
Когда мэры против: факторы муниципальной автономии в условиях централизации

И.К. ШЕВЦОВА*, А.В. ГИЛЕВ**, М.А. ЗАВАДСКАЯ***

***Ирина Константиновна Шевцова** – кандидат политических наук, директор Центра сравнительных исторических и политических исследований, Пермский государственный национальный исследовательский университет, Пермь, Россия, irinashvetsova@comparativestudies.ru, <https://orcid.org/0000-0003-2605-2928>

****Алексей Владимирович Гилев** – кандидат политических наук, доцент, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Санкт-Петербург, Россия, agilev@hse.ru, <https://orcid.org/0000-0002-7607-3914>

*****Маргарита Андреевна Завадская** – PhD in Sociology and Politics, научный сотрудник, Европейский университет в Санкт-Петербурге; научный сотрудник, Университет Хельсинки, Санкт-Петербург, Россия, mzavadskaya@eu.spb.ru, <https://orcid.org/0000-0002-3728-4073>

Цитирование: Шевцова И.К., Гилев А.В., Завадская М.А. (2022) Когда мэры против: факторы муниципальной автономии в условиях централизации // Мир России. Т. 31. № 2. С. 75–96. DOI: 10.17323/1811-038X-2022-31-2-75-96

Аннотация

В статье представлены объяснения вариативности муниципальной автономии в контексте централизованного государства. Политическая и экономическая централизация привели к тому, что муниципалитеты постепенно стали частью исполнительной вертикали. Это задает ожидание, что муниципалитеты будут проводниками политических курсов вышестоящих властей. Вместе с тем некоторые российские муниципалитеты демонстрируют если не сопротивление им, то, по крайней мере, разную скорость и качество их реализации. Авторами делается попытка ответить на вопрос, почему некоторые российские муниципалитеты сохраняют способность противостоять политическим курсам вышестоящих властей в условиях политической и экономической централизации.

В статье представлен теоретический обзор шести факторов, которые формируют стимулы для проявления автономии в российских муниципалитетах. Эти факторы подкреплены материалами интервью с муниципальными служащими и региональными чиновниками, а также материалами СМИ.

Авторы утверждают, что различия в проявлениях местной автономии в контексте централизации связаны с меньшей зависимостью муниципалитетов от региональных

Статья подготовлена в рамках проекта Российского фонда фундаментальных исследований «“Слуги двух господ”: факторы политико-управленческой автономии российских муниципалитетов в 2012–2019 гг.» (№ 20-011-00600 А).

Статья поступила в редакцию в августе 2021 г.

бюджетных денег, сохранившимися прямыми выборами глав или ситуацией «двойной подотчетности» при процедурах назначения, оппозиционностью мэров или же, наоборот, их значимостью для «политической машины», степенью укорененности мэров в территории и качеством неформальных связей с региональными чиновниками, конкуренцией экономических акторов и зависимостью мэров от местного бизнеса, а также конкуренцией между главой и местным советом.

Ключевые слова: *местное самоуправление, российские муниципалитеты, местная автономия, факторы местной автономии, централизация, локальная политика*

В начале апреля 2020 г., когда в России был объявлен режим «нерабочих дней», мэр города Саянска (Иркутская область) О.В. Боровский выступил с заявлением о несогласии по поводу закрытия предприятий малого бизнеса, хотя это предписывали региональные нормативные документы. Кроме того, он подверг критике и избранную государством стратегию борьбы с пандемией, не предполагающую введение официального карантина, который позволил бы малому бизнесу временно сэкономить на выплате зарплат и налогах¹. Приведенный факт является примером того, что, несмотря на значительное сжатие местной автономии, муниципальные главы в разных обстоятельствах нередко демонстрируют несогласие с политическими курсами вышестоящих властей, которые они вынуждены исполнять. Многие федеральные и региональные управленческие новации, связанные в том числе и с введением новых моделей управления, по-разному принимались муниципалитетами и давали разные эффекты. Так, после принятия в мае 2019 г. Федерального закона о создании муниципальных округов многие муниципалитеты выступили против предлагаемой федеральными властями идеи укрупнения, что в ряде случаев вызвало публичные политические конфликты².

Усиление политической и экономической централизации, встраивание локального уровня управления во властную вертикаль формируют ожидание, что муниципалитеты будут следовать политическим курсам вышестоящих властей. При этом некоторые муниципалитеты демонстрируют если не сопротивление им, то, по крайней мере, разную скорость и качество их реализации. Почему в некоторых случаях одни муниципалитеты проявляют более выраженную независимость от вышестоящих властей, чем другие? В статье мы предпринимая попытку дать ответ на вопрос, почему некоторые российские муниципалитеты сохраняют способность противостоять политическим курсам вышестоящих властей в условиях политической и экономической централизации и демонстрируют большую автономию.

В начале статьи мы дадим определение муниципальной автономии, применимое к централизованным государствам, а затем представим обзор шести факторов, которые объясняют уровень муниципальной автономии. Каждый из факторов эмпирически подкреплён материалами 23 интервью с представителями местной

¹ Мэр Саянска, бросивший вызов системе, объяснил свой поступок. Ранее он отказался от всеобщей изоляции (2020) // Business-gazeta.ru. 8 апреля 2020 // <https://www.business-gazeta.ru/news/464299>, дата обращения 23.11.2021.

² Дюрягина К. (2019) Око за округ. Укрупнение муниципалитетов наталкивается на протесты // Коммерсант. 7 декабря 2019 // <https://www.kommersant.ru/doc/4186742>, дата обращения 23.11.2021.

власти³ (главами, их заместителями, депутатами), региональными чиновниками, а также материалами СМИ. Интервью были собраны осенью 2018 – весной 2019 г. в муниципалитетах Новгородской, Свердловской и Тверской областей⁴.

Определение муниципальной автономии

В исследованиях локальной автономии обычно используют формальный подход к ее определению. При формальном подходе уровень местной автономии связывают прежде всего с зафиксированным в нормативных актах количеством полномочий, которыми располагает муниципалитет. Иными словами, речь идет о перераспределении полномочий на нижние уровни управления [*Goldsmith 1995; Falleti 2005*]. Помимо распределения полномочий такой подход к понятию автономии может учитывать формально закрепленные возможности вмешательства в дела муниципалитета и надзора за его деятельностью со стороны вышестоящих органов, а также доступа локальных органов власти к процессу принятия решений на государственном уровне [*Fleurke, Willemse 2006*]. Л. Хуг и его коллеги, а вслед за ними авторы индекса локальной автономии А. Ладнер, Н. Кеффер и Х. Балдерштайм, опираясь на формальные критерии, включали в понятие автономии как самоуправление (*self-rule*), т. е. возможность органов местной власти самостоятельно управлять территорией, так и то, каким образом местные органы власти включены в процесс принятия решений на вышестоящих уровнях (*shared-rules*) [*Hooghe et al. 2010; Ladner et al. 2016*].

Однако формальный подход имеет ограничения. Во-первых, этот подход позволяет объяснять различия в уровнях местной автономии между разными государствами, но не между муниципалитетами внутри одного государства, поскольку, как правило, муниципалитеты одного государства не отличаются друг от друга объемом полномочий. Во-вторых, вопросы локальной автономии хорошо изучены на материале демократических стран Европы и Южной Америки, где местный уровень власти обладает закрепленными полномочиями, позволяющими действовать без оглядки на вышестоящие власти, и, как правило, финансовой автономией. Формальный подход к определению муниципальной автономии плохо применим к анализу авторитарной ситуации, когда формальные полномочия муниципалитетов дополняются неформальными обязательствами. Так, в случае современной России такими неформальными обязательствами оказываются предотвращение всплесков общественных конфликтов и обеспечение необходимых электоральных результатов [*Gel'man, Ryzhenkov 2011; Туровский 2015; Reuter et al. 2016; Shkel 2021*]. Эти обязательства задают ограничения для использования полномочий местными властями. Таким образом, невозможно объяснить различия в степени их самостоятельности при принятии решений, опираясь исключительно на формальное измерение автономии.

³ В целях анонимизации респонденты, имеющие отношение к исполнительной местной власти вне зависимости от должности (глава муниципалитета, заместитель главы муниципалитета), в тексте статьи указаны как муниципальные служащие.

⁴ Интервью были собраны в рамках проекта «Современное состояние муниципальной власти в России в 2010-е гг.: сбор и первичный анализ социологических данных», выполненного АНО «ИНИ ЕУСПб» по заказу АНО ВПО «Институт независимых исследований в области образования».

