
Стратегии сохранения и отмены прямых выборов глав муниципальных образований в России

Э.Ю. МИНАЕВА*

***Элеонора Юрьевна Минаева** – ассистент, кафедра политических наук, Пермский государственный национальный исследовательский университет, Пермь; аспирант, Европейский университет в Санкт-Петербурге, Россия, eminaeva@eu.spb.ru, <https://orcid.org/0000-0002-9476-8509>

Цитирование: Минаева Э.Ю. (2022) Стратегии сохранения и отмены прямых выборов глав муниципальных образований в России // Мир России. Т. 31. № 2. С. 97–117. DOI: 10.17323/1811-038X-2022-31-2-97-117

Аннотация

По сравнению с выборами назначение как механизм контроля элит имеет ряд преимуществ для обеспечения их сплоченности и поддержки действующего режима. В связи с этим большинство российских региональных властей, получивших возможность самостоятельно определять «дизайн» исполнительной власти на местном уровне после реформы местного самоуправления в 2014–2015 гг., оказалось нацелено на замену прямых выборов руководителей муниципалитетов фактическими назначениями. Тем не менее отмена прямых выборов глав муниципалитетов не всегда возможна и выгодна региональной власти. На примере нескольких муниципалитетов Амурской области и Республики Бурятия с опорой на материалы интервью данная работа показывает, что ключевым условием, позволяющим заменить прямые выборы мэров новой конкурсной процедурой, является лояльность муниципального совета, которая обеспечивается за счет доминирования партии «Единая Россия». В этом случае фактическое назначение используется или для того, чтобы продлить политическое «выживание» действующего лояльного главы, который потерял способность переизбраться электоральным путем, или для устранения нелояльного инкубента. Исключения составляют мэры с сильными «политическими машинами»: они по-прежнему могут рассчитывать на сохранение выборов, если удовлетворяют интересы региональной администрации. Оппозиционные муниципальные советы препятствуют замене выборов назначениями, поскольку по новой конкурсной процедуре избрание кандидатов от оппозиционных партий практически невозможно. В этих условиях региональной администрации также проще поддерживать выборную модель, поскольку она делает мэра независимым от оппозиционного совета, но в то же время дает возможность региональной власти кооптировать его ресурсы в единую вертикаль.

Статья опубликована в рамках проекта НИУ ВШЭ по поддержке публикаций авторов российских образовательных и научных организаций «Университетское партнерство».

Статья поступила в редакцию в мае 2021 г.

Ключевые слова: сплоченность элит, централизация власти, локальная политика, местное самоуправление, реформа ОМСУ, принципал-агентский подход

Введение

Неоспоримым является тот факт, что раскол или дезертирство элит не просто сигнализирует об уязвимости режима, но подрывает способности правящей группы мобилизовать массовую поддержку в свою пользу [Svolik 2012; Kailitz, Stockemer 2015]. И поскольку субнациональные элиты являются частью правящей группы, устойчивость правления зависит не только от отсутствия раскола «по горизонтали», но и от выстраивания властной вертикали «сверху вниз», в рамках которой местные руководители ответственны за поддержание политической стабильности, проведение политики и сбор информации о поддержке режима на территориях.

Угрозу сплоченности может создавать выборность субнациональных политиков: проведение региональных и местных выборов генерирует издержки и неопределенность для автократов, поскольку элиты могут вступать в сговор против лидеров режима или использовать свои политические ресурсы для мобилизации оппозиции режиму. Так, политическая либерализация мексиканского режима была вызвана реформами децентрализации 1970-х гг., которые «открыли пространство для политической борьбы» [Ochoa-Reza 2004, p. 257] и усилили оппозиционные партии по мере их прихода к власти в штатах. Аналогичным образом муниципализация в Перу как противовес широкой авторитарной централизации на региональном уровне, начатой А. Фухимори, привела к его неожиданному поражению на муниципальных выборах в 1993 г. [Dickovick 2006, p. 21]. Исследования показывают, что даже в контексте авторитаризма наличие выборов обеспечивает большую автономию местных политиков, нежели косвенные механизмы отбора [Nye, Vasilyeva 2015], что в свою очередь дает возможность субнациональным элитам развивать собственные базы электоральной поддержки и использовать их против вышестоящих властей.

Соответственно, отмена прямых субнациональных выборов и использование назначений представляются одними из способов урегулировать потенциальную дезинтеграцию элит, а также задействовать ресурсы субнациональных руководителей в пользу сохранения статуса-кво правящего режима. Именно в этом ключе большинство исследователей рассматривают централизацию власти, начавшуюся в современной России в начале 2000-х с отмены прямых выборов глав регионов, позднее – с введением новой конкурсной процедуры рекрутирования глав органов местного самоуправления (далее – ОМСУ). В 2014–2015 гг. федеральный центр передал право региональным властям определять институциональный «дизайн» ОМСУ, а также закрепил одним из вариантов рекрутирования глав муниципалитетов первого уровня назначение высшего должностного лица местным представительным органом по результатам отбора кандидатов комиссией, наполовину состоящей из представителей губернатора. Инициаторы реформы объясняли необходимость изменений недостаточной квалифицированностью¹

¹ Ушакова Д. (2014) В глубинке «сити-менеджер» – ругательство // Lenta.ru. 2 октября 2014 // <https://lenta.ru/articles/2014/10/02/msu/>, дата обращения 12.12.2021.

и «популизмом»² избираемых напрямую местных руководителей, утверждая, что должность мэра не стоит политизировать, поскольку ОМСУ в первую очередь обладает хозяйственными полномочиями³.

Со времени принятия поправок конкурсная процедура формирования института главы муниципального образования стала предпочтительной для абсолютного большинства региональных властей, которые закрепили ее в качестве единственного из возможных вариантов. Это позволило исследователям и экспертам заявлять о том, что идеология работы «мэра – народного представителя» последовательно перешла к идее «мэра – профессионального управленца» [Гринева и др. 2019], а институт ОМСУ окончательно превратился в «низшее звено» управленческой вертикали [Гилев 2014]. Тем не менее несколько регионов оставили право определять «дизайн» ОМСУ за локальными советами, многие из которых в свою очередь сохранили прямые выборы мэров. В этих случаях мы наблюдаем внутрорегиональную вариацию: тогда как в одних территориях прямые выборы доминируют, в других, напротив, сохраняются в единичных муниципалитетах. Возникает вопрос, почему, несмотря на выгоды косвенных механизмов отбора субнациональных элит с точки зрения выстраивания вертикали власти, в ряде территорий сохраняются прямые выборы муниципальных руководителей?

Теоретический аргумент основан на теории принципал-агентских отношений. В представленной статье для иллюстрации отобраны городские округа и муниципальные районы Амурской области и Республики Бурятия. Данные регионы взяты в качестве примеров умеренно конкурентных территорий среди тех регионов, где муниципальные советы по-прежнему имеют право определять «дизайн» ОМСУ. Эмпирической основой исследования послужили источники СМИ и материалы 21 полуструктурированного экспертного интервью с представителями региональной исполнительной власти, бывшими главами муниципалитетов, депутатами, политтехнологами и журналистами.

В первом разделе сквозь призму принципал-агентского подхода рассматривается динамика изменений моделей рекрутирования глав муниципалитетов в России. Вслед за обзором этапов реформирования представлена аналитическая схема стратегии выбора модели рекрутирования главы муниципалитета в зависимости от различных вариантов взаимоотношений между региональной властью и ОМСУ. Третий раздел посвящен иллюстрации конкретными случаями муниципалитетов из Амурской области и Республики Бурятия теоретически выведенной схемы.

Принципал-агентский подход и реформирование моделей рекрутирования глав муниципалитетов

Данное исследование опирается на принципал-агентский подход [Hawkins 2006]. В рамках этого подхода ключевыми понятиями являются принципал (доверитель),

² Сенатор Россель: отмена прямых выборов мэра Екатеринбурга позволит избавиться от популизма (2018) // ТАСС. 3 апреля 2018 // <https://tass.ru/ural-news/5091713>, дата обращения 12.12.2021.

³ Прах А. (2021) Якутский день сурка: Как власть пытается провести «выборы без политики» в одном из самых протестных регионов // Коммерсантъ. 21 марта 2021 // <https://www.kommersant.ru/doc/4739776>, дата обращения 12.12.2021.

под которым подразумевается актор, делегирующий часть своих прав и обязанностей агенту (исполнителю), и агент, который принимает эти права и берет на себя возлагаемые обязанности. Несмотря на то, что принципал доверяет агенту принимать решения (в рамках делегированных компетенций), он никогда не обладает полной информацией о выполняемой агентом работе. Так называемая информационная асимметрия принципал-агентских отношений приводит к агентскому оппортунизму, когда исполнитель как рациональный актор, обладающий информационным преимуществом, действует ради достижения собственных эгоистических интересов в ущерб интересам другой стороны [Попов, Симонова 2005]. В данных условиях наиболее рациональным с точки зрения принципала становится создание собственного агента, который, во-первых, в наибольшей степени соответствует интересам доверителя, во-вторых, более добросовестно выполняет переданные обязанности, т. к. изначально находится под прямым контролем доверителя [Горохов 2011].

Описанный подход позволяет рассматривать федеральный центр в качестве основного принципала, агентами которого на региональном уровне являются губернаторы; они в свою очередь выступают в качестве принципалов по отношению к главам городских и муниципальных округов, т. е. агентов нижнего уровня субнационального управления в России, не считая поселкового уровня. Региональному центру для создания собственного агента в лице главы местного самоуправления рациональнее действовать через процедуру назначения/снятия с должности: в этом случае наделение полномочиями актора, согласного выполнять делегируемые центром задачи, будет выступать механизмом по созданию собственного агента.

Принятый в 2003 г. Федеральный закон № 131⁴, регулирующий вопросы местного самоуправления, разграничивал два способа организации власти на местах: (1) глава муниципалитета (высшее должностное лицо) избирается на прямых выборах и возглавляет администрацию; (2) глава муниципалитета (высшее должностное лицо) избирается на прямых выборах или депутатами из состава местного представительного органа и возглавляет совет, в то время как глава администрации (т. н. сити-менеджер) избирается специально созданной комиссией, треть состава которой делегирует администрация региона.

Сохранение выборов оставляло за муниципалами право выстраивать собственные «политические машины», предоставляющие возможность главам местных администраций быть автономными от региональных администраций и даже конкурировать с губернаторами за различные властные позиции [Matsuzato 2001]. Губернаторы были вынуждены неформально кооптировать таких мэров, сохраняя выборы, с той целью, чтобы политические ресурсы влиятельных глав работали на результаты доминирующей партии на более высоких уровнях [Reuter et al. 2016]. В сравнении с выборами модель «сити-менеджера» давала губернаторам больше возможностей влиять на формирование собственных исполнителей на местах. Нередко заинтересованные в недопущении усиления влияния местных элит региональные власти с опорой на «Единую Россию» продавливали невыборную модель [Гельман, Ланкина 2007], особенно это касалось столиц субъектов РФ. Действительно, тогда как среди региональных столиц в 2004 г. в 90% случаев применялась модель избранного напрямую мэра, и только в 7% – сити-менеджера, уже к 2006 г.

⁴ Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

это соотношение изменилось: прямые выборы глав МСУ сохранились в 74% городах против 26% городов с сити-менеджерами [Рагозина 2007].

Отсутствие у сити-менеджеров необходимости переизбираться повлекло за собой изменение приоритетов администрирования с предоставления общественных благ в пользу демонстрации лояльности вышестоящим руководителям. Исследования показывают, что с заменой прямых выборов глав администраций на конкурс электоральные показатели «Единой России» на парламентских выборах увеличились, однако одновременно с ростом поддержки доминирующей партии в таких муниципалитетах ухудшилось состояние жилого фонда [Beazer, Reuter 2019]. Иными словами, политическая централизация способна оказать негативное воздействие на чувствительность муниципальных администраций к социальным потребностям, особенно если местные лидеры демонстрируют способность поддерживать контроль над результатами национальных выборов.

Тем не менее установленные законом правила ограничивали возможности губернаторов-принципалов влиять на создание собственных агентов в лице глав ОМСУ. Во-первых, вопрос о формировании «дизайна» органов власти на местах относился к полномочиям муниципалитетов; во-вторых, даже по конкурсной модели «сити-менеджера» агент в лице избранного на прямых выборах председателя представительного органа мог оставаться достаточно автономным от региональной администрации, как, например, бывший глава Екатеринбурга и председатель городской думы Евгений Ройзман.

В конце 2014 – начале 2015 г. по инициативе депутатов от «Единой России» в ФЗ № 131 были приняты поправки; ключевыми в контексте данной работы стали два нововведения. Во-первых, федеральный центр передал на региональный уровень право определять институциональный «дизайн» ОМСУ; во-вторых, закрепил одним из вариантов рекрутирования местных глав назначение высшего должностного лица местным представительным органом по результатам отбора кандидатов комиссией, состоящей наполовину из представителей губернатора. Избранный таким образом глава возглавляет местную администрацию и является высшим должностным лицом муниципалитета. В отличие от модели «сити-менеджера» новая конкурсная процедура или, де-факто, назначение позволяет региональной администрации иметь решающий голос при определении кандидатуры муниципального главы. Сопrotивление и критика нововведений возникали как со стороны региональных и местных политиков, так и со стороны экспертов, по оценкам которых «назначенные главы стали выполнять роль фактически заместителей губернатора на вверенной им территории»⁵.

С точки зрения принципал-агентского подхода новая конкурсная процедура, где перевес имеют представители регионального уровня власти, дает губернатору наибольшие рычаги влияния на процесс создания собственного агента – главы муниципалитета. Для губернатора отбор муниципальных руководителей по новой конкурсной процедуре является также гораздо более предсказуемым, нежели всенародные выборы, механизмом, который позволяет нивелировать непредвиденные электоральные последствия.

Подавляющее большинство региональных центров пошло по пути изменения своего законодательства в соответствии с новыми нормами, установив

⁵ Перцев А. (2016) Новый мэропорядок. Реформа 2014 года снизила политический вес муниципальных глав // Коммерсантъ. 19 декабря 2016 // <https://www.kommersant.ru/doc/3169943>, дата обращения 12.12.2021.

в качестве единственного из возможных вариантов рекрутирования глав ОМСУ новую конкурсную модель, или назначение⁶. Примечательно, что в большинстве случаев назначениями заменили прямые выборы муниципальных глав, а не модель «сити-менеджера». В результате, если в 2015 г. напрямую были избраны 16% глав всех муниципальных районов и городских округов, то к началу 2017 г. их доля снизилась до 7,5%, доля же рекрутированных глав по конкурсу увеличилась с 46 до 50% [Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления 2019]. К 2018 г. модель «назначаемый мэр» распространилась уже в 57% городских округов и муниципальных районов, «сити-менеджер» сохранился на 29% территорий, а избираемый напрямую – на 11,4% территорий [Казанцев, Румянцева 2020].

