

Централизация ради развития (?): ожидаемые эффекты трансформации статуса глав муниципалитетов в условиях нового этапа реформы местного самоуправления

В.Б. Слатинов,
*доктор политических наук,
заведующий кафедрой
государственного и
муниципального управления
Курского государственного
университета*

Централизация ради развития: ожидаемые эффекты трансформации статуса глав муниципалитетов в условиях нового этапа реформы местного самоуправления

Ключевые новеллы нового проекта ФЗ о местном самоуправлении

(1) новая (одноуровневая) территориальная организация МСУ

(2) новый механизм «нарезки» полномочий

(3) новеллы в организации систем муниципального управления, в первую очередь в трансформации статуса главы муниципального образования (администрации)

Централизация ради развития: ожидаемые эффекты трансформации статуса глав муниципалитетов в условиях нового этапа реформы местного самоуправления

Предложенные новеллы – развитие конституционных поправок о «единой системе публичной власти». «Достройка» системы осуществляется через принятие федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ» (вступил в действие 01.06. 2022) и упомянутого закона об МСУ «Об общих принципах организации МСУ в единой системе публичной власти»

Централизация ради развития: ожидаемые эффекты трансформации статуса глав муниципалитетов в условиях нового этапа реформы местного самоуправления

Политическая стратегия Кремля с 2020 года (поправки в Конституцию) является продолжением сформировавшихся ранее трендов.

После 2012 года федеральная власть сформировала новую стратегию региональной политики, сочетающую усиление политического контроля над губернаторским корпусом и региональными элитами с частичной децентрализацией федеральных полномочий, попыткой укрепления легитимности руководителей субъектов РФ (через возвращение их прямой выборности, правда, с многочисленными «фильтрами») и повышением их ответственности за качество социально-экономической политики - как перед Центром, так и перед гражданами (референдумные выборы, сетевые формы подотчетности).

С 2017 года – губернаторы «новой волны» – «операторы» политического курса федерального центра, который переводится в «проектную» форму, требования к единым стандартам региональной политики усиливаются – с т/з (1) федеральных проектов и показателей достижения их целей; (2) разных форм контроля (стандарты политуправления, публичная активности, обратной связи и проч.); (3) методической помощи (курсы РАНХиГС, ЭИСИ и проч.)

Корпоративный подход к управлению страной (Россия – «Росатом» - АП, проектные подходы правительства)

Централизация ради развития: ожидаемые эффекты трансформации статуса глав муниципалитетов в условиях нового этапа реформы местного самоуправления

Важным элементом этой стратегии стало **существенное расширение полномочий региональных органов власти в отношении местного самоуправления**. Речь шла об усилении прав властей субъектов РФ по модерации порядка формирования и характера ресурсного обеспечения местной власти (модели управления, распределение полномочий, межбюджетные отношения и контроль над ресурсами – основные «правила игры» устанавливаются субъекты РФ).

Централизация ради развития: ожидаемые эффекты трансформации статуса глав муниципалитетов в условиях нового этапа реформы местного самоуправления

Логика изменений в организации МСУ с 2003 года – надо было решить задачи: (1) стандартизации сложной и разнородной структуры МСУ; (2) встраивания МСУ в укрепляющуюся «вертикаль власти»; (3) преодоления конфликтов по линии: губернатор-мэр областного центра, широко распространенных во второй половине 90-х и начале 2000-х годов

Централизация ради развития: ожидаемые эффекты трансформации статуса глав муниципалитетов в условиях нового этапа реформы местного самоуправления

Логика решений: (1) **введение моделей управления муниципалитетами, в которой преобладает «подотчетность наверх»** - то есть, к региональной власти; (2) **упорядочение территориальной организации МСУ** (сельские городские поселения, муниципальные районы, городские и муниципальные округа, внутригородские территории городов федерального значения, внутригородские районы городских округов); (3) **укрупнение муниципалитетов** путем фактической ликвидации муниципальных образований поселенческого уровня (движение к одноуровневости МСУ) – их консолидация в городские округа и муниципальные округа. В территориях ЦЧР этот тренд не выражен активно – Белгородская – создание 6-ти новых городских округов в 2018 году

