

# Особенности муниципальной политики в регионах России

# Различия в региональных вариантах развития МСУ

- Всеобщие выборы мэров, или их назначение советом
- Система со слабым советом, обладающим подчиненным статусом по отношению к всенародно избранному мэру
- Система с сильным советом, полномочия которого не уступали полномочиям мэра
- Наличие или отсутствие МСУ на уровне районов и мелких населенных пунктов
- Создание региональными органами власти местного государственного управления на субрегиональном уровне
- Депутаты муниципального совета выбирались по смешанной или пропорциональной системе

# Причины разнообразия

- Федеральные акторы уступали место главным агентам «регионалам» и «муниципалам». В силу этой характеристики региональных политических процессов, а не федеральная политика предопределяли развитие местной автономии или ее отсутствие.
- В российских регионах в переходный период гораздо более остро, чем на федеральном уровне стоял вопрос о противостоянии сторонников муниципальной автономии и противников ее.

# Муниципальная автономия определяется:

- Политическими возможностями и динамикой их изменений;
- Акторами, выступающими агентами (сторонниками) самостоятельности МСУ;
- Стратегиями агентов и их политическими последствиями;
- Влиянием институционального регулирования МСУ

# Особенности, влияющие на региональный уровень муниципальной политики

- Ограничения центра на действия региональных и местных акторов
- Политика в сфере МСУ для центра не была первоочередной задачей, в то время как для региональных и для местных акторов институциональное строительство в этой сфере было жизненно важным.
- На федеральном уровне стратегии, избранные агентами МСУ, влияли на процесс институционального строительства гораздо меньше, чем на региональном

# Политические возможности реформы МСУ складывались

из:

- Политических возможностей на начало реформы (стартовые возможности)
- Их изменений в процессе реформы, которые можно представить как результат воздействия двух групп факторов: ресурсных сдвигов (изменение ценности ресурсов с точки зрения их воздействия на институциональные изменения) в постсоветский период и институциональных изменений, вызванных политикой Центра.

# Ресурсные сдвиги

**□ Отраслевые ресурсы**

**□ Ресурсы местоположения**

**□ Концентрация ресурсов**

Изменение роли отраслевых ресурсов было вызвано сдвигом территориально-отраслевой базы экономики, когда одни отрасли и связанные с ними территории приходили в упадок, а другие обнаруживали экономический рост.

Изменение роли ресурсов местоположения вызвано экзогенными факторами: трансграничными связями, массовой миграцией, этническими-ми конфликтами и др. По отношению к МСУ можно говорить о непреднамеренных последствиях этих сдвигов

# Воздействие ресурсных сдвигов

- сузили политические возможности городской автономии
- расширили возможности муниципальной автономии
- повышали значимость и влияние крупных городов и побуждали Центр к определенной деятельности для них в сфере МСУ

# Критические моменты муниципальной политики

- Первые конкурентные выборы местных и региональных советов, вызвавших в ряде городов и регионов появление публичной муниципальной политики (весна 1990г.)
- Крушение КПСС (август 1991г.), в результате чего в городах и регионах произошла смена акторов
- Роспуск советов (октябрь 1993г.) и переход к «исполнительной вертикали», принятие Конституции (декабрь 1993г.), дающее новые возможности для агентов МСУ в регионах
  - Вступление в силу ФЗ - №154 (сентябрь 1995г.),
  - Региональные и местные выборы (1995-1996гг), в результате которых в регионах закрепились различные сложившиеся системы МСУ
  - Федеральная реформа 2000-х, продемонстрировавшая отказ Центра от самостоятельности МСУ и поворот к контролю над муниципалитетами.

# Агенты автономии

***Роль агента №1 в российских городах принадлежала главам исполнительных органов МСУ (мэрам)***

Всеобщие выборы мэров делали их публичными акторами, сравнимыми по значимости с губернаторами. Еще одним фактором становления агентов была скорость и очередность проведения муниципальных выборов.