В связи с этим для сравнительных исследований муниципальной автономии в централизованном авторитарном контексте полезно обратиться к изучению не столько формальных (и неформальных) полномочий муниципалитетов, сколько результатов использования муниципалитетами этих полномочий при принятии политических решений [Gel'man 2003]. Под местной автономией в централизованном контексте мы понимаем сохранение возможности для муниципальных властей действовать самостоятельно в контексте взаимоотношений с вышестоящими властями, прежде всего региональными. В данном случае вопрос количества формальных полномочий, имеющихся в распоряжении муниципалитета, будет иметь второстепенное значение, потому что их использование будет зависеть от множества факторов, включающих в себя как структурные характеристики муниципалитета, так и качество отношений с вышестоящими властями.

Политическая автономия в таком случае будет проявляться в отказе исполнять политические курсы вышестоящих властей или применении собственных стратегий их реализации [Hsu 2004]. Так, главы российских муниципалитетов нередко отказывались от реализации федеральной реформы по сбору мусора, в т. ч. демонстрировали несогласие со строительством новых полигонов для сборов отходов (например в Кургане⁵), выражали несогласие с решением о проведении пенсионной реформы (например в городском поселении Малиновское Ханты-Мансийского автономного округа⁶). Политическая автономия также проявляется и в инициативах, которые формулирует муниципалитет [Fleurke, Wiellemse 2006] и расходятся с общими тенденциями федерального и регионального управления. Примером может служить предложение мэра Братска предоставить городу возможность зачислять в бюджет 100% собираемого транспортного налога [Обухова, Скоробогатый 2018]. Есть также и множество примеров того, как руководители муниципалитетов выступали с предложениями возврата прямых выборов глав муниципальных образований⁷.

Следует обратить внимание, что муниципальная автономия, согласно выбранному определению, подразумевает проведение самостоятельной политики, поэтому ее проявления следует отличать от тех случаев, когда муниципальные власти не могут воплотить избранный государством курс вследствие недостаточной бюрократической квалификации или недостатка финансовых ресурсов. Маркером автономной политики в спорных ситуациях могло бы служить публичное обоснование муниципальными властями выбора политического курса. Также проявления муниципальной автономии необходимо отличать от случаев персональных конфликтов между муниципальными политиками (например мэрами) и губернаторами, предметом которых являются личная неприязнь или неудовлетворенность губернатором работой муниципалов [Чирикова, Ледяев 2018]. Признаком автономной политики может выступать и наличие нестандартного политического выбора со стороны муниципальных управленцев (например отказ проводить некий политический курс по навязываемому образцу либо инициирование собственного варианта политического курса без принуждения сверху).

⁵ Кононова А. (2017) «Я считаю, что на нас давят»: депутаты Курганской думы не отдали землю под сортировку мусора // 45.ru. 22 сентября 2017 // <https://45.ru/text/gorod/2017/09/22/51261461/>, дата обращения 23.11.2021.

⁶ Волосин И. (2018) В ХМАО появился мэр-бунтарь, который выступил против пенсионной реформы // Ura.news. 26 августа 2018 // <https://ura.news/news/1052344281>, дата обращения 23.11.2021.

⁷ Глава Нижнего Тагила Носов выступил против планов областных властей отменить выборы мэра (2017) // Клуб регионов. 15 сентября 2017 // <http://club-rf.ru/66/news/47499>, дата обращения 23.11.2021.

Источники автономии в контексте централизации

Несколько этапов муниципальной реформы привели к тому, что контроль за местными органами власти со стороны вышестоящих уровней значительно усилился. Сначала губернаторы получили право отправлять в отставку глав муниципалитетов за неудовлетворительную работу, при этом количество собственных муниципальных полномочий резко сократилось. В 2015 г. региональные власти расширили контроль и за рекрутированием глав муниципалитетов: право отбора кандидатов на пост главы муниципалитета было закреплено за конкурсной комиссией, где половина членов являются представителями губернатора [Федеральный закон 2015]. Окончательное встраивание локального уровня в управленческую вертикаль было закреплено поправками к Конституции РФ, принятыми в 2020 г.

В 2000-е гг. параллельно с формальными ограничениями существенно снизилась и финансовая автономия муниципалитетов. В результате финансовой централизации налоговые поступления, которые формировали собственные доходы муниципалитета, значительно сократились: уменьшилась доля НДФЛ, которая оставалась в распоряжении муниципалитета, во многих регионах муниципалитеты лишились права сбора транспортного налога [Обухова, Скоробогатый 2018]. Наконец, реальная политическая автономия муниципалитетов ослабла вследствие встраивания российской муниципальной власти в «вертикаль», когда местные руководители приняли на себя неформальную ответственность за обеспечение на местах политической монополии «Единой России» [Gel'man, Ryzhenkov 2011; Reuter et al. 2016]. В результате оппозиционные мэры столкнулись с большими трудностями, связанными с рутинным управлением, и несли значительные риски досрочной отставки и даже уголовного преследования [Turchenko 2017; Buckley et al. 2020].

Тем не менее, как уже было отмечено, сокращение формальных, финансовых и политических возможностей муниципалитетов, хотя и привело к меньшей вариации в степени муниципальной автономии, не устранило различия полностью. Российские муниципалитеты сохраняют внутреннее разнообразие политических, экономических и социальных характеристик, которые определяют их возможности действовать согласно своим интересам. Далее в статье мы рассмотрим источники автономии, которые могут объяснять имеющуюся вариацию.

Источник 1.

Финансовая и бюджетная автономия

Соотношение трансфертов и собственных доходов является одним из ключевых показателей при оценке степени местной политической автономии [Гельман и др. 2002; Шириков 2010]⁸. Согласно бюджетному мониторингу Министерства финансов РФ, в 2019 г. средняя доля трансфертов в бюджетах муниципалитетов составила 66%, что в два раза больше, чем в середине 2000-х [Информация о результатах проведения мониторинга 2019]. Однако даже при наличии очевидной

⁸ Под собственными доходами в данном случае мы имеем в виду тот остаток, который фиксируется в бюджете муниципалитета после вычета субсидий, субвенций, дотаций и иных межбюджетных трансфертов.

тенденции на снижение финансовой автономии российские муниципалитеты сохраняют значительное разнообразие в соотношении трансфертов и собственных доходов.

Большая доля трансфертов в бюджете муниципалитета ведет к сокращению политической автономии. Зависимые от внешних финансовых поступлений муниципалитеты, как показывают М. Бадер и К. ван Хэм, более заинтересованы в демонстрации электоральной лояльности [Bader, van Ham 2015]. Наши респонденты, представляющие наиболее зависимые от трансфертов муниципалитеты (из тех, где проводились интервью) и не имеющие возможностей сглаживать вопрос недостатка ресурсов через взаимодействие с бизнесом, замечали, что включение в региональные программы, с помощью которых можно привлечь дополнительные деньги, является крайне важным. Так, одна респондентка заметила, что *«самое страшное (для нас – прим. авторов) – это не попасть в программу»* (респондент 1, жен., муниципальная служащая). Включение в такие программы требует тесных отношений с региональными властями, что существенно ограничивает проявления автономии на местном уровне. Кроме того, высокодотационным территориям необходимо прилагать больше усилий для поддержания отношений с регионом, поскольку приходится конкурировать за средства с более развитыми территориями.

«К высокодотационным территориям отношение другое. Ну вы поймите, <...> нужно столько-то денег [на строительство дороги – прим. авторов] и столько же денег надо будет на “дорогу” Екатеринбург. Естественно, про нас забудут, если мы не будем постоянно напоминать» (респондент 2, муж., муниципальный служащий).

Те виды трансфертов, распределение которых не является автоматическим и находится в ведении регионов (субсидии, иные межбюджетные трансферты), становятся механизмом, с помощью которого производится управление муниципальными элитами. Известно, что трансфертами региональные власти «вознаграждают» глав муниципалитетов, достигших необходимых электоральных результатов, либо же поощряют личную лояльность [Зуйкина 2016]. Более бедные муниципалитеты с небольшими собственными экономическими возможностями скорее сделают выбор в пользу демонстрации лояльности, чем будут придерживаться независимых стратегий.

«Есть одна очень серьезная проблема: федеральная власть боится сильных городов. Изъятие из городов денег – это один из методов политического менеджмента. Нищими и бесправными управлять гораздо проще» (респондент 3, муж., бывший муниципальный служащий).