Вместе с тем в нескольких субъектах региональные законодатели оставили право определять «дизайн» ОМСУ за муниципальными советами. К числу таких регионов относятся около десятка территорий, в частности Амурская, Костромская, Курская, Курганская, Иркутская области, ЯНАО, Республика Бурятия, Республика Саха (Якутия), Забайкальский, Хабаровский, Приморский края. Отсутствие унифицированного порядка, определяющего формирование главы ОМСУ, задало внутрирегиональную вариативность моделей рекрутирования и стратегий региональных администраций по выстраиванию взаимоотношений с муниципальными элитами. Возникает вопрос о том, что именно определяет эту вариативность: сохранение выборов в одних муниципалитетах, но замену их де-факто назначениями в других?

Выборы vs назначение в контексте различных взаимоотношений региональных патронов и местных агентов

Рекрутирование главы ОМСУ по конкурсу начинается с появления игрока – муниципального совета, интересы которого нельзя не учитывать. Проведение губернатором или его администрацией «своего» кандидата на должность главы предполагает, что еще один агент – в лице местного совета – действует сообразно интересам региональной власти. Другими словами, неформально при конкурсной процедуре выборы главы муниципалитета начинаются во время электоральной кампании в местный совет. Однако проблема лояльности депутатовского корпуса может быть не менее острой, чем в отношениях с руководителями исполнительной власти, поскольку речь идет о взаимодействии с коллективным сложноустроенным агентом. Такие ситуации, когда администрация губернатора не может прийти к соглашению о кандидатуре главы с представителями локального совета, могут перерасти в открытый и продолжительный конфликт, как, например,

⁶ В связи с появившимся в новой версии ФЗ № 131 от 2014 г. инструментом рекомендации модели рекрутирования глав муниципалитетов возникло несколько вариантов осуществления региональной властью таких предписаний: без четкого списка, когда фактически муниципалитеты самостоятельно определяют «дизайн» власти на местном уровне, с четким списком и с набором условий [Казанцев, Румянцева 2020]. Особым случаем является Республика Саха (Якутия): региональным законом о местном самоуправлении устанавливается, что порядок избрания, срок и объем полномочий, должностные обязанности, права, ответственность и наименование главы муниципального образования закрепляются в уставе муниципального образования. Вместе с тем пункт 1 ст. 19 устанавливает, что глава избирается или населением, или депутатами из своего состава. Этот случай демонстрирует, что региональным решением может быть сохранение выборов глав ОМСУ, а не введение конкурсной процедуры.

в Димитровграде Ульяновской области⁷ или Александровске Пермского края⁸. Таким образом, при рассмотрении причин замены прямых выборов мэров новой конкурсной процедурой важно учитывать лояльность муниципального совета вышестоящей власти.

Одним из критериев лояльности совета может выступать доля мест, полученных «Единой Россией» и/или аффилированными с ней кандидатами в местном совете (как минимум 2/3 голосов), которые требуются для внесения поправок в муниципальный устав. Вполне очевидно, что такой индикатор не является универсальным и не всегда отслеживает проблемы межэлитных отношений, однако, как показывают исследования, «Единая Россия» последовательно (от инициативы до имплементации) выступала ключевым проводником централизации политического управления на местах через реформирование ОМСУ. Доказано, что более высокие результаты партии на федеральных выборах в 2016 г. положительно связаны с принятием на региональном уровне новой конкурсной процедуры рекрутирования локальных руководителей [Панов 2018].

Второе разграничение касается глав местной исполнительной власти, которые по аналогии с муниципальными советами могут быть лояльными или нелояльными вышестоящим руководителям. На первый взгляд такая дихотомия может представляться преувеличением, поскольку, как считается, ресурсной базы для политической автономии глав российских муниципалитетов фактически не осталось⁹. Непрерывающееся реформирование ОМСУ, низкая налоговая автономия и, как следствие, отсутствие собственных доходов превращают муниципальные администрации «в филиалы региональных правительств» [Туровский 2015, с. 35]. Вместе с тем в реальности мы видим, что независимые, т. е. не связанные с доминирующей партией и/или губернатором кандидаты, во-первых, могут получать должности руководителей муниципалитетов, во-вторых, проводить самостоятельную политику. Одним из наиболее заметных примеров такого политика можно назвать экс-главу Якутска С.В. Авксентьеву, которая победила на выборах мэра в 2018 г., набрав почти 40% голосов и опередив кандидата от «Единой России». Таким образом, при ответе на вопрос о вероятности перехода от прямого избрания главы муниципалитета к новой конкурсной процедуре важно также учитывать позицию мэра-инкумбента по отношению к вышестоящей власти.

Отталкиваясь от этих двух различий, можно выстроить матрицу:

- (1) лояльный совет – лояльный глава;
- (2) лояльный совет – нелояльный глава;
- (3) нелояльный совет – лояльный глава;
- (4) нелояльный совет – нелояльный глава.

Эта аналитическая схема описывает варианты взаимоотношений между региональной администрацией и ОМСУ, в рамках которых патрон выбирает между двумя стратегиями в отношении агентов – сохранением выборов или заменой их конкурсной процедурой (таблица 1).

⁷ Мэр Димитровграда Богдан Павленко: «Моя задача – не уходить в политиканство» (2019) // Интерфакс. 26 августа 2019 // <https://www.interfax-russia.ru/volga/exclusives/mer-dimitrovgrada-b-bogdan-pavlenko-b-moya-zadacha-ne-uhodit-v-politikanstvo>, дата обращения 12.12.2021.

⁸ Александровск возглавила кандидат от краевых властей (2021) // Коммерсантъ. 1 апреля 2021 // <https://www.kommersant.ru/doc/4753148>, дата обращения 12.12.2021.

⁹ S&P: российские муниципалитеты бедны, нестабильны и плохо управляются (2012) // Финмаркет. 16 октября 2012 // <http://www.finmarket.ru/main/article/3088569>, дата обращения 12.12.2021.

Таблица 1. Варианты взаимоотношений между региональной властью и ОМСУ и выбор модели рекрутирования главы муниципального образования

	Лояльный совет	Нелояльный совет
Лояльный глава	Выборы «Назначение»	Выборы «Назначение»
Нелояльный глава	«Назначение»	Выборы

При лояльном губернатору муниципальном совете и главе сохранение выборов или переход к фактическому назначению мэра определяет наличие у последнего способности переизбраться напрямую. Эту способность принято оценивать через наличие или отсутствие у главы собственной «политической машины», т. е. организации, позволяющей конвертировать предоставляемые избирателям блага в электоральную поддержку за счет клиентелистского обмена [Scott 1969; Kitschelt, Wilkinson 2007]. Одним из факторов, влияющих на наличие у мэра «политической машины», как показывают российские исследования, является выстраивание карьеры в органах исполнительной власти [Гилев и др. 2017]. Если глава способен(-а) переизбраться на выборах, необходимость введения конкурсной процедуры отпадает, и напротив, их сохранение позволяет кооптировать ресурсы влиятельного местного политического лидера во властную вертикаль. Введение конкурса в свою очередь оправдано в ситуации, когда действующий глава с высокой вероятностью не переизбираем, например, в связи с появлением сильного оппозиционного кандидата или потери популярности, однако является «своим» агентом для губернатора-принципала.