Если удавалось провести выборы органов МСУ быстро и до выборов губернаторов, то агенты получали возможность воздействовать на институциональное строительство МСУ в регионах и ограничивали возможности региональных акторов использовать МСУ для своего переизбрания

# Стратегии агентов.

## Лояльность

«Лояльность». Она имеет место в состоянии равновесия региональных и муниципальных властей, когда акторы не конфликтуют друг с другом. Состояние полностью подчиненного МСУ (отрицательный эквilibриум) сегодня характерно для большинства российских МО. Этот вариант возникает в случае отсутствия агентов либо в силу крайне ограниченных политических возможностей. Наиболее ярко это проявилось в городах федерального значения Петербурге и Москве, где в силу мощного регионального лобби и политические возможности крайне ограничены.

# Стратегии агентов. Уход

Здесь агенты отказываются от действий в обмен на ресурсы. Результатом мог стать буквальный уход с занимаемых постов в губернаторы или на другие должности регионального или федерального уровня. При этом агенты могли «унести» с собой на более высокий уровень имеющийся у них ресурс, тем самым ослабляя местную автономию. Другим результатом могло быть сохранение агентами своих постов на новых условиях, не предполагавших усиление автономии. Агенты, не обладавшие достаточными ресурсами для расширения автономии, добровольно или вынужденно шли на заключение неформального «пакта» со своими противниками.

# Стратегии агентов. Протест

Стратегия предполагает действия агентов по расширению муниципальной автономии. Наступательный вариант «протеста» (завоевание власти на уровне региона), как правило, был неблагоприятен для автономии в случае успеха, поскольку он заканчивался «уходом» агентов на региональный уровень. Оборонительный вариант, когда агенты не претендовали на завоевание региональной власти, был, как правило, более благоприятен для муниципальной автономии. Неудача как наступательной, так и оборонительной стратегии мог иметь различные последствия и для самих агентов, и для автономии.

# Институциональное регулирование на региональном уровне

Регионы либо:

- Стремилась к полному контролю над ресурсами, в т.ч., муниципальными, что означало фактически к возврату к советской системе (высокий уровень интеграции при отсутствии автономии – пример – Татарстан), либо
- Отказывались (добровольно или вынужденно) от выполнения части государственных полномочий, что означало отсутствие и автономии, и интеграции, т.е. «провал» МСУ в системе государственного управления. Это приводило либо к перекладыванию исполнений данных полномочий на МСУ (вместе с издержками), либо к их неисполнению

# Муниципальные акторы в ЭТИХ УСЛОВИЯХ МОГЛИ:

- Добиваться разделения выгод и издержек с региональными акторами (модель автономия + интеграция), либо
- Принимать на себя издержки, подчиняясь контролю со стороны «регионалов» («советская модель» интеграции без автономии), либо
- Самостоятельно вторгаться в сферу государственных полномочий в отсутствие контроля и институционального регулирования (квазиавтономия)

# Основные выводы

В 1998–2000гг. муниципальная политика определялась регионами. Федеральные акторы уступали место главным агентам «регионалам» и «муниципалам». Поэтому именно характеристики региональных политических процессов, а не федеральная политика предопределяли усиление или ослабление самостоятельности МСУ, что приводило к диверсификации вариантов развития МСУ в различных регионах.

В российских регионах в переходный период вопрос о противостоянии сторонников муниципальной автономии и противников ее стоял гораздо более остро, чем на федеральном уровне, поскольку политика в сфере МСУ для Центра не была первоочередной задачей, в то время как для региональных и для местных акторов институциональное строительство в этой сфере было жизненно важным.

# Основные выводы

Институциональное регулирование МСУ в регионах являлось следствием сочетания политических возможностей, акторов и их стратегий, а также фактором становления муниципальной автономии.

Самыми главными инструментами институционального регулирования МСУ на региональном уровне служили региональное законодательство

Становление муниципальной автономии в российских регионах до 2000-х. было возможно при:

- Благоприятных политических возможностях,
- Наличии устойчивых агентов МСУ,
- Успешности их стратегий с точки зрения минимизации контроля,
- Эффективности институционального регулирования МСУ

# Основные выводы

Разнообразие сочетаний этих факторов в регионах и приводило к разнообразию региональных систем МСУ

Самыми важными и влиятельными агентами муниципальной автономии выступали мэры городов.

Наиболее распространенными стратегиями после 2000г. стали «лояльность» и «уход», стратегия «протеста» перестала использоваться из-за больших рисков.

**Спасибо за внимание!**