Другой интересный пример использования трансфертов в качестве политического инструмента «наказания» муниципалитетов, демонстрирующей автономию, – это история оппозиционного мэра Г.И. Ширшиной, главы Петрозаводска (сентябрь 2013 – декабрь 2015 г.). В последний год ее пребывания на посту мэра произошло сокращение трансфертов в городской бюджет: тогда Петрозаводск по-

лучил минимальную сумму безвозмездных поступлений за весь период, по которому доступны такие данные (с 2012 по 2020 г.) [Решение об исполнении бюджета 2021]. В частности, совокупные трансферты Петрозаводску из бюджета Республики Карелия на содержание и ремонт дорог в год отставки Г.И. Ширишиной составили 23 млн руб., при этом в период 2012–2020 гг. вторая минимальная сумма, выделенная на ремонт дорог, для сравнения, составила 109 млн руб. (2018 г.) [Бюджет Республики Карелия 2021].

Источник 2.

Модели рекрутирования глав и проблема «двойной подотчетности»

Несмотря на тенденцию к унификации моделей организации власти на местах, разнообразие таких моделей продолжает сохраняться. Хотя в более чем половине муниципалитетов России уже действует конкурсная модель, когда отбор кандидатов на пост главы местного самоуправления (МСУ) проводит конкурсная комиссия, в остальных муниципалитетах остается т. н. двуглавая модель, когда муниципалитет управляется сити-менеджером и главой муниципалитета, а в 13% муниципалитетов сохраняются прямые выборы главы [Казанцев, Румянцева 2020]. Разнообразные модели управления формируют различия в специфике подотчетности главы и напрямую определяют иерархию принципалов и, соответственно, стимулов, от которых зависят действия главы.

Наличие прямых выборов задает стимулы к большей автономии главы в отношениях с вышестоящими властями. Прямые выборы определяют стратегии, которые выбирает политик: планируя переизбрание, он заинтересован в ориентации на предпочтения избирателей [Ashworth 2012]. Этот эффект наблюдается не только в демократиях, но и в условиях авторитаризма [Malesky, Schuler 2010; Luo et al. 2010]. Следуя этой логике, можно ожидать, что назначенные руководители муниципалитетов, наоборот, в большей степени будут нацелены на приоритеты центра. Как, например, отметил в интервью один из региональных чиновников, введение конкурсной комиссии позволяет управлять процессом отбора кандидатов в случаях противодействия со стороны муниципалитета.

«Конкурсная комиссия выполняет обеспечительную функцию. <...> Это на тот случай, когда идет откровенный криминальный авторитет, у которого вся поддержка в Думе. Он изберется 100%, но власть не может его допустить к бюджетным средствам, и тогда на уровне комиссии обрубаем этот беспредел» (респондент 4, муж., региональный чиновник).

Однако назначенные местные руководители часто попадают в ловушку «двойной подотчетности». С одной стороны, они вынуждены встраиваться в «вертикаль» и находятся под угрозой санкций со стороны вышестоящих властей. С другой, муниципальные служащие являются самым близким к гражданам уровнем власти, когда приходится отчитываться перед гражданами и по тем

вопросам, которые выходят за рамки муниципальных полномочий. Это в ряде случаев может порождать стимулы для проявления автономии даже со стороны не избираемых напрямую местных руководителей. Так, один из респондентов указал на ущерб муниципалитету, который наносит эксплуатация леса на его территории:

«Самое интересное, что, находясь на нашей территории, мы ничего не получаем от этих лесных ресурсов, все получает федеральный бюджет. А весь негатив, который связан с вырубкой этих лесов, падает на нас. Лесовозы, которые вывозят этот лес, портят дороги, и народ все время жалуется» (респондент 5, муж., муниципальный служащий).

По замечанию другого респондента, в случае высокой поддержки главы внутри муниципалитета или его укорененности в местной политике ситуация давления со стороны граждан может обуславливать проявления самостоятельности со стороны муниципалитета.

«Глава администрации муниципалитета тут виноват и тут виноват. Я боюсь, что настанет такой момент, когда мы как главы на месте <...> станем держать на себе удар. И что тогда будет делать субъект и федерация? Я с десятого года об этом говорю. Не дай бог появятся так называемые князьки, <...> которые, ну не понравилось ему, сказал в области что-то не так, он поднял весь район, хотя это уже сейчас прослеживается, и получили горячую точку. А если это очень крупное муниципальное образование?» (респондент 6, муж., муниципальный служащий).

В ситуации «двойной подотчетности» автономия муниципалитета может проявляться, например, в инициировании муниципалитетом проверок, касающихся исполнения региональных полномочий.

«Дороги – больной вопрос. На территории нашего района <...> много дорог регионального значения, они не муниципальные. <...> У нас уже есть судебные решения по этим дорогам, <...> потому что не ремонтируются. Вот они рассматривают сейчас, я так понимаю [региональная власть – прим. авторов]. И с губернатором разговаривали. Обещали. Ждем. <...> У нас большой негатив по этой дороге от населения идет. И прокуратура тоже не осталась в стороне: они отработали, все в суд передали» (респондент 7, жен., муниципальная служащая).

Интересно, что даже региональными чиновниками муниципальный уровень в ряде случаев не оценивается как встроенный в управленческую вертикаль и характеризуется как некое поле, где остается возможность для самостоятельного маневра со стороны глав муниципалитета.

«Там сказывается характер публичной власти. <...> Мы – госвласть. Один чиновник госвласти не будет жаловаться на другого чиновника, даже если считает, что избыточно на него давят. А у муниципальной власти <...> больше самостоятельности, они могут себе позволить высказывать такие вещи. <...> Чиновник федерального или регионального уровня, который эту тему поднимет [необоснованно большие отчисления с налогов, которые собираются в территории – прим. авторов], конечно, это сделает в последний день своей работы, естественно, потому что это прямой наезд на саму систему федеративных отношений, а ее критиковать – это табу для чиновника, безусловно. А вот у муниципального чиновника такое время от времени прорывается» (респондент 4, муж., региональный чиновник).

Источник 3. Результаты выборов

В авторитарных режимах, в отличие от демократических, выборы зачастую используются в качестве механизма управления элитами, когда результаты выборов сигнализируют о лояльности руководителя [Blaydes 2011] и являются основанием для перераспределения ресурсов в пользу более лояльных территорий [Magaloni 2006]. Эффект электоральных результатов в отношении степени местной автономии в авторитарных режимах может иметь двоякие последствия. Большинство глав, показавших необходимые электоральные результаты, вряд ли будут демонстрировать автономию. Вместе с тем высокие результаты «партии власти», которые удалось обеспечить местным лидерам благодаря местной «политической машине», наоборот, могут усилить их позицию в торге с вышестоящими властями и сохранить собственный политический вес [Reuter et al. 2016]. При этом оппозиционные и независимые главы могут столкнуться с сопротивлением как местной бюрократии, так и различных служб, и региональной администрации, что увеличивает издержки предоставления благ и услуг гражданам [Turchenko 2017]. Примеры Г.И. Ширшиной, бывшего мэра Петрозаводска, представителя партии «Яблоко», или ярославского мэра Е.Р. Урлашова, представителя «Гражданской платформы», подтверждают это⁹.

Победы на прямых выборах в 2012 и 2017 гг. провластного кандидата С.К. Носова в Нижнем Тагиле с результатом в более чем 90% подкрепили реализацию самостоятельных политических курсов на местном уровне¹⁰. Описывая деятельность кандидата С.К. Носова на посту мэра, наш респондент указывал на особенности финансовой политики возглавляемого им муниципалитета, которая вызывала неприятие региональных властей и оценивалась как безответственная.

⁹ Незехин В. (2015) Карелия: как увольняют последнего оппозиционного мэра // BBC. Русская служба. 19 июня 2015 // https://www.bbc.com/russian/russia/2015/06/150619_shirshina_petrozavodsk_conflict; Митинг в поддержку мэра Урлашова собрал в Ярославле более 3 тысяч человек (2013) // Forbes.ru. 16 июля 2013 // <https://www.forbes.ru/news/242233-miting-v-podderzhku-mera-urloshova-sobral-v-yaroslavle-bole-3-tysyach-chelovek>, дата обращения 23.11.2021.

¹⁰ Полозов А. (2017) Сергей Носов переизбран на пост мэра Нижнего Тагила с результатом свыше 90% голосов // Znak.ru. 11 сентября 2017 // https://www.znak.com/2017-09-11/sergey_nosov_pereizbran_na_post_glavy_nizhnego_tagila_s_rezultatом_svyshhe_90_golosov, дата обращения 23.11.2021.