Централизация ради развития: ожидаемые эффекты трансформации статуса глав муниципалитетов в условиях нового этапа реформы местного самоуправления

Модели управления (с 2015 года):

- (1) избираемый мэр – выбирает население, глава МО+глава администрации («сильный» мэр), подотчетность – перед населением (прямая) и региональными властями (косвенно)
- (2) сити-менеджер – нанимают депутаты городского представительного органа после конкурса (комиссия по отбору 50 на 50 – регион и муниципалитет), только глава администрации, глава МО – спикер представительного собрания, подотчетность – депутаты (прямая), региональные власти (косвенная, высокая неформальная)
- (3) избираемый депутатами мэр – выбирают депутаты после конкурсного отбора (комиссия – 50 на 50), глава МО+глава администрации («сильный»), подотчетность – депутаты (прямая), региональные власти (косвенная, высокая неформальная)
- (4) избираемый из своего состава депутатами мэр с отказом от мандата, глава МО+глава администрации («сильный»), подотчетность – депутаты (прямая), региональные власти (косвенная, неформальная)

Централизация ради развития: ожидаемые эффекты трансформации статуса глав муниципалитетов в условиях нового этапа реформы местного самоуправления

(5) избираемый населением спикер собрания депутатов с полномочиями главы МО + сити-менеджер - нанимают депутаты городского представительного органа после конкурса (комиссия по отбору 50 на 50 – регион и муниципалитет), только глава администрации, глава МО – спикер представительного собрания, подотчетность – депутаты (прямая), региональные власти (косвенная, высокая неформальная)

Централизация ради развития: ожидаемые эффекты трансформации статуса глав муниципалитетов в условиях нового этапа реформы местного самоуправления

Столицы регионов Черноземья

- (1) С 2003 по 2015 годы – ввели модель с сити-менеджерами (Тамбов, Курск, Липецк, Белгород), феномен «заместителя губернатора по областному центру» (Тамбов, Курск, Белгород, Липецк). Прямые выборы сохранялись до 2016 года в Воронеже (но и тут был избранный населением «заместитель по областному центру)
- (2) Переход к модели – мэр («сильный»), избранный депутатами после конкурсного отбора – Тамбов, Курск, Липецк, Воронеж (с 2016 года); в Тамбове с конца 2021 года вернули модель с сити-менеджером
- (3) На должности избранных депутатами «сильных» мэров – выдвиженцы губернаторов (Курск и Липецк – до 2019 года – вице-губернаторы, Тамбов с 2015 года до 2021 года – муниципальный чиновник, вице-губернатор и глава регионального управления развития промышленности, Воронеж с 2017 года – «заместитель А. Гусева (бывшего мэра), ставшего губернатором», Белгород – до 2015 года – бывший замгубернатора, затем – чиновник администрации города, с 2019 года – замгубернатора.

Централизация ради развития: ожидаемые эффекты трансформации статуса глав муниципалитетов в условиях нового этапа реформы местного самоуправления

- (4) губернаторы «новой волны» – смена мэров (Липецк, Курск, Белгород). Новый типаж главы муниципалитета – «технократичный», без политического «веса» (на старте карьеры), стилистически близкий губернатору (Белгород – Антон Иванов (2021), Курск – Игорь Куцак (2022), Липецк – Евгения Уваркина (2019))
- (5) схемы с выдвинутыми глав регионов иногда дает сбой: смена мэров проходит не всегда гладко, у «технократов» (И.Артамонов, Р. Старовойт) – «методичка»+потребность компромисса с местными элитами (политически сильный В. Карамышев (2019-2021), скандально избранная Е. Уваркина (2019)). «Тамбовский кейс» – «мэрская чехарда» – смена глав Тамбова 2015, 2017, 2019 годы. Разгром «Единой России» в 2020 году на выборах в Гордуму «группой М.Косенкова» под брендом «Родины» (44,14% против 23,51% по спискам и 17 округов из 18-ти) – контроль «группы Косенкова» над представительным органом Тамбова. Компромисс и сделка А. Никитина и М. Косенкова, подтвержденная новым врио губернатора М. Егоровым (смена модели управления городом) и сити-менеджер Максим Косенков (2022).

