

## **В поисках автономии: реформа местного самоуправления в городах России<sup>1</sup>**

**О**дним из знаковых явлений в российской политике 90-х годов стало провозглашение автономии местного самоуправления. Согласно ст. 12 Конституции России 1993 г., органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. При этом местное самоуправление определяется как самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения. Однако возникла ли в России на деле муниципальная автономия, под которой понимается возможность органов местного самоуправления независимо осуществлять свою деятельность (в пределах закона) без контроля со стороны вышестоящих органов управления? Сегодня говорить об этом приходится с многочисленными оговорками.

Действительно, практические последствия автономизации местного самоуправления во многом оказались ограничены муниципальными выборами. Вопреки декларациям, государство отнюдь не стремится передать часть своих полномочий (наряду с ресурсами для их исполнения) органам местного самоуправления. Состояние муниципальных финансов в большинстве муниципальных образований по-прежнему зависит от отчислений из федерального и региональных бюджетов. Доходы немногих прибыльных муниципальных образований (прежде всего крупных городов) регулярно изымаются в региональные бюджеты. Возможности местного налогообложения со вступлением в действие Налогового кодекса оказались существенно ограничены. Наконец, принятые летом 2000 г. поправки к федеральному законодательству предоставили Президенту России и главам исполнительной власти регионов право прекращения полномочий органов местного самоуправления в случае нарушения ими федеральных и/или региональных законов. В итоге уровень основных показателей муниципальной автономии (объем компетенций и иммунитет от вмешательства со стороны вышестоящих органов управления) оказался весьма невысоким.

Причины этих изменений в российской муниципальной политике следует увязать с общими закономерностями институциональных

---

<sup>1</sup> Работа подготовлена в рамках проекта, финансируемого программой ИНТАС (грант 97-31398). Коллектив проекта: В.Гельман, С.Рыженков, Е.Белокурова.

реформ, которые были описаны Д.Нортом. Он выделяет два типа институциональных изменений — инкрементные, постепенно накапливающиеся в обществе, и дискретные, т.е. резкие и внезапные революционные преобразования<sup>1</sup>. По его мнению, дискретные изменения могут быть успешными прежде всего тогда, когда они подкреплены инкрементно готовящимися переменами. Однако революционная идея отделения местного самоуправления от государства опиралась на практику, не укорененную в российском обществе. Традиции земств оказались утрачены, по всей видимости, навсегда. Первые конкурентные выборы местных советов прошли лишь весной 1990 г. Но уже в конце 1991 г. автономия местного самоуправления была ограничена назначениями сверху глав администраций так называемой исполнительной вертикалью. В октябре 1993 г. под лозунгом "Советы и демократия несовместимы!" представительные органы местного самоуправления в городах и районах России были распущены по указу Б.Ельцина. Трудно было рассчитывать на успешное насаждение начал самоуправления "сверху", когда разрушены условия для его появления "снизу".

Кроме того, постсоветский муниципальный проект вовсе не был продуктом некоего последовательного курса российских властей. Его реализация стала результатом стихийно складывавшегося баланса сил. Так, если КПРФ пыталась использовать автономию местного самоуправления в качестве инструмента реставрации советской власти, то "Яблоко" рассматривало муниципальный проект как средство для достижения идеалов демократии и гражданского общества. Часть чиновников правительства России и президентской администрации была заинтересована в укреплении местного самоуправления в целях политической борьбы, стремясь к ограничению власти региональных элит "снизу"<sup>2</sup>. Позиция же региональных лидеров по отношению к муниципальным реформам носила двусмысленный характер: с одной стороны, они пытались не допустить появления автономии местного самоуправления, с другой — в рамках "торга" с федеральным центром намеревались заручиться поддержкой муниципальных образований (прежде всего крупных городов). Таким образом, принимавшиеся на федеральном уровне решения в этой сфере неизбежно являлись компромиссными и/или декларативными, будучи полны противоречий, умолчаний и лазеек для обхода.

Было бы чрезмерным упрощением трактовать борьбу муниципальных властей за свою автономию исключительно как конфликт мэров с губернаторами, зачастую имеющий личностную окраску.

---

<sup>1</sup> Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги "Начала", 1997. С. 116.

<sup>2</sup> Гельман В. Федеральная политика и местное самоуправление в России: Идеологии, интересы и практика // Местное самоуправление в современной России: Политика, практика, право / Под ред. С.Рыженкова. М.: МОНФ, 1998. С. 12-26.

За этими явлениями стоит фундаментальное для России и ее регионов противостояние модернизационных центров, в роли которых выступают крупные городские агломерации, консервативным перифериям и полупериферийным зонам, в которые фактически проваливается почти все остальное пространство страны. В большинстве регионов (в силу их моноцентрической пространственной структуры) это противоречие сводится к дихотомии "региональная столица—остальная часть региона". Проведенный нами ранее сравнительный анализ трансформации политических режимов в шести регионах России позволил сделать вывод о динамике отношений "центр—периферия" как основном факторе, объясняющем успехи и/или провалы демократизации<sup>1</sup>. Эти же процессы во многом обусловили и достижение политической автономии местного самоуправления в городах России (или отсутствие таковой). Ведь, несмотря на скромные результаты реформ местного самоуправления в стране в целом, региональные вариации муниципальной автономии оказались весьма велики.

Рассматривая генезис муниципальной политики, можно выделить два уровня факторов, повлиявших на становление местного самоуправления в городах. Во-первых, речь идет о тех или иных действиях акторов, в ходе институциональных реформ по разным причинам выступавших сторонниками автономии (*агенты* местного самоуправления) либо ее противниками. Во-вторых, необходимо учитывать воздействие *структурных условий* местного самоуправления, т.е. факторов, которые и до начала, и в ходе институциональных реформ существовали и развивались независимо от действий агентов. Хотя структурные условия и связаны прежде всего с ограничениями, которые накладывают социально-экономические и/или демографические характеристики центров и периферий, но их влияние на автономию местного самоуправления проявилось опосредованно, через *политические возможности*, т.е. комплекс ресурсов, определяющих вероятность возникновения тех или иных институтов или практик, формы и результаты их функционирования<sup>2</sup>.

Политические возможности местного самоуправления в современной России начали формироваться еще в советский период. Они связаны с противоречием двух основных тенденций в региональном политическом управлении — "ведомственности" и "местничества". Баланс этих тенденций зависел от отраслевой специализации регионов (индустриальная или аграрная) и от возможности перераспределения ресурсов между центрами и перифериями. Доминирование местничества, укорененного особенно в аграрных регионах,

---

<sup>1</sup> Россия регионов: Трансформация политических режимов // Под ред. В.Гельмана, С.Рыженкова, М.Бри. М.: Весь мир, 2000.

<sup>2</sup> Это определение применительно к местному самоуправлению позаимствовано из исследований общественных движений. См.: *Здравомыслова Е.* Парадигмы западной социологии общественных движений. СПб.: Наука, 1993. С. 74.

вело к возникновению плотных клиентелистских сетей и к ослаблению автономии различных сегментов элит, что создавало неблагоприятные условия для становления местного самоуправления. В индустриальных регионах с высоко диверсифицированной экономикой преобладала ведомственность. В этих условиях автономия акторов оказывалась достаточно высокой, создавая предпосылки для неустрашимого раскола "центр—периферия" на уровне элит и их массовых клиентел. Последствия советской региональной политики — ускоренный рост городов и развитие новых отраслей индустрии в ряде регионов — изменяли баланс местничества и ведомственности в пользу последней не моментально, а по прошествии некоторого времени. То же самое можно сказать и о последствиях экономических преобразований 90-х годов, которые привели к изменению статуса отраслей экономики регионов и городов и, соответственно, к смещению баланса ресурсов центров и периферий. Таким образом, наследие советского периода оказалось ключевым фактором, определившим политические возможности местного самоуправления на стадии его учреждения, хотя в дальнейшем его роль может ослабевать.

В данной связи характерен опыт Ульяновской области. В этом регионе в 70-е годы в областном центре были начаты ускоренная урбанизация и индустриализация. Однако за два десятилетия ведомственность и сопутствующая ей относительная автономия центра в этом, прежде сугубо аграрном регионе, не успели укорениться. Вследствие этого связанная плотными сетями местничества периферия региона долгое время сохраняла доминирование над региональным центром. Представители периферии в процессе реконфигурации региональной элиты сумели на время обеспечить контроль за местным самоуправлением и не допустить возникновения муниципальной автономии в начале 90-х годов. Однако по мере становления рыночных отношений ресурсная база периферии была подорвана, а стратегия правящей группы по перераспределению ресурсов от центра к периферии оказалась неэффективной. Это привело к изменению политических возможностей местного самоуправления и к поражению периферии в ходе электорального конфликта.

Наличие агентов местного самоуправления является минимально необходимым (но не достаточным) условием для возникновения муниципальной автономии. Ограниченные политические возможности препятствовали появлению агентов местного самоуправления и тем самым затрудняли достижение муниципальной автономии. Вместе с тем даже и благоприятные политические возможности сами по себе не оказывали влияния на процесс создания агентов, если они не накладывались на соответствующий региональный контекст, на фоне которого протекала реформа местной власти в городах. Можно утверждать, что раскол элит в регионах России способствовал успеху становления агентов, а консолидация

элит, напротив, блокировала их появление. Иллюстрацией первого тезиса может служить опыт политического развития Свердловской области, где неразрешимый внутриэлитный конфликт повлек за собой появление агентов местного самоуправления не только в Екатеринбурге, но и в других городах области. Противоположным примером служит Татарстан, где успешный "торг" региональной элиты с федеральным центром способствовал ее организационному сплочению вокруг правящей группы. В этих условиях агентам местного самоуправления в регионе не нашлось места: муниципальная власть в городах и районах превратилась в местные органы государственной власти, главы которых назначались на свои посты президентом республики.