«Носов рассуждает по принципу “после меня хоть трава не расти”, поэтому набирает долгов, набирает кредитов, миллиард, два, три, шесть. <...> У нас Минфин просто реально «стрелялся» из-за действий Носова. Все говорят “эффективный менеджер”, то есть он может управлять тогда, когда у него деньги есть» (респондент 8, мужчина, муниципальный депутат).

Необходимо уточнить, что в 2018 г., уже после отмены прямых выборов в Нижнем Тагиле, С.К. Носов не был допущен конкурсной комиссией для утверждения в совете в качестве мэра.

Источник 4. Карьерная траектория и неформальные связи

В авторитарных контекстах в условиях неэффективно работающих институтов персональные характеристики политиков часто играют более важную роль, чем в демократических [Xu 2018; Buckley et al. 2014]. Иными словами, особенности персонального бэкграунда главы также становятся фактором того, как муниципалитет будет «преломлять» управленческие курсы вышестоящих властей.

Укорененность главы в муниципалитете и связи с местными элитами – это аспекты, определяющие содержание местной политики и стратегии, избираемые муниципалитетом. На региональном уровне практика назначения «варягов» началась в середине 2000-х гг., получив наибольшее распространение в 2016–2018 гг., тогда доля губернаторов-«варягов» достигла 57% [Кынев 2019]. Ожидалось, что «варяги», близкие к центральной власти, лучше встроены в исполнительную вертикаль, меньше связаны с местными элитами и с большей вероятностью будут проводниками задач вышестоящего руководства. В середине 2010-х гг. подобная практика стала применяться и на локальном уровне, когда близких к губернатору мэров-«варягов» начали назначать в муниципалитеты [Сельцер 2015]. Увеличение количества мэров-«варягов» связано и с распространением т. н. конкурсной процедуры утверждения глав муниципалитетов, способствующей продвижению лояльных региональной власти кандидатур. «Варягов» зачастую назначают в «неспокойные» муниципалитеты для стабилизации политической ситуации, как это было в Катав-Ивановском районе Челябинской области, где конфликт между советом и главой привел к провалу конкурса по утверждению главы¹¹.

С карьерной траекторией тесно сопряжен фактор неформальных связей с вышестоящими руководителями. Наличие таких связей [Jiang 2018; Xu 2018] и «региональный фаворитизм» вышестоящего руководителя в отношении родной территории [Hodler, Raschky 2014] обеспечивают местные элиты дополнительными рычагами лоббирования: так, обладая патронажем со стороны вышестоящих чиновников, некоторые главы могут избавить себя от бремени проверок и отчетности [Libman, Yakovlev 2021]. Например, один из руководителей муниципалитета, описавший тесное контактирование с вышестоящими чиновниками (территория

¹¹ Дыбин А. (2021) Выводы сделаю на основе проверки КСП // Znak.com. 29 января 2021 // https://www.znak.com/2021-01-29/novyy_glava_myatezhnogo_rayona_v_chelyabinskoy_oblasti_o_kadrovyyh_voprosah_i_planah_na_postu, дата обращения 23.11.2021.

входит в сферу интересов представителей федеральной власти), говорил о редком для представителей муниципалитетов намеренном противостоянии с местной прокуратурой:

«Вот если мы палки друг другу [начнем в колеса вставлять – прим. авторов], ну, скажем так, у меня второе юридическое образование и иногда, когда они [прокуратура – прим. авторов] протесты присылают, когда у них начинается за колбасу, а заканчивается ковровым покрытием. Я тоже могу взять запечатать [ответное письмо – прим. авторов] и отправить в областную прокуратуру: “Смотрите, шаблонов набили и работают там, чтобы галки получать”. Вот я звоню и говорю: “Ребята, вы хотите, чтобы я это отправил?”» (респондент 9, муж., муниципальный служащий).

Важность неформальных отношений с вышестоящими властями подчеркивается респондентами наряду с необходимостью минимизировать отсутствие политической конкуренции внутри муниципалитета. Качество неформальных отношений с вышестоящими чиновниками будет влиять на стремления муниципалитетов к автономной политике. В условиях зависимости муниципалитетов от региона глава, который имеет более тесные отношения с региональной властью, скорее всего, не будет их подвергать риску, демонстрируя автономию в реализации политических курсов: личные отношения с региональными чиновниками помогают привлечь дополнительные средства.

«Да, сегодня очень многое зависит от личных коммуникаций [с регионом – прим. авторов]. Кому-то дают деньги, кому-то нет. <...> У нас очень много факторов, которые, в конечном счете, ставят в зависимость главу от личных взаимоотношений, от нормального восприятия» (респондент 5, муниципальный служащий).

Кроме того, неформальные связи помогают решать острые проблемы в муниципалитете.

«Бывают некоторые экстренные варианты, и вот тут уже зависит от того, как налажены взаимосвязи [с регионом – прим. авторов]. Т. е. я могу, грубо говоря, позвонить и в приемную к министру, и договориться или приехать к нему на прием. <...> Все равно должно быть такое живое общение» (респондент 2, муниципальный служащий).

Альтернативным ресурсом автономии является вовлеченность местных властей в местные неформальные сети. Данный ресурс зависит не только от карьерной траектории руководителя [Reuter, Robertson 2012], но и от структуры социальных связей на местах. Например, сети солидарности в китайских деревнях накладывали моральные обязательства на своих руководителей, что вело к улучшению

качества предоставления отдельных типов благ [Tsai 2007]. С другой стороны, сильные неформальные связи могут способствовать узурпации контроля со стороны местных элит над данной территорией и вести к подрыву прав собственности [Malesky et al. 2014; Mattingly 2016]. Главы муниципалитетов, в течение длительного времени возглавляющие муниципальные органы, имеют тесные связи с местными представительствами контрольных органов, что способствует минимизации рисков внешнего давления.

«Прежний глава набрал условно на аффилированные здесь структуры 200 земельных участков. <...> И до сих пор он контролирует в Думе какое-то количество депутатов. И наступает, условно говоря, определенный час, когда заканчивается договор аренды по определенным землям. Он приходит и говорит: “Надо как-то продлить”. Ничего не построено, да и прокуратура против. А у главы такие прекрасные отношения со всеми, причем с людьми того поколения, которые там были в силовом блоке, в разных структурах: МВД, прокуратуре, ФСБ, судебной системе, вплоть до советника президента по правовым вопросам. Связи просто космические. И он говорит: “Ну что ты? Мы же тебе устроим веселую жизнь со всех сторон”» (респондент 5, муж., муниципальный служащий).

Источник 5.

Качество и конкуренция местных экономических акторов

Наличие нескольких крупных предприятий, которые являются ресурсной базой для местных элитных групп, создает условия для внутриэлитной конкуренции [Панов, Петрова 2017; Бычкова, Гельман 2010]. Главе муниципалитета при наличии нескольких экономических групп необходимо учитывать больше различных интересов, что может усложнить имплементацию политических курсов вышестоящих властей и сформировать ориентацию на интересы муниципалитета в тех случаях, когда эти интересы противоречат задачам вышестоящих властей. Так, один из респондентов фокусировал внимание на расколе в городском совете Среднеуральска и противостоянии последнего с главой в 2017–2018 гг. (респондент 8, муж., муниципальный депутат). В отличие от многих небольших городов и муниципалитетов в составе городского совета Среднеуральска были представлены многочисленные бизнес-интересы, которые вызвали в итоге раскол среди депутатов. Этот политический конфликт затруднял взаимодействие муниципалитета и региона, что привело в итоге к отставке назначенного главы города Вячеслава Козлова¹².

В противоположность конкуренции бизнеса наличие в муниципалитете градообразующего предприятия создает условия для ограничения проявлений автономии со стороны муниципалитета. Известно, что российские моногорода в силу зависимости от государственных заказов быстрее встраиваются в управленческую вертикаль и федеральную политическую машину [Frye et al. 2014; Панов 2019].

¹² Балюк О. (2021) Новым главой Среднеуральска станет бывший вице-мэр Екатеринбурга // Znak.com. 13 января 2021 // https://www.znak.com/2021-01-13/novym_glavoy_sredneuralska_stanet_byvshiy_pervyy_vice_mer_ekaterinburge, дата обращения 12.12.2021.