Централизация ради развития: ожидаемые эффекты трансформации статуса глав муниципалитетов в условиях нового этапа реформы местного самоуправления

Итоги:

- тренд в эволюции МСУ – снижение автономии, встраивание в «вертикаль» (политическая, институциональная, бюджетная, антикоррупционная), уменьшение влияния граждан на формирование органов и избрание должностных лиц МСУ (мэры, представительные органы муниципальный районов и городов с внутригородским делением)

Централизация ради развития: ожидаемые эффекты трансформации статуса глав муниципалитетов в условиях нового этапа реформы местного самоуправления

- «вертикализация» МСУ соответствует тренду на построение «корпоративистской» системы руководства страной (страна-корпорация), **консолидацию ресурсов и «централистско-проектному» подходу к управлению** (допускается расширение общественного участия в маркировке приоритетности проектов и ограниченном использовании ресурсов на нижнем уровне – ТОС, «народный бюджет», общественные инициативы и проч.)

Централизация ради развития: ожидаемые эффекты трансформации статуса глав муниципалитетов в условиях нового этапа реформы местного самоуправления

- на уровне систем управления городами «вертикализация» сталкивается с (1) пониженной легитимностью неизбираемых населением мэров; (2) отсутствием гарантий «правильного выбора» кандидатуры мэра со стороны губернатора, необходимостью в отдельных случаях сохранять компромиссы и влиянием заинтересованных групп и игроков; (3) сохраняющимися при отсутствии прямых выборов рисками политических и управленческих флуктуаций (тамбовский случай, частая сменяемость мэров).

Централизация ради развития: ожидаемые эффекты трансформации статуса глав муниципалитетов в условиях нового этапа реформы местного самоуправления

При этом налицо сохранение доминирующего тренда на упрощение и «вертикализацию» системы управления (централизация власти как ответ на внешние вызовы, ресурсный и управленческий контроль над реализацией национальных программ и проектов, преобладание вертикальной подотчетности).

Централизация ради развития: ожидаемые эффекты трансформации статуса глав муниципалитетов в условиях нового этапа реформы местного самоуправления

Новеллы проекта ФЗ об МСУ в системе публичной власти:

- новая опция наделения полномочиями «сильного» мэра, избираемого депутатами – кандидатуры предлагает губернатор (ВДЛ субъекта РФ)
- «сильный» мэр – одновременно муниципальная должность и госдолжность субъекта РФ («единство системы публичной власти»)

Централизация ради развития: ожидаемые эффекты трансформации статуса глав муниципалитетов в условиях нового этапа реформы местного самоуправления

- основание удаления в отставку – «систематическое недостижение показателей эффективности деятельности органов МСУ»;
- право ВДЛ субъекта объявлять предупреждение и выговоры главе МО, главе администрации за неисполнение (ненадлежащее исполнение) переданных государственных полномочий, а в случае, если в течение месяца не были приняты меры по устранению причин, послуживших основанием для вынесения этих мер, отрешить главу МО (администрации) от должности.

Централизация ради развития: ожидаемые эффекты трансформации статуса глав муниципалитетов в условиях нового этапа реформы местного самоуправления

Риски и возражения: (1) «смещение должностей» сомнительно с правовой точки зрения; (2) невнятность критериев показателей эффективности деятельности органов МСУ – набор, качество, кто устанавливает, сколько «недостигнутых», чтобы удалить в отставку; (3) утрата автономии глав муниципалитетов, ослабление роли судебного арбитража в оценках их деятельности с точки зрения удавления в отставку и отрешения от должности, преобладание субъективных оценок; (4) риск усиления «кадровой чехарды» в управлении муниципалитетами.

Централизация ради развития: ожидаемые эффекты трансформации статуса глав муниципалитетов в условиях нового этапа реформы местного самоуправления

СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ !