборы и распределение межбюджетных трансфертов на местном уровне (Случаи Новгородской области и Пермского края)’, *Журнал политической философии и социологии политики «Полития. Анализ. Хроника. Прогноз»*, 2 (93), сс. 151–167. [Gilev, A., Shevtsova, I. (2019) ‘Foundation of “vertical”: election and distribution of intergovernmental transfers at local level. Cases of Novgorod oblast and Perm krai [Fundament” vertikali”: vybory i raspredelenie mezhbyudzhethnyh transfertov na mestnom urovne (Sluchai Novgorodskoj oblasti i Permskogo kraja)], *Zhurnal politicheskoy filosofii i sociologii politiki* «Politiya. Analiz. Hronika. Prognoz», 2 (93), pp. 151–167 (In Russ.)].
- Гилев, А. В., Шевцова, И. К. (2021) ‘Бесконфликтная арена? Эффекты введения процедуры конкурсного отбора глав местной власти в крупных городах России’, *Политическая наука*, 2, сс. 260–281. [Gilev, A., Shevtsova, I. (2021) ‘The conflict free arena? Effects of procedure of selecting local heads in large Russian cities’ [Beskonfliktnaya arena? Effekty vvedeniya procedury konkursnogo otbora glav mestnoj vlasti v krupnyh gorodah Rossii], *Politicheskaya nauka*, 2, pp. 260–281 (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 федерального исследовательского центра*, 4, сс. 112–120. [Kovin, V., Petrova, R. (2017) ‘Competitiveness in the local political space: electoral competitions for the heads of LSGS and the elec-

- tions of deputies of representative authorities in municipal districts and urban districts 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 rayonakh i gorodskikh okrugakh Permskogo kraia v 2012–2017 gg.], *Vestnik Permskogo federal'nogo issledovatel'skogo centra*, 4, pp. 112–120 (In Russ.).
- Минаева, Э. Ю. (2022) 'Стратегии сохранения и отмены прямых выборов глав муниципальных образований в России', *Мир России. Социология. Этнология*, 31(2), сс. 97–117. [Minaeva, E. (2022) 'Strategies for the Preservation and Cancellation of the Direct Election of Municipal Heads in Russia' [Strategii sohraneniya i otmeny pryamykh vyborov glav municipal'nykh obrazovaniy v Rossii], *Mir Rossii*, 31, pp. 97–117 (In Russ.).]
- Панов, П. В., Петрова, Р. И. (2017) 'Представительные органы МСУ как канал лоббирования интересов региона: новая система рекрутирования глав МСУ', *Вестник Пермского университета. Серия: Политология*, 2, сс.111–122. [Panov, P., Petrova, R. (2017) 'Local legislatures as a channel of lobbying interests of the region: a new system of mayors' recruitment' [Predstavitel'nye organy MSU kak kanal lobbirovaniya interesov regiona: novaya sistema rekrutirovaniya glav MSU], *Vestnik Permskogo universiteta. Seriya: Politologiya*, 2, pp. 111–122 (In Russ.).]
- Туровский, Р. Ф. (2015). 'Российское местное самоуправление: агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассивности', *Полис*, 2, сс. 35–51. [Turovsky, R. (2015) 'Russia's local self-government: the agent of the government in the trap of insufficient funding and civil passivity' [Rossijskoe mestnoe samoupravlenie: agent gosudarstvennoj vlasti v lovushke nedofinansirovaniya i grazhdanskoj passivnosti], *Polis*, 2, pp. 35–51 (In Russ.).]
- Чирикова, А. Е., Ледяев, В. Г. (2015) 'Власть в малых российских городах: модели взаимодействия исполнительной и представительной власти'. *Мир России. Социология. Этнология*, 24(3), сс. 6–32. [Chirikova, A., Ledyayev, V. (2015) 'Power in Small Russian Towns: Models of Interactions Between the Legislative and Executive Branches of Local Government' [Vlast' v malyh rossijskikh gorodah: modeli vzaimodejstviya ispolnitel'noj i predstavitel'noj vlasti], *Mir Rossii*, 24 (3), pp. 6–32 (In Russ.).]
- Шевцова, И. К., Гилев, А. В., Завадская, М. А. (2022) 'Когда мэры против: факторы муниципальной автономии в условиях централизации', *Мир России. Социология. Этнология*, 31(2), сс. 75–96. [Shevtsova, I., Gilev, A., Zavadskaya, M. (2022) 'When Mayors Object: Factors of Municipal Autonomy in a Centralized State' [Kogda mery protiv: faktory municipal'noj avtonomii v usloviyah centralizacii], *Mir Rossii*, 31, pp. 75–96 (In Russ.).]
- Buckley, N., Reuter, O. J., Rochlitz, M., Aisin, A. (2022) 'Staying out of trouble: Criminal cases against Russian mayors', *Comparative Political Studies*, 55, pp. 1539–1568.
- Gel'man, V., Ryzhenkov, S. (2011) 'Local regimes, sub-national governance and the 'power vertical' in contemporary Russia', *Europe-Asia Studies*, 63(3), pp. 449–465.
- Gilev, A., Dimke, D. (2021) 'No Time for Quality': Mechanisms of Local Governance in Russia', *Europe-Asia Studies*, 73(6), pp 1060–1079.
- Golosov, G. V. (2011) 'The regional roots of electoral authoritarianism in Russia', *Europe-Asia Studies*, 63(4), pp. 623–639.
- Golosov, G. V., Tkacheva, T. (2018) 'Let my people run: Pre-election resignations of Russia's governors, 2013–2015', *Problems of Post-Communism*, 65(4), pp. 243–252.
- Frye, T., Reuter, O. J., Szakonyi, D. (2014) 'Political machines at work voter mobilization and electoral subversion in the workplace', *World Politics*, 66(2), pp. 195–228.
- Malesky, E. J., Todd, J. D., Tran, A. (2022) 'Can Elections Motivate Responsiveness in a Single-Party Regime? Experimental Evidence from Vietnam', *American Political Science Review*, pp. 1–21.
- Minaeva, E., Panov, P. (2021) 'Dense networks, ethnic minorities, and electoral mobilization in contemporary Russia', *Problems of Post-Communism*, pp. 1–12.
- Panov, P., Ross, C. (2016) 'Levels of centralisation and autonomy in Russia's 'Party of Power': Cross-Regional variations', *Europe-Asia Studies*, 68(2), pp. 232–252.

- Reuter, O. J., Buckley, N., Shubenkova, A., Garifullina, G. (2016) 'Local elections in authoritarian regimes: An elite-based theory with evidence from Russian mayoral elections', *Comparative Political Studies*, 49(5), pp. 662–697.
- Reuter, O. J., Remington, T. F. (2009) 'Dominant party regimes and the commitment problem: The case of United Russia', *Comparative Political Studies*, 42(4), pp. 501–526.
- Reuter, O. J., Robertson, G. B. (2012) Subnational appointments in authoritarian regimes: Evidence from Russian gubernatorial appointments, *The Journal of Politics*, 74(4), pp. 1023–1037.
- Shkel, S. (2021) 'Why Political Machines Fail: Evidence from Bashkortostan', *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*, 29(1), pp. 31–62.
- Turchenko, M. (2017) 'The rise and fall of local self-government in Petrozavodsk', *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*, 25(2), pp. 155–173.

Статья поступила в редакцию: 25.09.2022

Статья принята к печати: 19.10.2022

## UNDISCIPLINED MUNICIPALITIES: MALFUNCTION OF CENTRALIZATION AND LOCAL AUTONOMY IN RUSSIA IN 2010S

I. K. Shevtsova, A. V. Gilev

I. K. Shevtsova, Candidate of Political Sciences, Associate Professor of the Department of Political Sciences, Perm State University.

E-mail: irinashevtsova777@google.com (ORCID: 0000-0003-2605-2928. ResearchID: S-8816-2018).

A. V. Gilev, Candidate of Political Science, Associate Professor of the Department of Political Science and International Relations,

National Research University Higher School of Economics, Russia, St. Petersburg.

E-mail: agilev@hse.ru (ORCID: 0000-0002-7607-3914).

### Abstract

The local political autonomy in Russia is extremely low. Along with the municipalities having a narrow range of powers and financial capabilities higher-level authorities control local heads. The opportunities of regional authorities to appoint and dismiss heads of municipalities, as well as strengthening of the party of power on the local level, aim at control over electoral results and policy implementation. However, existing tools of political centralization at the local level often fail.

In the article, we show two scenarios of regaining autonomy by the local elites. The first one is typical for the appointed mayors, who shirk regional policies because regions cannot effectively control them by positive or negative incentives. The second scenario is typical for elected mayors, who have a political power to provide necessary electoral outcomes and bargain electoral loyalty for the benefits of their municipalities being more responsive to voters' demands.

Moreover, even weak local institutions do not only help regional authorities to consolidate local elites but also provide opportunities for local elites to struggle more effectively for their aims. The research is based on interviews with local officials, deputies and experts conducted in Sverdlovsk and Irkutsk regions in summer of 2022 as well as on media materials.

**Keywords:** municipal politics; local executives; local autonomy; regional politics; machine politics; state-business relations in Russia.

**Acknowledgements:** The reported study was funded by RFBR, project number 20-011-00600 'Serving the two masters': Factors of political autonomy in Russian municipalities in 2012-2019.