Доминирующие предприятия в большинстве случаев являются частью крупных федеральных промышленных холдингов. Как показал Д. Сакони, немобильный промышленный бизнес, снижая риски для своих активов, будет тесно взаимодействовать с властью, пытаясь таким образом обеспечить исполнение обязательств с ее стороны [Szakonyi 2020]. Вместе с тем главы городов сильно зависят от таких предприятий потому, что именно эти предприятия инвестируют в территорию и позволяют поддерживать социальную инфраструктуру.

«Несмотря на то, что навязываются эти демократические ценности, как что случись, градообразующее предприятие всегда поможет. Как у нас в муниципалитете было. <...> Мы сейчас возвращаемся к тому, что, вроде как, социальная ответственность должна каким-то образом присутствовать. И наши градообразующие предприятия, не все, конечно, но основные, нормально к этому относятся» (респондент 5, муж., муниципальный служащий).

В муниципалитетах, где бизнес не является столь зависимым от государства, могут складываться стимулы для большей ориентации руководства муниципалитетов на интересы местных экономических групп и, как следствие, для проявлений автономии в реализации политических курсов. Бизнес, даже средний, по словам наших респондентов, является важнейшим источником помощи для компенсации недостатка финансовых средств и поддержания инфраструктуры в муниципалитете. В этом случае власть муниципалитета крайне заинтересована в обеспечении благоприятных условий для работы фирм, поддерживающих развитие муниципалитета (см. [Frye 2002; Полищук 2006]). Например, одна из респонденток так описывала процесс обеспечения предпринимателям благоприятных условий:

«Мы с ними ведем разговор об увеличении количества рабочих мест. <...> Предприниматели говорят: “Дайте нам работу тогда”. Чтобы у них была заготовка этой древесины, чтобы у них увеличивались объемы. <...> Мы разговаривали с ними, разговаривали с представителями правительства, с департаментом, мы говорим, что нам мало, надо больше. <...> Тогда мы можем уже и предпринимателям сказать: “Мы для вас сделали вот это. Теперь мы ждем ответного хода”» (респондент 7, жен., муниципальная служащая).

Кроме того, предприниматели сами могут требовать от власти большей подотчетности:

«Когда ты в территорию вкладываешь, то задаешь вопрос: “А почему мы должны за свой счет это все содержать? Например, всю социалку на территории”. И мне хотелось узнать: а вообще, как формируется бюджет района, чтобы была возможность вкладывать, чтобы деньги уходили не только в какие-то коммунальные дыры, но и на зарплату» (респондент 10, муж., бывший муниципальный служащий, бизнесмен).

Источник 6.
Конкуренция местных политических акторов

Конкуренция политических элит также будет иметь значение при объяснении муниципальной автономии. Политические расколы увеличивают конкурентность политической среды, которая в свою очередь повышает респонсивность властных институтов [Binzer Hobolt, Klemmengen 2008]. Политическая конкуренция, выражающаяся, например, в наличии оппозиции мэру в местном совете, задает стимулы для корректировки продвигаемых мэром решений, учета интересов присутствующих в политике муниципалитета групп. Так, фрагментация элит является, как показали Дж. Блум-Хенсен и коллеги, тем фактором, который часто затрудняет реализацию реформ, инициированных вышестоящими властями [Blom-Henssen et al. 2012].

Исполнительная власть в российских муниципалитетах является более инкорпорированной в вертикальные отношения, но она не всегда является доминирующим игроком в муниципальной политике [Чирикова и др. 2014]. Политические расколы внутри муниципалитета формируются при наличии более или менее оппозиционного главы местного совета, где сторонники главы находятся в меньшинстве [Шкель 2018], а также за счет большей диверсификации экономики [Панов 2019], что способствует сохранению разнообразия корпоративных представительств в местных советах [Витковская 2017]. Отсутствие в местном совете сформированного сторонниками большинства, на которое может опираться глава, будет тормозить принятие решений, а также требовать от главы большей подотчетности. Например, отсутствие поддержки в местном совете может заблокировать утверждение главы – ставленника губернатора, когда за его назначение должно проголосовать большинство депутатов совета: так, в августе 2018 г. кандидат на пост мэра Ижевска, поддержанный главой Удмуртии А.В. Бречаловым, не получил необходимого числа голосов депутатов, из-за чего конкурс необходимо было провести вновь¹³.

Наш респондент, являющийся региональным чиновником, рассматривает оппозиционную мэру Думу как препятствие для реализации политик, инициированных регионом:

«Вот даже пришлось пойти на экстравагантные формы работы с органами местного самоуправления. Единственный случай, когда в Свердловской области была распущена местная Дума, например. И соответственно мы поменяли главу. Там нехорошая была ситуация с точки зрения управления, там местные бандиты имели контроль над местной Думой. И нам пришлось все это менять для того, чтобы сформировать те органы местного самоуправления, которые бы работали вместе с заходившим туда УГМК и с другими предприятиями по развитию города» (респондент 4, муж., региональный чиновник).

Кроме того, сами главы муниципалитетов стремятся к минимизации политической конкуренции внутри муниципалитета, прежде всего в отношениях с мест-

¹³ Гладыш Н. (2018) Не договорились: Ижевская городская дума не смогла избрать мэра города // 7x7 – Горизонтальная Россия. 24 августа 2018 // <https://7x7-journal.ru/articles/2018/08/24/ne-dogovorilis-izhevskaya-gorodskaya-duma-ne-smogla-izbrat-mera-goroda>, дата обращения 23.11.2021.

ным советом. В интервью они неоднократно особо подчеркивали необходимость выстраивания отношений с представительной властью, облегчающего процесс принятия решений внутри муниципалитета и делающего управление с точки зрения глав более эффективным.

«Ну здесь тоже должна быть такая командная работа. Если это будет команда: депутаты, представительные органы власти и исполнительные – если это действительно одна команда, где решаются не личные интересы, а решают именно во благо муниципального образования» (респондент 6, муж., муниципальный служащий);
«Очень многое зависит от того, как работает глава с председателем Думы, а председатель с главой» (респондент 11, жен., муниципальная служащая).

Более того, налаживание отношений с местной ассамблеей является одной из целей назначений новых глав.

«Но, если не будет внутри муниципалитета нормальной работы с основными действующими лицами, которые могут, грубо говоря, парализовать весь процесс управления, прежде всего с Думой, то не будет стабильности, общественного спокойствия. Можно быть в суперотношениях с губернатором, но не иметь коммуникации с Думой, и ничего не получится. <...> Я появился собственно по причине того, что здесь все бурлило» (респондент 5, муж., муниципальный служащий).

Заключение

В статье были продемонстрированы ключевые факторы, наличие которых создает стимулы для политической автономии муниципальных властей в контексте централизованного государства. Мы выделили шесть факторов, которые способствуют проявлению политической автономии муниципалитетов: (1) относительная бюджетная самостоятельность / меньшая зависимость от региональных бюджетных денег; (2) прямые выборы, которые стимулируют подотчетность, или «двойная подотчетность» при процедурах назначения; (3) оппозиционность мэров или же, наоборот, их значимость для «политической машины»; (4) степень укорененности мэров в территории, способствующая их меньшей зависимости от региональной администрации и качество неформальных связей с региональными чиновниками; (5) конкуренция экономических акторов и зависимость мэров от местного бизнеса, требующая большей ориентации на местные группы интересов; и, наконец, (6) конкуренция между главой и местным советом.

Проведенное исследование в целом подтверждает, что российские муниципалитеты действительно обладают низким уровнем автономии. Большинство из них почти целиком зависят от решений вышестоящих властей в части финансового обеспечения, что ограничивает проявления автономии со стороны муниципальных властей. Однако конкуренция политических и экономических акторов, а также

сохранение необходимости подотчетности даже при отсутствии прямых выборов и в условиях сильной финансовой зависимости будут с большой вероятностью создавать главам стимулы для ориентирования, прежде всего на местные сообщества.

Эмпирический анализ не позволяет утверждать, как часто описанные факторы приводят к реальным проявлениям автономии, он, скорее, подтверждает наличие условий, которые в соответствии с нашими теоретическими ожиданиями способны привести и в ряде случаев приводят к проявлениям политической автономии муниципальных властей. Некоторые из выделенных факторов можно рассматривать как «спящие», которые могут стать причиной несогласия следовать существующим централизованным практикам управления при появлении других факторов. Так, «двойная подотчетность» назначаемых мэров с большей вероятностью приведет к проявлению политической автономии в случае увеличения требований к работе местной власти со стороны региона, а также при уменьшении финансовой обеспеченности. Проявление автономии в этом случае может усилиться, если глава имеет политическую и общественную поддержку внутри территории.