В ситуации лояльного губернатору муниципального совета, но нелояльного главы, его или ее политическая «выживаемость» в качестве независимого или оппозиционного политика в новых условиях, заданных реформой ОМСУ, фактически невозможна. Введение назначения взамен выборов – логичный шаг в русле выстраивания вертикали, поскольку по сравнению с прямым избранием конкурс может быть настроен под конкретного кандидата, проведен в любое время вне зависимости от электорального цикла, а также позволяет избежать применения нелегальных способов влияния на результат, к которым могут прибегать в ходе выборов.

В условиях нелояльного совета, но лояльного главы выбор между прямым избранием главы ОМСУ и фактическим назначением зависит от соотношения политических ресурсов представительного органа власти и администрации. Данный фактор актуализируется, если местный совет и исполнительная власть находятся в конфронтации. В случае консолидации совета введение конкурса позволяет оппозиции получить контроль над исполнительной властью муниципалитета. Даже встретив препятствие со стороны региональной власти в ходе конкурсной процедуры по отбору того или иного кандидата на должность, совет имеет возможность продавливать собственную позицию, например через срыв кворума [Зуйкина, Кочнева 2017]. Однако если политический вес главы муниципалитета перевешивает ресурсы совета или тот оказывается недостаточно консолидированным, высока вероятность сохранения выборов, поскольку главе ОМСУ важно утвердить автономность от муниципального совета. Главы администраций имеют неформальные

инструменты, которые потенциально возможно использовать для раскола оппозиционного парламента. Распоряжаясь муниципальным бюджетом, а также будучи ответственными за поддержание базовой инфраструктуры, жилья, школ, досуговых учреждений и т. п. [Zavadskaya, Shilov 2021], мэры могут предлагать депутатам блага в виде распределения бюджетных средств или получения муниципальных контрактов в обмен на лояльность.

Наконец, наиболее неблагоприятной для создания принципалом-губернатором собственного агента является территория с нелояльным советом и действующим мэром, особенно если конфликт между советом и администрацией отсутствует. Региональная власть может попытаться изменить расстановку локальных политических сил, например, с помощью укрупнения муниципалитетов, которое влечет роспуск действующих органов власти и пере выборы. Однако не всегда такого рода «интервенция» в локальные политические процессы возможна, следовательно, сохранение выборов главы муниципалитета – наиболее вероятный вариант. В таком случае обеспечение лояльности и сплоченности элит возможно за счет применения позитивных и негативных, индивидуальных и коллективных стимулов, таких как выражение публичной поддержки со стороны региональной власти или распределение межбюджетных трансфертов [Зуйкина 2016].

Выбор модели рекрутирования глав муниципалитетов: случаи Амурской области и Республики Бурятия

Для иллюстрирования выведенных стратегий замены прямых выборов глав муниципалитетов новой конкурсной процедурой были отобраны муниципалитеты в двух регионах – Амурской области и Республике Бурятия, в которых право определять «дизайн» ОМСУ сохранилось за местными советами. Регионы Дальнего Востока в целом меньше (в сравнении с остальной Россией) подвержены т. н. иерархической диффузии авторитарной централизации, связанной с отменой прямых выборов глав муниципалитетов. Многие респонденты связывают тот факт, что, в отличие от других территорий страны, региональная власть в Амурской области и Бурятии не пошла на установление единой модели рекрутирования глав ОМСУ в связи с конкурентностью регионального политического поля. Так, один из информантов в Амурской области отмечает:

«Для наших политических партий сыграли большую роль 2018 год и пенсионная реформа, до этого у нас повсеместно везде были единороссы, а в 2018 году коммунистам и ЛДПР удалось перехватить власть как в исполнительной власти (если избирали глав), так и в представительной (если избирались советы и думы)» (мужчина, политтехнолог).

Вместе с тем, несмотря на потерю контроля доминирующей партии над политическими процессами в ряде муниципалитетов, информанты сходятся во мнении, что обе региональные администрации стремятся упрочить собственное

политическое влияние, проводя через конкурсную процедуру лояльных себе кандидатов. Во-первых, в отличие от выборов, конкурсная процедура гораздо менее ресурсозатратна. Респондент из Амурской области отмечает:

«Это наименее хлопотно – проведение конкурса, потому что выборы – это и регистрация, и выдвижение, в том числе задействованы куча людей и денег. А главное, конкурс – это быстро, не надо выжидать сроки, глава ушел в ставку, и конкурс можно объявлять хоть завтра» (мужчина, депутат регионального парламента, предприниматель).

По словам респондента из Бурятии, сегодняшняя республиканская команда стремится к отмене выборов, поскольку она не способна их координировать:

«Руководство практически не дееспособно в разруливании ситуаций на местах. Надо голову иметь на плечах, надо понимать ситуацию на районе, надо включить все ресурсы, а вот это они делать и не умеют. И, соответственно, им выгодно было убрать конкурентные выборы и ввести конкурс, потому что это тихо, спокойно» (мужчина, электоральный юрист).

Во-вторых, конкурсный механизм отбора гораздо более предсказуем, нежели выборы, поскольку может быть настроен под конкретного кандидата. Респондент из амурского муниципалитета отмечает:

«Конкурсная основа позволяет спокойно отсеивать кандидатов еще на стадии приема заявок, то есть ставить их сразу в неравные условия» (женщина, депутат муниципального совета, член КПРФ).

Увеличение числа лояльных мэров, по мнению респондентов, гарантирует стабильное обеспечение ими электоральных показателей на федеральных выборах. Стимулами могут служить как предоставление благ, так и угрозы применения персональных наказаний или санкций в отношении муниципалитета. Один из респондентов из Амурской области приводит в пример работу администрации губернатора А.А. Козлова:

«У нас представители области ездили по территориям, и у глав муниципальных образований брали заявления о сложении полномочий с открытой датой, на случай если вдруг случится беда с явкой и результатом. У нас не было прецедента, чтобы главу после выборов убрали, как-то все подтягивались, но вот такие задачи постоянно накручиваются, и глава территории отвечает и за явку, и за результат» (мужчина, экс-депутат муниципального совета от «Единой России», служащий аппарата губернатора области).

Информант из Бурятии тоже отмечает, что за результаты последних федеральных выборов «никто не поплатился», однако с электоральными показателями напрямую связано финансирование территории:

«Мы знаем, что главы района везде ходят с протянутой рукой, спрашивают на то, на сё. Поэтому в рамках этих запрашиваний, если где-то итоги или цифры не будут выполнены, конечно они могут лишиться каких-то вещей, о которых они ранее просили» (мужчина, депутат муниципального совета, беспартийный).

Таким образом, хотя формально региональные власти Амурской области и Бурятии сохранили право определять «дизайн» ОМСУ за местными представительными органами, тем не менее они предпочитают всенародным выборам фактическое назначение муниципальных руководителей. Однако следует отметить, что замена прямых выборов новой конкурсной процедурой возможна и выгодна региональной администрации не всегда.