Однако и наличие агентов местного самоуправления в условиях благоприятных политических возможностей также не гарантирует муниципальной автономии. В зависимости от тех или иных обстоятельств агенты могли преследовать различные стратегии. Выбор агентами стратегий, затрудненный в условиях неопределенности, мог препятствовать достижению муниципальной автономии помимо их воли и намерений. Можно выделить как минимум два варианта развития событий, реализация которых закрывала дорогу к муниципальной автономии. В первом варианте открытый конфликт городских и региональных властей мог завершиться полной победой последних по принципу "игры с нулевой суммой", после чего об автономии местного самоуправления говорить не приходилось. Примером такого рода является Владивосток. Во втором варианте агенты могли проявлять осторожность и стремиться к заключению с региональными властями неформального "пакта" о взаимном обмене ресурсами — сохранении властных позиций на условиях подчиненного статуса местного самоуправления в городах, как случилось, например, в Томске.

Следовательно, "обусловленный путь" становления муниципальной автономии в городах России предстает в виде последовательной реализации условий: 1) политических возможностей; 2) наличия агентов местного самоуправления; 3) успешности их стратегий с точки зрения автономизации. Иначе говоря, различные варианты, приводящие местное самоуправление в тупик подчиненности, суммарно выглядят куда значимее, чем успешное достижение муниципальной автономии. Это обстоятельство позволяет предположить, что шансы на успех постсоветского муниципального проекта в целом по России выглядят как не очень значительные, однако не исключена вероятность достижения муниципальной автономии в ряде конкретных городов.

Что же касается роли федерального центра в становлении местного самоуправления в городах России, то она пока сводилась лишь к принятию нормативных актов, которые задавали рамки муниципальных реформ. Действия центра по отношению к кон-

кретным городам не являлись результатом ни общей стратегии, ни тем более специального курса в отношении тех или иных субъектов Федерации. Но с 2000 г. наблюдается радикальная смена региональной политики центра. Стремление его к рецентрализации управления страной и, соответственно, к превращению органов местного самоуправления в нижнее звено "исполнительной вертикали" действительно ограничивает политические возможности местного самоуправления и во многом снижает эффективность стратегий агентов по достижению муниципальной автономии. Но не следует преувеличивать вероятные последствия этого явления. Во всяком случае, пересмотр ключевой для местного самоуправления нормы ст. 12 Конституции РФ возможен лишь при полномасштабной смене основ конституционного строя России. Вместе с тем экономический рост провоцирует нарастание противоречий центров и периферий в регионах, а появление в регионах новых акторов (представители Президента России в федеральных округах со своими структурами, региональные представители крупных российских корпораций) способствует полицентризму политической и экономической власти, тем самым поощряя и развитие муниципальной автономии. Наконец, изменения политики центра с неизбежностью ставят на повестку дня вопрос о его возможных союзниках в регионах: в противном случае волны инноваций могут угаснуть, так и не достигнув периферии. Тот факт, что муниципальные власти в большинстве крупных городов являются лучшими претендентами на эту роль, не вызывает сомнения. Хотя вполне вероятно, что местное самоуправление вновь может оказаться своего рода разменной монетой в "торге" центра и регионов, но нельзя исключить и вариант, при котором одним из следствий политики рецентрализации, как это ни парадоксально, может стать расширение (а отнюдь не сужение) политических возможностей местного самоуправления.

Если рассматривать проблему муниципальной автономии в более широкой перспективе развития страны, то следует признать ее критическое значение для процессов социальных и экономических реформ в России. Города (главным образом региональные центры) сегодня выполняют исключительно важную функцию адаптации страны к стремительно надвигающейся глобализации. Они выполняют посредническую и цивилизаторскую миссию, "подтягивая" отсталую периферию до более или менее соответствующего современности уровня развития. Это касается не только аккумуляции капитала и привлечения инвестиций. Речь идет и о роли городов как центров инноваций на уровне повседневной жизни — от доступа к информационным технологиям до распространения культурных образцов поведения. Но выполнение этой функции городами становится затруднительным, если не невозможным в условиях политической зависимости центров от периферий, которая приво-

дит к принудительному перераспределению экономических ресурсов городов в пользу регионов. Регулярное же проведение выборов провоцирует как региональных лидеров, так и федеральные власти на то, чтобы подобным образом спонсировать электоральную лояльность избирателей сел и малых городов. Инновационный потенциал городов искусственно распыляется, что в конечном счете отбрасывает сами города на уровень периферий.

Предельно огрубляя, альтернативы отношений "центр—периферия" в России можно сформулировать примерно так. Необходимо, условно говоря, либо подключать все школьные классы в крупных городах к Интернету и добиться таким образом инновационного прорыва за счет того, чтобы обрекать сельские школы на массовую безграмотность, либо же равномерно перераспределять ресурсы по принципу "один компьютер на каждую школу", тем самым воспроизводя отсталость в новых поколениях. Итак, от достижения муниципальной автономии в значительной мере зависит, будут ли российские города частью современной мировой экономической, социальной и культурной системы или останутся заложниками бесперспективной российской периферии. Пока, похоже, выбор между этими вариантами развития не то чтобы не сделан, но даже и не осознается большинством российских политиков, по привычке рассматривающих проблемы местного самоуправления вообще и автономии российских городов, в частности, как "задний двор" Большой Политики.