Список источников

- Бычкова О.В., Гельман В.Я. (2010) Экономические акторы и локальные режимы в крупных городах России // *Неприкосновенный запас*. № 2 (70). С. 73–82.
- Бюджет Республики Карелия (2021) // Министерство финансов республики Карелия // <http://minfin.karelia.ru/bjudzhet-respubliki-karelija/>, дата обращения 12.12.2021.
- Витковская Т.Б. (2017) Корпоративные депутатские группы в представительных органах МСУ (на примере Пермского края) // *Власть и элиты*. Т. 4. С. 129–146.
- Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н. (2002) Автономия или контроль: реформа местной власти в городах России, 1991–2001. СПб.: Европейский университет в Санкт-Петербурге.
- 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*. Серия: Политология. № 3. С. 155–179.
- Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации за 2019 год (2020) // Минфин России. 8 июня 2020 // https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/?id_57=130321-informatsiya_o_rezultatakh_provedeniya_monitoringa_ispolneniya_mestnykh_byudzhetrov_i_mezhbyudzhetykh_otnoshenii_v_sube, дата обращения 12.12.2021.
- Казанцев К., Румянцева А. (2020) От избрания к назначению. Оценка эффекта смены модели управления муниципалитетами в России // Центр перспективных управленческих решений // https://cpur.ru/research/pdf/R_local_government_from_election_to_appointment.pdf, дата обращения 12.12.2021.
- Кынев А.В. (2019) Феномен губернаторов-«варягов» как индикатор децентрализации (Опыт 1991–2018 гг.) // *Полития*. № 2 (93). С. 125–150. DOI: 10.30570/2078-5089-2019-93-2-125-150
- Обухова Е., Скоробогатый П. (2018) Выжженная земля // *Эксперт*. № 50. С. 13–19.
- Панов П.В. (2019) Городские думы малых и средних городов Свердловской области: потенциал автономии в отношениях с главой города // *Вестник Пермского федерального исследовательского центра*. № 3. С. 95–106. DOI: 10.7242/2658-705X/2019.3.10

- 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. С. 111–122.
- Полищук Л.И. (2006) Бизнесмены и филантропы // Pro et Contra. Т. 10. № 1. С. 59–73.
- Решение об исполнении бюджета (2021) // Администрация Петрозаводского городского округа // <http://budget.petrozavodsk-mo.ru/portal/Menu/Page/182>, дата обращения 12.12.2021.
- Сельцер Д.Г. (2015) «Варяги» в практике локального управления современной России // PRO NUNC. Современные политические процессы. №. 1 (14). С. 122–141.
- Туровский Р.Ф. (2015) Российское местное самоуправление: агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассивности // ПОЛИС. № 2. С. 35–51. DOI: 10.17976/jpps/2015.02.03
- Федеральный закон «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» от 03.02.2015 N 8-ФЗ (2015) // Consultant.ru. 3 февраля 2015 // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_174852/, дата обращения 12.12.2021.
- Чирикова А.Е., Ледяев В.Г. (2018) Муниципальная власть: мотивация акторов и практики взаимодействия с регионалами // Власть и элиты. № 5. С. 263–294. DOI: 10.31119/pe.2018.5.10
- Чирикова А.Е., Ледяев В.Г., Сельцер Д.Г. (2014) Власть в малом российском городе: конфигурация и взаимодействие основных акторов // ПОЛИС. № 2. С. 88–105. DOI: 10.17976/jpps/2014.02.07
- Шириков А.С. (2010) Анатомия бездействия: политические институты и бюджетные конфликты в регионах России. СПб.: Европейский университет в Санкт-Петербурге.
- Шкель С.Н. (2018) Почему депутаты не бунтуют: политический потенциал ассамблей в малых городах Республики Башкортостан // Ars Administrandi. Т. 10. № 4. С. 667–686. DOI: 10.17072/2218-9173-2018-4-667-686
- Ashworth S. (2012) Electoral Accountability: Recent Theoretical and Empirical Work // Annual Review of Political Science, vol. 15, pp. 183–201. DOI: 10.1146/annurev-polisci-031710-103823
- Bader M., van Ham C. (2015) What Explains Regional Variation in Election Fraud? Evidence from Russia: A Research Note // Post-Soviet Affairs, vol. 31, no 6, pp. 514–528. DOI: 10.1080/1060586X.2014.969023
- Binzer Hobolt S., Klemmensen R. (2008) Government Responsiveness and Political Competition in Comparative Perspective // Comparative Political Studies, vol. 41, no 3, pp. 309–337. DOI: 10.1177/0010414006297169
- Blaydes L. (2011) Elections and Distributive Politics in Mubarak’s Egypt, New York: Cambridge University Press.
- Blom-Hansen J., Christiansen P.M., Fimreite A.L., Selle P. (2012) Reform Strategies Matter: Explaining the Perplexing Results of Regional Government Reforms in Norway and Denmark // Local Government Studies, vol. 38, no 1, pp. 71–90. DOI: 10.1080/03003930.2011.629195
- Buckley N., Garifullina G., Reuter O.J., Shubenkova A. (2014) Elections, Appointments, and Human Capital: The Case of Russian Mayors // Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization, vol. 22, no 1, pp. 87–116.
- Buckley N., Reuter O. J., Rochlitz M., Aisin A. (2020) Staying out of Trouble: Criminal Cases against Russian Mayors // Bremen Papers on Economics & Innovation // <https://media.suub.uni-bremen.de/handle/elib/4349>, дата обращения 12.12.2021.
- Falleti T.G. (2005) A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective // American Political Science Review, vol. 99, no 3, pp. 327–346. DOI: 10.1017/S0003055405051695
- Fleurke F., Willemse R. (2006) Measuring Local Autonomy: A Decision-Making Approach // Local Government Studies, vol. 32, no 1, pp. 71–87. DOI: 10.1080/03003930500453542
- Frye T. (2002) Capture or Exchange? Business Lobbying in Russia // Europe-Asia Studies, vol. 54, no 7, pp. 1017–1036. DOI: 10.1080/0966813022000017113

- Frye T., Reuter O.J., Szakonyi D. (2014) Political Machines at Work Voter Mobilization and Electoral Subversion in the Workplace // *World Politics*, vol. 66, no 2, pp. 195–228. DOI: 10.1017/S004388711400001X
- Gel'man V. (2003) In Search of Local Autonomy: The Politics of Big Cities in Russia's Transition // *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 27, no 1, pp. 48–61. DOI: 10.1111/1468-2427.00430
- Gel'man V., Ryzhenkov S. (2011) Local Regimes, Sub-national Governance and the 'Power Vertical' in Contemporary Russia // *Europe-Asia Studies*, vol. 63, no 3, pp. 449–465. DOI: 10.1080/09668136.2011.557538
- Goldsmith M. (1995) Autonomy and City Limits // *Theories of Urban Politics* (eds. Davies J.S., Imbroscio D.L.), Cornwall: SAGE Publications Ltd, pp. 228–252.
- Hodler R., Raschky P.A. (2014) Regional Favoritism // *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 129, no 2, pp. 995–1033. DOI: 10.1093/qje/qju004
- Hooghe L., Marks G., Schakel A.H., Osterkat S.C., Niedzwiecki S., Shair-Rosenfield S. (2016) *Measuring Regional Authority: A Postfunctionalist Theory of Governance, Volume I*, Oxford: Oxford University Press.
- Hsu P. (2004) Deconstructing Decentralization in China: Fiscal Incentive versus Local Autonomy in Policy Implementation // *Journal of Contemporary China*, vol. 13, no 40, pp. 567–599. DOI: 10.1080/1067056042000213409
- Jiang J. (2018) Making Bureaucracy Work: Patronage Networks, Performance Incentives, and Economic Development in China // *American Journal of Political Science*, vol. 62, no 4, pp. 982–999. DOI: 10.1111/ajps.12394
- Ladner A., Keuffer N., Baldersheim H. (2016) Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990–2014) // *Regional & Federal Studies*, vol. 26, no 3, pp. 321–357. DOI: 10.1080/13597566.2016.1214911
- Libman A., Yakovlev A. (2021) A Centralist Approach to Regional Development. *Europe-Asia Studies* // *Europe-Asia Studies*, vol. 73, no 6, pp. 1125–1148. DOI: 10.1080/09668136.2021.1922610
- Luo R., Zhang L., Huang J., Rozelle S. (2010) Village Elections, Public Goods Investments and Pork Barrel Politics, Chinese-style // *The Journal of Development Studies*, vol. 46, no 4, pp. 662–684. DOI: 10.1080/00220380903318061
- Magaloni B. (2006) *Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and Its Demise in Mexico*, New York: Cambridge University Press.
- Malesky E.J., Nguyen C.V., Tran A. (2014) The Impact of Recentralization on Public Services: A Difference-in-differences Analysis of the Abolition of Elected Councils in Vietnam // *American Political Science Review*, vol. 108, no 1, pp. 144–168. DOI: 10.1017/S0003055413000580
- Malesky E., Schuler P. (2010) Nodding or Needling: Analyzing Delegate Responsiveness in an Authoritarian Parliament // *American Political Science Review*, vol. 104, no 3, pp. 482–502. DOI: 10.1017/S0003055410000250
- Mattingly D.C. (2016) Elite Capture: How Decentralization and Informal Institutions Weaken Property Rights in China // *World Politics*, vol. 68, no 3, pp. 383–412. DOI: 10.1017/S0043887116000083
- 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*, vol. 49, no 5, pp. 662–697. DOI: 10.1177/0010414015626439
- Reuter O.J., Robertson G.B. (2012) Subnational Appointments in Authoritarian Regimes: Evidence from Russian Gubernatorial Appointments // *The Journal of Politics*, vol. 74, no 4, pp. 1023–1037. DOI: 10.1017/S0022381612000631
- Shkel S. (2021) Why Political Machines Fail: Evidence from Bashkortostan // *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*, vol. 29, no 1, pp. 31–62.
- Szakonyi D. (2020) *Politics for Profit: Business, Elections, and Policymaking in Russia*, New York: Cambridge University Press.
- Tsai L.L. (2007) Solidary Groups, Informal Accountability, and Local Public Goods Provision in Rural China // *American Political Science Review*, vol. 101, no 2, pp. 355–372. DOI: 10.1017/S0003055407070153