«Лояльный совет – лояльный глава»

При лояльном губернатору совету и действующем главе региону не обязательно продавливать конкурсную процедуру, если речь идет о возможности кооптировать электоральные ресурсы сильного мэра. Одним из примеров является город А Амурской области – средний по численности населения, крупный транспортный узел. В отличие от ряда муниципалитетов области, здесь Городская дума практически полностью состоит из представителей «Единой России»; действующий глава является секретарем местного отделения партии и возглавляет город более двух сроков. Как отмечают респонденты, за годы нахождения в должности инкубент потерял широкую популярность среди избирателей, однако за счет подконтрольности думы, избирательных комиссий и влияния на работников бюджетной сферы в очередной раз победил на выборах. Один из респондентов так характеризует ресурсы действующего главы:

«У него есть бюджетные деньги, которые он смело запускает в СМИ, принадлежащие его жене. На протяжении многих лет мы слышим, что он пошел туда-то, по его поручению произошло то-то, мы купили карусельку, мы поставили качельку, мы впервые в городе сделали это. <...> Но люди от него уже устали, явка на последних выборах была очень низкая, всего лишь 26%, из которых 53% проголосовали за N (кандидата от КПРФ – прим. автора), 35% – за главу, ну и практически там по одному-два процента за двух технических кандидатов. Но в итоге, победил не тот, кто победил, а победил тот, кто посчитал» (женщина, депутат муниципального совета, член КПРФ).

Другой респондент отмечает, что народный мандат позволяет действующему главе города А иметь «страховку» от снятия с должности:

«Он себя прикрывает выборами, потому что всегда проще кричать: “Меня избрали, это – мой город, а вы меня хотите задвинуть”. А когда тебя “поставили”, ты просто “турецкий болванчик”. При конкурсном назначении тебе просто скажут уходить, и ты уйдешь» (мужчина, политтехнолог).

Однако ресурсы действующих мэров могут быть недостаточными для переизбрания, поэтому сохранение лояльного главы муниципалитета возможно только через конкурсную процедуру. Одним из примеров может служить муниципальный район В в Амурской области – малая по численности территория с разрозненными сельскими поселениями. Здесь действующий глава, член «Единой России», находится в должности уже третий срок. На излете второго срока при поддержке из центра муниципальные власти пошли на преобразование района в муниципальный округ, объясняя реформу стремлением сохранить бюджетные средства, в т. ч. за счет отмены выборов глав сельсоветов. Как отмечает один из информантов, объединение могло негативно сказаться на возможности действующего главы переизбраться на должность руководителя округа, поэтому выборы были заменены конкурсной процедурой.

«Когда стало понятно, что, раз существует такая история, его не выберут, через районный совет провели изменения в устав. Поскольку большинством была партия технического большинства, он спокойно там прошел по конкурсу» (мужчина, политтехнолог).

Сходную ситуацию иллюстрирует случай в Бурятии. В районе С – средней по численности сельскохозяйственной территории – действующий глава, заканчивающий первый срок, погряз в коррупционных скандалах, связанных с выведением бюджетных средств на образование и подозрением в требовании взятки у бизнесмена. При этом, как утверждают респонденты, инкумбент намерен переизбраться по конкурсу:

«Сегодня, исходя из итогов работы, конечно, ему проще по конкурсу, потому что у них отношения с главой Республики неплохие сложились, поэтому, думаю, все будет зависеть от настроения, от желания главы Республики, многое от него зависит. Если честно сказать, то по конкурсу для него идти более выгодно. У большинства населения к нему доверия нет» (мужчина, депутат регионального парламента, экс-глава администрации муниципалитета).

«Лояльный совет – нелояльный глава»

В ситуации лояльного губернатору муниципального совета, но нелояльного главы новая конкурсная процедура – единственный адекватный с точки зрения выстраивания вертикали механизм, позволяющий принципалу создать собственного

агента в лице муниципального главы. Так, например, недавно произошло в районе D Амурской области – малой по численности населения сельскохозяйственной территории. Здесь инкубент, представитель партии «Единая Россия», находился в должности два срока подряд и, имея поддерживающее большинство в местном совете, рассчитывал переизбраться по введенной незадолго до переизбрания новой конкурсной процедуре, однако регион не поддержал кандидатуру главы.

«Действующий глава шел на конкурс, но не стал победителем, победил предприниматель, которого поддержала область. Он надеялся до последнего, что его поддержат депутаты, но область приехала и все разрушила. Потому что очень много жалоб от жителей этого района из-за нерешенных проблем и вопросов, область он перестал устраивать» (мужчина, политтехнолог).

Еще большее недовольство действующей исполнительной властью в муниципалитете как со стороны населения, так и со стороны регионального руководства возникло в районе E Республики Бурятия. Малочисленный район, через который проходит БАМ, считается не только самым депрессивным в регионе, но и плохо управляемым. Долгое время здесь действовала прямая модель избрания главы, однако должность руководителя администрации, по замечанию респондента, оспаривалась несколькими криминальными группировками:

«Среди кандидатов, которых выдвигали, явно не было хороших, сильных управленцев. В районе очень многое решает местный криминалитет, очень много запойного населения, так что на выборах просто осуществлялась скупка голосов» (мужчина, журналист региональной газеты).

Практически в отношении каждого главы возбуждались уголовные дела из-за существенных проблем с теплоснабжением района. Для того чтобы решить проблему некачественного управления, администрация республики назначила нового исполняющего обязанности главы, которого вскоре избрали через введенную лояльным региону муниципальным советом конкурсную процедуру.

«Нелояльный совет – лояльный глава»

В условиях нелояльного губернатору совета, но лояльного главы местной администрации региональной власти выгодно сохранение выборной процедуры рекрутирования мэра. Показательным примером выступает город F Амурской области – средний по численности населения город, экономика которого связана с железнодорожным обслуживанием и строительной отраслью. Здесь на последних выборах в местный совет (2018 г.) «Единая Россия» проиграла КПРФ. На прямых выборах мэра, состоявшихся в том же году, но после выборов депутатов,

коммунистам не удалось выдвинуть сильного кандидата, в результате чего кресло занял формально беспартийный ставленник региональной администрации. Региональной власти, по словам одного из респондентов, в настоящий момент конкурс не нужен, *«потому что в думе большинство коммунистов»* (председатель муниципального совета депутатов, член КПРФ). В то же время информант наблюдает стремление региона к изменению расстановки сил в территории, в частности с помощью объединения города и района:

«Есть несколько вариантов, например, они хотели объединить город F с районом и сделать городской округ – это один вариант. Другой вариант – это присоединение только части района к городу. Вот такие телодвижения явно повлекут за собой изменение системы» (председатель муниципального совета депутатов, член КПРФ).

Еще один случай демонстрирует, что с точки зрения вертикали сохранение выборов глав муниципалитетов в нелояльных территориях также более предпочтительно, однако на сегодняшний день здесь уже функционирует конкурсная процедура, позволяющая оппозиционным силам определять исход выборов мэра. В городе G Амурской области – небольшой по численности территории, экономика которой связана с лесной промышленностью, – действующий мэр занял должность по конкурсной процедуре, будучи поставленным региональной администрацией как опытный администратор из столицы области. Спустя три года в городе прошли выборы в думу, на которых беспрецедентную для муниципалитета победу одержали коммунисты. Через год Совет народных депутатов не принял годовой отчет мэра, оценив его работу на «неудовлетворительно». В условиях конфронтации с парламентом шансы инкумбента на переизбрание по конкурсной процедуре оказались сведены к нулю. Для того чтобы обеспечить переизбрание, через прокуратуру и регион глава предпринял попытку распустить негодный совет. Один из респондентов объясняет:

«Прокурор требовал внести в Устав изменения, которые, по большому счету, не являются принципиальными, – больше техническими; но он требует, чтобы их внесли. Однако блокирующее меньшинство единороссов воздерживаются от голосования. В результате совет могут распустить по суду» (женщина, депутат муниципального совета, член КПРФ).

Оценивая перспективы развития ситуации в муниципалитете, та же информантка отмечает:

«Если у нас сейчас все-таки разгонят горсовет, глава пройдет однозначно и останется на своем посту, но, если нас не успеют разогнать, у него перспектив никаких нет. Второй раз он не проходит по конкурсу; либо на совете, когда будет избираться кандидатура, он не пройдет, не сумеет купить голоса коммунистов» (женщина, депутат муниципального совета, член КПРФ).

