



С.В. Михайлов
МУНИЦИПАЛЬНАЯ РЕВОЛЮЦИЯ 90-х:
МЕЖДУ ЗАМЫСЛАМИ И ИТОГАМИ
В.Я. Гельман, СИ. Рыженков, Е.В. Белокурова, Н.В. Борисова.
Автономия или контроль? Реформа местной власти в городах
России,
1991-2001. - СПб.: Летний Сад, 2002. - 383 с.

В заметно возросшем в последнее время потоке публикаций по проблематике местного самоуправления обращает на себя внимание коллективная монография, подготовленная Европейским университетом в Санкт-Петербурге. Свет она увидела еще в 2002 г., так что за рамками рассмотрения, естественно, остались и новая редакция Федерального закона (октябрь 2003 г.), и предшествовавшее его принятию многомесячное обсуждение.

Ценность книги от этого, впрочем, несколько не снижается. Хронологические рамки исследования включают в себе первое десятилетие постсоветского периода. Именно тогда был взят курс на построение новой (по отношению к дореволюционному периоду) системы местного самоуправления, запущен законотворческий процесс, стало реальностью существование муниципальных образований с разнообразием организационно-правовых и территориальных моделей их организации.

Радикальность попыток по преобразованию управления на местах в местное самоуправление, равно как и их хаотичность и стихийность, дало основание авторам назвать 90-е годы «муниципальной революцией». Причем, революцией явно захлебнувшейся. В отношении последних лет рассматриваемого в книге периода констатируется наступление «муниципальной контрреволюции», или, по крайней мере, явно наметившейся тенденции к частичной реставрации того подчиненного положения, которое было присуще местному самоуправлению периода советского. Пожалуй, ни в одной другой сфере реформ контраст между декларациями местной автономии, с одной стороны, и реальностью подчиненности муниципалитетов и господством местных «политических машин», с другой, не был столь разителен (С. 16,17). Таким оказался пролог новой реформаторской волны в местном самоуправлении, рассмотрению которой посвящен этот номер журнала «Полития».

В работе рассматриваются основные характеристики муниципальной власти - объем компетенции и иммунитет от вмешательства со стороны вышестоящих органов, которые наделе оказались весьма далеки от первоначальных идеалов «муниципальной революции».

Собственно говоря, на поиск ответов на вопросы о причинах неудачи реформ 90-х ориентирована петербургская монография. Авторы также пытаются выяснить, почему одни новые политические институты приживаются на российской почве более или менее успешно, другие подвергаются тем или иным мутациям, а третьи не оказывают существенного воздействия на политические процессы.

В.Гельман, С.Рыженков, Е.Белокурова, Н.Борисова делают краеугольным камнем своего исследования представление о местном самоуправлении как политическом институте. Уже только этим их исследование как бы восполняет относительно слабую изученность уровня местной политики (по сравнению с региональным, а уж тем более федеральными политическими уровнями). К тому же основная часть работ, связанных с местным управлением, концентрируется на проблемах муниципального права или управления муниципальным хозяйством.

В книге удачно сочетается анализ общероссийских процессов с углублением в локальные проблемы, со своего рода case-studies. Четыре из семи глав посвящены исследованию становления местной автономии в городах России: Саратове, Перми, Петрозаводске и Пскове. Указанные главы интересны сделанными в них наблюдениями и интерпретациями. В частности, объектом внимания авторов становятся прецеденты с наличием сильного руководителя местной власти, а также динамики ситуации после его ухода (особенно вверх, на уровень субъекта федерации).

Часть подобная ситуация демонстрирует ловушку местной власти, когда потом институционального строительства становится квазиавтономия местного самоуправления (автономия акторов, а не институтов); в отсутствие муниципальной интеграции она может уступить место контролю со стороны региональных властей (С. 255, 354). Другими словами, мэр как бы «уносит» с собой автономию, воплощенную в на практике созданной им «политической машине». Примерно так это произошло в Перми и Петрозаводске после избрания Ю.Трутнева и С.Катанандова соответственно губернатором и главой республики.

Книга, безусловно, раздвигает наши представления о сложных и неоднозначных процессах на уровне местной власти, способствует лучшему пониманию проблем, связанных с последней волной реформ местного самоуправления.