- Turchenko M. (2017) The Rise and Fall of Local Self-government in Petrozavodsk // *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*, vol. 25, no 2, pp. 155–173.
- Xu G. (2018) The Costs of Patronage: Evidence from the British Empire // *American Economic Review*, vol. 108, no 11, pp. 3170–3198. DOI: 10.1257/aer.20171339
-

When Mayors Object: Factors of Municipal Autonomy in a Centralized State

I.K. SHEVTSOVA*, A.V. GILEV**, M.A. ZAVADSKAYA***

***Irina K. Shevtsova** – PhD in Politics, Director, Center for Comparative History and Politics, Perm State National Research University, Perm, Russian Federation, irinashevtsova@comparativestudies.ru, <https://orcid.org/0000-0003-2605-2928>

****Alexey V. Gilev** – PhD in Politics, Associate Professor, National Research University Higher School of Economics, Saint Petersburg, Russian Federation, agilev@hse.ru, <https://orcid.org/0000-0002-7607-3914>

*****Margarita A. Zavadskaya** – PhD in Sociology and Politics, Researcher, European University at Saint-Petersburg; Researcher, University of Helsinki Saint Petersburg, Russian Federation, mzavadskaya@eu.spb.ru, <https://orcid.org/0000-0002-3728-4073>

Citation: Shevtsova I.K., Gilev A.V., Zavadskaya M.A. (2022) When Mayors Object: Factors of Municipal Autonomy in a Centralized State. *Mir Rossii*, vol. 31, no 2, pp. 75–96 (in Russian). DOI: 10.17323/1811-038X-2022-31-2-75-96

Abstract

Political and economic centralization entail the local level authority being embedded in the “power vertical”. Centralization predicts that municipalities will conform to the policies of the federal and regional authorities and their administrative innovations. However, some municipalities in Russia resist their implementation or implement them variably. The article seeks an answer to this puzzle, focusing on explanations for why municipal autonomy can vary in a centralized state.

The article is based on interviews with municipal and regional officials and media, collected from autumn 2018 to spring 2019 in the Novgorod, Sverdlovsk, and Tver regions. We find support for six factors of local autonomy in a centralized state: (1) relative budget autonomy and less dependence on regional budgets; (2) direct elections or double accountability for appointed municipal heads; (3) the opposition of mayors to, or their importance for, the state political machine; (4) a level of mayoral rootedness in the territory contributing to lower dependence on higher-level authorities and the quality of informal linkages with regional officials; (5) the competition of economic actors and the dependency of a mayor on local business; (6) competition between the municipal head and the local council.

Keywords: *local self-governance, Russian municipalities, local autonomy, factors of local autonomy, centralization, local politics*

This work was supported by the Russian Foundation for Basic Research “‘Servants of Two Masters’: factors of political and administrative autonomy of Russian municipalities in 2012–2019”, grant № 20-011-00600 A.

The article was received in August 2021.

References

- Ashworth S. (2012) Electoral Accountability: Recent Theoretical and Empirical Work. *Annual Review of Political Science*, vol. 15, pp. 183–201. DOI: 10.1146/annurev-polisci-031710-103823
- Bader M., van Ham C. (2015) What Explains Regional Variation in Election Fraud? Evidence from Russia: A Research Note. *Post-Soviet Affairs*, vol. 31, no 6, pp. 514–528. DOI: 10.1080/1060586X.2014.969023
- Binzer Hobolt S., Klemmensen R. (2008) Government Responsiveness and Political Competition in Comparative Perspective. *Comparative Political Studies*, vol. 41, no 3, pp. 309–337. DOI: 10.1177/0010414006297169
- Blaydes L. (2011) *Elections and Distributive Politics in Mubarak's Egypt*, New York: Cambridge University Press.
- Blom-Hansen J., Christiansen P.M., Fimreite A.L., Selle P. (2012) Reform Strategies Matter: Explaining the Perplexing Results of Regional Government Reforms in Norway and Denmark. *Local Government Studies*, vol. 38, no 1, pp. 71–90. DOI: 10.1080/03003930.2011.629195
- Buckley N., Garifullina G., Reuter O.J., Shubenkova A. (2014) Elections, Appointments, and Human Capital: The Case of Russian Mayors. *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*, vol. 22, no 1, pp. 87–116.
- Buckley N., Reuter O. J., Rochlitz M., Aisin A. (2020) Staying out of Trouble: Criminal Cases against Russian Mayors. *Bremen Papers on Economics & Innovation*. Available at: <https://media.suub.uni-bremen.de/handle/elib/4349>, accessed 12.12.2021.
- Bychkova O., Gel'man V. (2010) Economic Actors and Local Regimes in Large Russia's Cities. *Neprikosnovennyi zapas*, no 2(70), pp. 73–82 (in Russian).
- Chirikova A.E., Ledyayev V.G. (2018) Municipal Power: Motivation of Actors and Practices of Interaction with Regional Authorities. *Power and Elites*, vol. 5, pp. 263–294 (in Russian). DOI: 10.31119/pe.2018.5.10
- Chirikova A., Ledyayev V., Seltser D. (2014) Power in Small Russian Town: Constellations and Interaction between Key Actors. *POLIS*, no 2, pp. 88–105 (in Russian). DOI: 10.17976/jpps/2014.02.07
- Falleti T.G. (2005) A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. *American Political Science Review*, vol. 99, no 3, pp. 327–346. DOI: 10.1017/S0003055405051695
- Fleurke F., Willemsse R. (2006) Measuring Local Autonomy: A Decision-Making Approach. *Local Government Studies*, vol. 32, no 1, pp. 71–87. DOI: 10.1080/03003930500453542
- Frye T. (2002) Capture or Exchange? Business Lobbying in Russia. *Europe-Asia Studies*, vol. 54, no 7, pp. 1017–1036. DOI: 10.1080/0966813022000017113
- Frye T., Reuter O.J., Szakonyi D. (2014) Political Machines at Work Voter Mobilization and Electoral Subversion in the Workplace. *World Politics*, vol. 66, no 2, pp. 195–228. DOI: 10.1017/S004388711400001X
- Gel'man V. (2003) In Search of Local Autonomy: The Politics of Big Cities in Russia's Transition. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 27, no 1, pp. 48–61. DOI: 10.1111/1468-2427.00430
- Gel'man V., Ryzhenkov S. (2011) Local Regimes, Sub-national Governance and the 'Power Vertical' in Contemporary Russia. *Europe-Asia Studies*, vol. 63, no 3, pp. 449–465. DOI: 10.1080/09668136.2011.557538
- Gelman V., Ryzhenkov S., Belokurova E., Borisova N. (2002) *Autonomy or Control: Reform of Local Authorities in Russian Cities, 1991–2001*, Saint Petersburg: EUPRESS (in Russian).
- Goldsmith M. (1995) Autonomy and City Limits. *Theories of Urban Politics* (eds. Davies J.S., Imbroscio D.L.), Cornwall: SAGE Publications Ltd, pp. 228–252.
- Hodler R., Raschky P.A. (2014) Regional Favoritism. *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 129, no 2, pp. 995–1033. DOI: 10.1093/qje/qju004
- Hooghe L., Marks G., Schakel A.H., Osterkat S.C., Niedzwiecki S., Shair-Rosenfield S. (2016) *Measuring Regional Authority: A Postfunctionalist Theory of Governance*, Volume I, Oxford: Oxford University Press.