«Нелояльный совет – нелояльный глава»

В условиях нелояльных региональной власти совета и действующего главы муниципалитета замена выборов конкурсной процедурой оказывается более ресурсозатратной и ненужной, нежели выборы, позволяющие кооптировать ресурсы руководителя местной администрации. Один из примеров – город Н Амурской области, крупный муниципалитет региона, чья экономика связана с БАМом. Несколько лет назад здесь одновременно прошли выборы главы муниципалитета и местной думы, на которых кандидатов от «Единой России» обошли коммунисты. Политика оппозиционной главы быстро стала выделяться на общем фоне: например, чтобы ограничить привилегии местных чиновников, мэр отменила их пожизненные пенсии. В ответ на это, как отмечают респонденты, на главу начало *«осуществляться давление»*, переросшее в *«конфликты между партией большинства и региональными властями»* (мужчина, депутат-самовыдвиженец); спустя год мэр сложила партийный билет КПРФ. Одна из информанток отмечает:

«Через некоторое время глава сказала: “Товарищи, я ухожу из КПРФ, чтобы не было конфликтов; я буду беспартийной”. В итоге она “перекрасилась” и получает какие-то субвенции, субсидии от субъекта» (женщина, экс-депутат).

Другой респондент отмечает, что не удивится, *«если действующая глава пойдет на следующий срок как самовыдвиженка, и губернатор ее поддержит»* (мужчина, политтехнолог).

В одном из городов Бурятии региональная власть была вынуждена ввести выборы главы города, заменив действовавшую там конкурсную модель «сити-менеджера». Несмотря на то, что де-факто назначение дало бы региону определенные преимущества, региональный центр предпочел провести выборы и проконтролировать их ход, чтобы сформировать «своего» агента в лице главы ОМСУ. Как объясняют информанты, ключевая причина заключалась в конфликте между главой столицы, возглавлявшим городской совет, и губернатором республики.

«Это был внутриэлитный конфликт. В регионе знали, что не смогут его (главу города – прим. автора) победить никак, но знали, что он не сможет пройти выборы. И они вот так сделали – похоронили. И тогда они ввели прямые выборы через Хурал, потом все равно глава республики нашел людей, но уже ближе к окончанию срока действующего главы, нашел оппозицию, поддержал, встретился, надавили на всех депутатов горсовета. <...> Где-то люди с радостью бежали впереди планеты, а с кем-то договорились и просто “снесли” того мэра. И сказали ему: “Либо мы тебя “сносим”, либо сам уходи”, и он сам ушел» (мужчина, электоральный юрист).

Таким образом, вопреки логике политической централизации отменять выборы муниципальных руководителей не всегда необходимо и возможно: стратегии

региональных центров варьируются в зависимости от взаимоотношений между региональной администрацией и органами власти в муниципалитете. Выборы отменяются там, где местные элиты наиболее лояльны региональной власти. Сохранение выборов в лояльном муниципалитете возможно, если действующий глава муниципалитета обладает достаточными электоральными ресурсами как для собственного переизбрания, так и для того, чтобы кооптировать их во властную вертикаль. Напротив, если речь идет о нелояльных территориях, когда проникновение доминирующей партии в муниципальный совет невысоко, сохранение выборов – вынужденная, но вместе с тем более предпочтительная мера для регионального центра. Выборы позволяют сохранять «раздельное выживание» совета и главы администрации, посему регион может или поддерживать действующего главу, если он или она лояльны региону, или оказывать давление на мэра в случае его или ее нелояльности. Для оппозиционных муниципальных советов замена прямых выборов конкурсной процедурой может стать механизмом борьбы с неудобным мэром, однако исход будет определяться соотношением ресурсов всех игроков. В целом же, как показывают наблюдения, при прочих равных условиях для оппозиции выборы являются более предпочтительной моделью рекрутирования главы ОМСУ, поскольку избрание кандидатов от оппозиционных партий по конкурсной процедуре серьезно осложнено.

Заключение

Стремление обеспечить сплоченность элит побуждает политиков ограничивать политическую децентрализацию или, по крайней мере, блокировать реформы, способствующие децентрализации [Busygina et al. 2018]. В этой связи одним из способов, позволяющих предотвратить дезинтеграцию элит, становится замена выборов субнациональных лидеров назначениями. В подобной логике многие исследователи описывают политическую централизацию на региональном уровне в России, в частности отмену прямых выборов глав регионов [Golosov 2012; Reuter, Robertson 2012]. Муниципальному уровню управления, однако, в этом контексте уделяется меньше внимания, несмотря на актуализацию проблемы в связи с конституционными поправками о вхождении ОМСУ в единую систему публичной власти. Данная статья призвана закрыть пробел, связанный с выявлением причин, обуславливающих сохранение прямых выборов глав муниципалитетов в одних случаях и замену их де-факто назначениями в других.

В последнее время российское местное самоуправление не раз подвергалось реформированию, однако законодательные новации 2014–2015 гг. отражают новый важный виток динамики взаимодействия федерального центра и субнациональных элит. В 2000-е – начале 2010 г. региональные власти были ограничены в централизации органов исполнительной власти на местах, в связи с чем весьма разнообразно выстраивали взаимоотношения с различными локальными элитами. Там, где это было возможно, распространялась модель «сити-менеджера»; ресурсы же тех муниципальных глав, которые обладали автономным политическим потенциалом, региональная власть была вынуждена кооптировать за счет сохранения всенародных выборов. В рамках новой реформы федеральный центр передал

право региональным властям определять институциональный «дизайн» ОМСУ и закрепил назначение главы муниципалитета местным представительным органом по результатам отбора кандидатов комиссией, наполовину состоящей из представителей губернатора. Таким образом, из «агентов граждан» мэры превратились в «агентов региональных принципалов», ответственных за соблюдение их интересов на локальном уровне [Панов 2018].

Как показывает анализ, власти российских регионов в новых условиях предпочитают всенародным выборам назначение муниципальных руководителей, однако замена конкурсной процедурой прямых выборов главы муниципалитета возможна и адекватна не всегда. Стратегии региональных властей варьируются в зависимости от их взаимоотношений с местными элитами. Замена выборов мэров новой конкурсной процедурой осуществима только при лояльности региональной власти абсолютного большинства местного депутатского корпуса, которая обеспечивается за счет доминирования «Единой России». В этом случае назначение используется либо для того, чтобы продлить политическое выживание действующего лояльного главы, который потерял способность или возможность переизбраться электоральным путем, либо для устранения нелояльного инкумбента. Исключение составляют мэры, обладающие весомыми политическими ресурсами: они по-прежнему могут рассчитывать на сохранение выборов, если удовлетворяют интересы губернатора. В этом случае именно выборы позволяют поддерживать и включать ресурсы глав муниципалитетов во властную вертикаль.

При нелояльном губернатору местном совете для региональной администрации конкурсная процедура оказывается менее предпочтительной в сравнении с выборами, поскольку мешает региональному принципалу формировать собственного агента в лице главы муниципалитета. Сохранение выборов, напротив, поддерживает «раздельное выживание» совета и главы, которое особенно в условиях их конфронтации дает возможность кооптировать ресурсы руководителя местной администрации неформальными способами. Для местной оппозиционной элиты стратегически важно сохранение прямых выборов мэров, поскольку назначение дает колоссальные возможности региональной администрации определять исход рекрутирования главы и создает препятствия для получения должности нелояльным кандидатурам. Тем не менее в качестве тактики в условиях конфронтации с местной и/или региональной администрацией оппозиционное собрание депутатов может инициировать замену прямых выборов на новую конкурсную процедуру.

Список источников

- Гельман В., Ланкина Т. (2007) Политические диффузии в условиях пространственно гибридного режима: институциональное строительство и выборы мэров в городах России // ПОЛИС. № 6. С. 86–109. DOI: 10.17976/jpps/2007.06.09
- Гилев А. (2014) Политические машины и политический клиентелизм в регионах России // Политическая наука. № 4. С. 61–84.
- Гилев А.В., Семенов А.В., Шевцова И.К. (2017) «Политические машины» и их «водители»: электоральное администрирование на местном уровне // Полития. № 3 (86). С. 62–80.

- Горохов В. (2011) Факторы сохранения должностей главами исполнительной власти субъектов Российской Федерации 2005–2009 гг. Кроссрегиональный сравнительный анализ: дис. ... канд. полит. наук. СПб.: Европейский университет в Санкт-Петербурге.
- Гринева Д., Коротеева П., Максимов А., Соснин Д., Трудолюбов А. (2019). Куда уходят мэры? Эксперты КГИ проанализировали карьерные сценарии глав городов за 10 лет // Комитет гражданских инициатив. 27 июня 2019 // <https://komitetgi.ru/analytics/4102/>, дата обращения 12.12.2021.
- Зуйкина А. (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.
- Зуйкина А.С., Кочнева Ю.К. (2017) Конкурсы на должность глав муниципалитетов в Пермском крае: эффекты процедурных правил // Вестник Пермского университета. Серия: Политология. № 3. С. 169–183.
- Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2016 год – начало 2017 года) (2019) // Министерство юстиции Российской Федерации. 29 марта 2019 // https://elibrary.ru/download/elibrary_26714124_29135110.pdf, дата обращения 12.12.2021.
- Казанцев К.И., Румянцева А.Е. (2020) От избрания к назначению. Оценка эффекта смены модели управления муниципалитетами в России. М.: Центр перспективных управленческих решений.
- Панов П. (2018) Рекрутирование глав муниципальных образований: кросс-региональная вариативность в выборе институциональных моделей // Вестник Пермского федерального исследовательского центра. № 2. С. 39–47. DOI: 10.7242/1998-2097/2018.2.7
- Попов Е., Симонова В. (2005) Эндемичный оппортунизм в теории «принципала-агента» // Вопросы экономики. № 3. С. 118–130.
- Рагозина Л. (2007) Мониторинг реформы местного самоуправления // Пузанов А. (ред.) Городское управление в современной России. М.: Фонд «Институт экономики города». С. 15–16.
- Туровский Р. (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
- Beazer Q., Reuter O. (2019) Do Authoritarian Elections Help the Poor? Evidence from Russian Cities. Evidence from Russian Cities. DOI: 10.2139/ssrn.3404485
- Boix C., Svoboda M. (2013) The Foundations of Limited Authoritarian Government: Institutions, Commitment, and Power-Sharing in Dictatorships // The Journal of Politics, vol. 75, no 2, pp. 300–316. DOI: 10.1017/S0022381613000029
- Busygina I., Filippov M., Taukebaeva E. (2018) To Decentralize or to Continue on the Centralization Track: The Cases of Authoritarian Regimes in Russia and Kazakhstan // Journal of Eurasian Studies, vol. 9, no 1, pp. 61–71. DOI: 10.1016/j.euras.2017.12.008
- Dickovick J. (2006) Municipalization as Central Government Strategy: Central-Regional-Local Politics in Peru, Brazil, and South Africa // The Journal of Federalism, vol. 37, no 1, pp. 1–25. DOI: 10.1093/publius/pjl012
- Golosov G. (2012) The 2012 Political Reform in Russia. The Interplay of Liberalizing Concessions and Authoritarian Correction // Problems of Post-Communism, vol. 59, no 6, pp. 3–14. DOI: 10.2753/PPC1075-8216590601
- Hawkins D. (2006) Delegation under Anarchy: States, International Relationship and Principal-agent Theory // Delegation and Agency in International Organizations (eds. Hawkins D., Lake D., Nielson D., Tierney M.), Cambridge: Cambridge University Press, pp. 3–38.
- Kailitz S., Stockemer D. (2015) Regime Legitimation, Elite Cohesion and the Durability of Autocratic Regime Types // International Political Science Review, vol. 38, no 3, pp. 332–348. DOI: 10.1177/0192512115616830
- Kitschelt H., Wilkinson S. (2007) Patrons, Clients, and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition, Cambridge: Cambridge University Press.

- Matsuzato K. (2001) From Ethno-Bonapartism to Centralized Caciquismo: Characteristics and Origins of the Tatarstan Political Regime, 1900–2000 // *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, vol. 17, no 4, pp. 43–77. DOI: 10.1080/714003590
- Nye J., Vasilyeva O. (2015) When Does Local Political Competition Lead to More Public Goods?: Evidence from Russian Regions // *Journal of Comparative Economics*, vol. 43, no 3, pp. 650–676. DOI: 10.1016/j.jce.2015.03.001
- Ochoa-Reza E. (2004) Multiple Arenas of Struggle: Federalism and Mexico’s Transition to Democracy // *Federalism and Democracy in Latin America* (ed. Gibson E.L.), Baltimore: Johns Hopkins University Press, pp. 255–296.
- Reuter O., 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. (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
- Ross C. (2000) Federalism and Democratization in Russia // *Communist and Post-Communist Studies*, no 33, pp. 403–420. DOI: 10.1016/S0967-067X(00)00013-1
- Scott J. (1969) Corruption, Machine Politics, and Political Change // *The American Political Science Review*, vol. 63, no 4, pp. 1142–1158. DOI: 10.1017/S0003055400263247
- Svolik M. (2012) *The Politics of Authoritarian Rule*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Zavadskaya M., Shilov L. (2021) Providing Goods and Votes? Federal Elections and the Quality of Local Governance in Russia // *Europe-Asia Studies*, vol. 73, no 6, pp. 1037–1059. DOI: 10.1080/09668136.2021.1932760

Strategies for the Preservation and Cancellation of the Direct Election of Municipal Heads in Russia

E.Yu. MINAEVA*

***Eleonora Yu. Minaeva** – Research Assistant, Political Science Department, Perm State University, Perm; PhD Student, European University at Saint Petersburg, Russian Federation, eminaeva@eu.spb.ru, <https://orcid.org/0000-0002-9476-8509>

Citation: Minaeva E.Yu. (2022) Strategies for the Preservation and Cancellation of the Direct Election of Municipal Heads in Russia. *Mir Rossii*, vol. 31, no 2, pp. 97–117 (in Russian). DOI: 10.17323/1811-038X-2022-31-2-97-117

Abstract

Subnational appointments may improve the cohesion of the elites and regime sustainability since the tenure of appointed heads directly depends on the upper-level administration, unlike the more independent directly elected subordinates. In this regard, most Russian regional authorities, who were able to independently determine the design of executive power at the local level after the reform in 2014–2015, now aim to replace direct elections of municipal heads with appointments. However, the abolition of direct mayoral elections is not always possible or beneficial for the

The article was published as part of the HSE University project “University Partnership”, to support publications by authors of Russian educational and scientific organizations.