- Hsu P. (2004) Deconstructing Decentralization in China: Fiscal Incentive versus Local Autonomy in Policy Implementation. *Journal of Contemporary China*, vol. 13, no 40, pp. 567–599. DOI: 10.1080/1067056042000213409
- Information of Monitoring Results of Local Budgets Execution and Inter-budgets Relations in Russian Federation's Regions in 2019 (2020). *The Ministry of Finances of Russia*. Available at: https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/?id_57=130321-informatsiya_o_rezultatakh_provedeniya_monitoringa_ispolneniya_mestnykh_byudzhetrov_i_mezhbyudzhethnykh_otnoshenii_v_sube, accessed 23.11.2021 (in Russian).
- Jiang J. (2018) Making Bureaucracy Work: Patronage Networks, Performance Incentives, and Economic Development in China. *American Journal of Political Science*, vol. 62, no 4, pp. 982–999. DOI: 10.1111/ajps.12394
- Kazantsev A., Rummyantseva A. (2020) From Elections to Appointment. An Effect Assessment of Alteration of Municipal Governments' Models in Russia. *Center of Advanced Governance*. Available at: https://cpur.ru/research_pdf/R_local_government_from_election_to_appointment.pdf, accessed 23.11.2021 (in Russian).
- Kynev A.V. (2019) Phenomenon of Governors – ‘Outsiders’ as Indicator of Recentralization. Experience of 1991–2018 Years. *Politeia*, no 2(93), pp. 125–150 (in Russian). DOI: 10.30570/2078-5089-2019-93-2-125-150
- Ladner A., Keuffer N., Baldersheim H. (2016) Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990–2014). *Regional & Federal Studies*, vol. 26, no 3, pp. 321–357. DOI: 10.1080/13597566.2016.1214911
- Libman A., Yakovlev A. (2021) A Centralist Approach to Regional Development. *Europe-Asia Studies*. *Europe-Asia Studies*, vol. 73, no 6, pp. 1125–1148. DOI: 10.1080/09668136.2021.1922610
- Luo R., Zhang L., Huang J., Rozelle S. (2010) Village Elections, Public Goods Investments and Pork Barrel Politics, Chinese-style. *The Journal of Development Studies*, vol. 46, no 4, pp. 662–684. DOI: 10.1080/00220380903318061
- Magaloni B. (2006) *Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and Its Demise in Mexico*, New York: Cambridge University Press.
- Malesky E.J., Nguyen C.V., Tran A. (2014) The Impact of Recentralization on Public Services: A Difference-in-differences Analysis of the Abolition of Elected Councils in Vietnam. *American Political Science Review*, vol. 108, no 1, pp. 144–168. DOI: 10.1017/S0003055413000580
- Malesky E., Schuler P. (2010) Nodding or Needling: Analyzing Delegate Responsiveness in an Authoritarian Parliament. *American Political Science Review*, vol. 104, no 3, pp. 482–502. DOI: 10.1017/S0003055410000250
- Mattingly D.C. (2016) Elite Capture: How Decentralization and Informal Institutions Weaken Property Rights in China. *World Politics*, vol. 68, no 3, pp. 383–412. DOI: 10.1017/S0043887116000083
- Obukhova E., Skorobogaty P. (2018) The Scorched Earth. *Expert*, no 50, pp. 13–19 (in Russian).
- Panov P.V. (2019) City Council of Small and Medium Cities in Sverdlovskaya Oblast: Potential of Autonomy in Relation with the City Head. *Perm Scientific Centre Journal*, no 3, pp. 95–106 (in Russian). DOI: 10.7242/2658-705X/2019.3.10
- Panov P.V., Petrova R.I. (2017) Local Legislatures as a Channel of Lobbying Interests of the Region: New System of Mayors' Recruitment. *Perm University Bulletin. Political Science*, no 2, pp. 111–122 (in Russian).
- Polishchuk L.I. (2006) Businesspeople and Philanthropists. *Pro et Contra*, vol. 10, no 1, pp. 59–73 (in Russian).
- 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*, vol. 49, no 5, pp. 662–697. DOI: 10.1177/0010414015626439
- Reuter O.J., Robertson G.B. (2012) Subnational Appointments in Authoritarian Regimes: Evidence from Russian Gubernatorial Appointments. *The Journal of Politics*, vol. 74, no 4, pp. 1023–1037. DOI: 10.1017/S0022381612000631

- Seltser D.G. (2015) “The Varangians” in Local Government of Modern Russia. *PRO NUNC*, no 1(14), pp. 122–141 (in Russian).
- Shirikov A. (2010) *Anatomy of Inaction: Political Institutions and Budget Conflicts in Russian Regions*, Saint Petersburg: EUPRESS (in Russian).
- Shkel S.N. (2018) Why Deputies Don’t Rebel: Political Potential of Assemblies in Small Towns of the Republic of Bashkortostan. *Ars Administrandi*, vol. 10, no 4, pp. 667–686 (in Russian). DOI: 10.17072/2218-9173-2018-4-667-686
- Shkel S. (2021) Why Political Machines Fail: Evidence from Bashkortostan. *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*, vol. 29, no 1, pp. 31–62.
- Szakonyi D. (2020) *Politics for Profit: Business, Elections, and Policymaking in Russia*, New York: Cambridge University Press.
- The Budget of Karelia Republic (2021). *The Ministry of Finance of Kareliya Republic*. Available at: <http://minfin.karelia.ru/bjudzhet-respubliki-karelija/>, assessed 23.11.2021 (in Russian).
- The Decision of the Budget Performance (2021). *The Open Budget of City District of Petrozavodsk*. Available at: <http://budget.petrozavodsk-mo.ru/portal/Menu/Page/182>, accessed 23.11.2021 (in Russian).
- The Federal Law “On The Amendments to the Articles 32 and 33 of the Federal Law ‘On Basic Guarantees of Suffrage and Right of Referendum of the Citizens of the Russian Federation’ and the Federal Law ‘On General Principles of Local Self-Government in the Russian Federation’” 03.02.2015 N 8-FZ. *Consultant.ru*, February 3, 2015. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_174852/, assessed 23.11.2021 (in Russian).
- Tsai L.L. (2007) Solidary Groups, Informal Accountability, and Local Public Goods Provision in Rural China. *American Political Science Review*, vol. 101, no 2, pp. 355–372. DOI: 10.1017/S0003055407070153
- Turchenko M. (2017) The Rise and Fall of Local Self-government in Petrozavodsk. *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*, vol. 25, no 2, pp. 155–173.
- Turovsky R.F. (2015) Russia’s Local Self-Government: the Agent of the Government in the Trap of Insufficient Funding and Civil Passivity. *POLIS*, no 2, pp. 35–51 (in Russian). DOI: 10.17976/jpps/2015.02.03
- Vitkovskaya T.B. (2017) Corporate Deputies’ Groups of Representative Bodies of Local Government (on the Example of Perm Region). *Power and Elites*, vol. 4, pp. 129–146 (in Russian). DOI: 10.31119/pe.2017.4.4
- Xu G. (2018) The Costs of Patronage: Evidence from the British Empire. *American Economic Review*, vol. 108, no 11, pp. 3170–3198. DOI: 10.1257/aer.20171339
- Zuykina A.S. (2016) Evolution of the Regional Authorities’ Strategies in Relation to Municipalities in Perm krai under the Conditions of Centralization. *Perm University Bulletin. Political Science*, no 3, pp. 155–179 (in Russian).