The article was received in May 2021.

regional authorities. Based on interviews, I compare the municipalities of the Amur Region and the Republic of Buryatia and show that replacing elections with appointments depends on the loyalty of the municipal legislature, which is ensured through the mandates of the United Russia party. Appointments can be used in two cases: to prolong the political survival of a loyal incumbent who has lost the ability or opportunity to be re-elected, or to liquidate a disloyal mayor. As an exception, direct elections are retained in those territories where mayors have strong political machines if they serve the interests of the regional administration. Opposition municipal legislatures are blocking the cancellation of mayoral elections because, informally, appointments do not allow opposition parties to recruit candidates. It is also easier for the regional administration to support the electoral model because it makes the mayor independent of the opposition legislature, and allows the regional authorities to co-opt the mayor's resources into the power vertical.

Keywords: elites' cohesion, political centralization, local politics, local government, the municipal reform, principal-agent theory

References

- Beazer Q., Reuter O. (2019) *Do Authoritarian Elections Help the Poor? Evidence from Russian Cities. Evidence from Russian Cities*. DOI: 10.2139/ssrn.3404485
- Boix C., Svolik M. (2013) The Foundations of Limited Authoritarian Government: Institutions, Commitment, and Power-Sharing in Dictatorships. *The Journal of Politics*, vol. 75, no 2, pp. 300–316. DOI: 10.1017/S0022381613000029
- Busygina I., Filippov M., Taukebaeva E. (2018) To Decentralize or to Continue on the Centralization Track: The Cases of Authoritarian Regimes in Russia and Kazakhstan. *Journal of Eurasian Studies*, vol. 9, no 1, pp. 61–71. DOI: 10.1016/j.euras.2017.12.008
- Dickovick J. (2006) Municipalization as Central Government Strategy: Central-Regional-Local Politics in Peru, Brazil, and South Africa. *The Journal of Federalism*, vol. 37, no 1, pp. 1–25. DOI: 10.1093/publius/pjl012
- Gelman V., Lankina T. (2007) Political Diffusion in a Spatially Hybrid Regime: Institution Building and Election of Mayors in Russian Cities. *POLIS*, no 6, pp. 86–109 (in Russian). DOI: 10.17976/jpps/2007.06.09
- Gilev A. (2014) Political machines and political clientelism in the regions of Russia. *Politicheskaya nauka*, no 4, pp. 61–84 (in Russian).
- Gilev A.V., Semenov A.V., Shevtsova I.K. (2017) Political Machines and Their “Drivers”: Electoral Administration at the Local Level. *Politeia*, vol. 3, no 86, pp. 62–80 (in Russian).
- Golosov G. (2012) The 2012 Political Reform in Russia. The Interplay of Liberalizing Concessions and Authoritarian Correction. *Problems of Post-Communism*, vol. 59, no 6, pp. 3–14. DOI: 10.2753/PPC1075-8216590601
- Gorokhov V. (2011) *Factors of Retention of Positions by the Heads of the Executive Power of the Constituent Entities of the Russian Federation 2005–2009: Cross-regional Comparative Analysis*, Saint Petersburg: European University at St. Petersburg (in Russian).
- Grineva D., Koroteeva P., Maksimov A., Sosnin D., Trudolyubov A. (2019) Where Do Mayors Go? KGI Experts Have Analyzed the Career Scenarios of City Leaders over 10 Years. *Committee of Civil Initiatives*, June 27, 2019. Available at: <https://komitetgi.ru/analytics/4102/>, accessed 12.12.2021 (in Russian).
- Hawkins D. (2006) Delegation under Anarchy: States, International Relationship and Principal-agent Theory. *Delegation and Agency in International Organizations* (eds. Hawkins D., Lake D., Nielson D., Tierney M.), Cambridge: Cambridge University Press, pp. 3–38.
- Information and Analytical Materials on the Development of the Local Government System in the Russian Federation (2016–2017) (2019). *Ministry of Justice of the Russian Federation*.

- Available at: https://elibrary.ru/download/elibrary_26714124_29135110.pdf, accessed 12.12.2021 (in Russian).
- Kailitz S., Stockemer D. (2015) Regime Legitimation, Elite Cohesion and the Durability of Autocratic Regime Types. *International Political Science Review*, vol. 38, no 3, pp. 332–348. DOI: 10.1177/0192512115616830
- Kazantsev K.I., Romyantseva A.E. (2020) *From Election to Appointment. Assessment of the Effect of Changing the Management Model of Municipalities in Russia*, Moscow: Tsentr perspektivnykh upravlencheskikh resheniy (in Russian).
- Kitschelt H., Wilkinson S. (2007) *Patrons, Clients, and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Matsuzato K. (2001) From Ethno-Bonapartism to Centralized Caciquismo: Characteristics and Origins of the Tatarstan Political Regime, 1900–2000. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, vol. 17, no 4, pp. 43–77. DOI: 10.1080/714003590
- Nye J., Vasilyeva O. (2015) When Does Local Political Competition Lead to More Public Goods?: Evidence from Russian Regions. *Journal of Comparative Economics*, vol. 43, no 3, pp. 650–676. DOI: 10.1016/j.jce.2015.03.001
- Ochoa-Reza E. (2004) Multiple Arenas of Struggle: Federalism and Mexico's Transition to Democracy. *Federalism and Democracy in Latin America* (ed. Gibson E.L.), Baltimore: Johns Hopkins University Press, pp. 255–296.
- Panov P. (2018) Recruiting Heads of Municipalities: Cross-regional Variability in the Choice of Institutional Design. *Perm Federal Research Centre Journal*, no 2, pp. 39–47 (in Russian). DOI: 10.7242/1998-2097/2018.2.7
- Popov E., Simonova V. (2005) Endogenous Opportunism in the “Principal-agent” Theory. *Voprosy ekonomiki*, no 3, pp. 118–130 (in Russian).
- Ragozina L. (2007) Monitoring the Reform of Local Self-government. *Urban Governance in Modern Russia* (ed. Puzanov A.), Moscow: Fond «Institut ekonomiki goroda», pp. 15–16 (in Russian).
- Reuter O., 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. (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
- Ross C. (2000) Federalism and Democratization in Russia. *Communist and Post-Communist Studies*, no 33, pp. 403–420. DOI: 10.1016/S0967-067X(00)00013-1
- Scott J. (1969) Corruption, Machine Politics, and Political Change. *The American Political Science Review*, vol. 63, no 4, pp. 1142–1158. DOI: 10.1017/S0003055400263247
- Svolik M. (2012) *The Politics of Authoritarian Rule*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Turovsky R. (2015) Russian Local Self-government: An Agent of State Power in the Trap of Underfunding and Civil Passivity. *POLIS*, no 2, pp. 35–51 (in Russian). DOI: 10.17976/jpps/2015.02.03
- Zavadskaya M., Shilov L. (2021) Providing Goods and Votes? Federal Elections and the Quality of Local Governance in Russia. *Europe-Asia Studies*, vol. 73, no 6, pp. 1037–1059. DOI: 10.1080/09668136.2021.1932760
- Zuykina A. (2016) The Dynamics of the Strategies of Regional Authorities in Relation to the Municipalities in the Perm Territory in the Context of Centralization (on the Example of the Distribution of Interbudgetary Transfers). *Bulletin of Perm University. Political Science*, no 3, pp. 155–179 (in Russian).
- Zuykina A., Kochneva Yu. (2017) The Competition for the Municipal Head Positions in The Perm Region: Effects of Procedural Rules. *Bulletin of Perm University. Political Science*, no 3, pp. 169–183 (in Russian).