



Запаздывание модернизационных преобразований в политической системе России показывает сложность и противоречивость происходящих институциональных трансформаций. Главным фактором, от которого зависит достижение заявленных целей, является деятельность центральных институтов власти и управления. Именно базовые политико-управленческие структуры смогут побудить общество работать в направлении новых целей.

Примечания

¹ См.: Медушевский А. Н. Российская модель конституционных преобразований в сравнительной перспективе

// Проблемы становления гражданского общества в России. Материалы научного семинара. Вып. № 3. М., 2003. С. 41.

² См.: Пантин В. И., Лапкин В. В. Волны политической модернизации в истории России. К обсуждению гипотезы // Полис. 1998. № 2. С. 41.

³ См.: Лапкин В. В., Пантин В. И. Политические трансформации в России и на Украине в 2004–2006 гг.: причины и возможные последствия // Полис. 2007. № 1. С. 107.

⁴ См.: Нисневич Ю. Аудит политической системы посткоммунистической России. М., 2007. С. 49.

⁵ См.: Соловьев А. И. Институты власти и управления в стратегии российской модернизации: проблемы и перспективы // Вестник МГУ. Сер. 21. 2010. № 3. С. 15.

УДК 329 (470)

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ФАКТОРЫ ФОРМИРОВАНИЯ И ЭВОЛЮЦИИ ГОРОДСКИХ ЭЛИТ (на примере Удмуртской Республики)

Д. П. Соснин

Ульяновский государственный университет
E-mail: uldps@mail.ru

В статье показано влияние институционализации местного самоуправления на формирование и эволюцию городских элит в постсоветский период на примере Удмуртской Республики.

Ключевые слова: городские элиты, местное самоуправление, институционализация, муниципальная реформа.

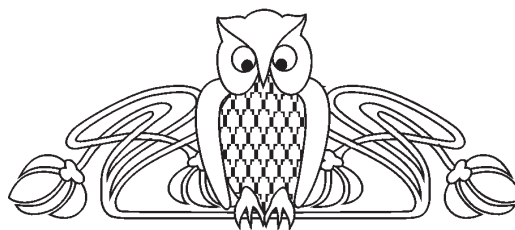
Institutional Factors of Formation and Evolution of City Elites (on an Example of the Udmurt Republic)

D. P. Sosnin

The article shows the influence of institutionalization of local self-government on formation and evolution of city elites during the Post-Soviet period on an example of the Udmurt Republic.

Key words: city elites, local self-government, institutionalization, municipal reform.

Существование элиты неразрывно связано с реализацией ею функций управления, в том числе и принятия и воплощения в жизнь стратегических решений. Управление территориальными социальными общностями, как правило, является хорошо институционализированным. Так, система публичных институтов управления Российской Федерации состоит из федерального, регионального и муниципального уровней. На базе данной «трехзвенной» структуры публичного управления складываются и три уровня элит: федеральный, региональный и локальный (субрегиональный). В рамках локального уровня особую роль играют



городские элиты, обладающие большим ресурсным потенциалом и политическим влиянием по сравнению с локальными элитами сельских поселений и муниципальных районов.

В советские времена местные органы власти являлись нижним звеном единой государственной системы управления. Возрождение местного самоуправления в нашей стране связано с общими демократическими преобразованиями, инициированными перестройкой. Юридически самостоятельность органов местного самоуправления была закреплена в принятой 12 декабря 1993 г. новой Конституции Российской Федерации. Конституционные принципы легли в основу первого Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Однако, как отмечает В. Я. Гельман, «муниципальная реформа 1990-х годов была чем угодно, но только не целостным продуманным проектом, целенаправленно реализованным на общенациональном и местном уровне единым административным аппаратом»¹. В итоге в субъектах Российской Федерации сложились различные формы организации местного самоуправления. В большей части регионов местное самоуправление осуществлялось только на уровне районов и крупных городов. В некоторых субъектах Федерации муниципалитеты были организованы на уровне отдельных поселений, в других – и на уровне



районов, и на уровне поселений. В отдельных регионах органов местного самоуправления не было вообще, а их функции исполнялись территориальными подразделениями органов государственной власти. Еще более запутанной ситуация была с исполнением полномочий. Местные бюджеты несли расходы по решению вопросов, отнесенных к ведению органов государственной власти, зачастую не получая от них необходимых финансовых средств.

В этих условиях федеральный центр взял курс на реформирование системы местного самоуправления в Российской Федерации, закрепив его Федеральным законом от 6 октября 2004 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Нормами данного закона была введена двухуровневая система местного самоуправления: первый уровень – поселенческий, второй уровень – муниципальные районы и городские округа. Более четко были регламентированы полномочия муниципальных образований различных типов, а также порядок их взаимодействия с органами государственной власти. При этом федеральный центр сконцентрировал у себя основные налоговые ресурсы с последующим частичным перераспределением их в регионы и муниципалитеты посредством различных механизмов финансовой помощи.

Несмотря на тенденцию к унификации, действующее законодательство в сфере местного самоуправления допускает определенную вариативность структур органов местного самоуправления, а также порядка их формирования. В условиях крайней неравномерности социально-экономического развития, многообразия социокультурных характеристик, географических, климатических и иных контекстов местные сообщества просто не могут (по крайней мере, в обозримом будущем) достичь той степени унификации, которая элиминирует актуальность категории «локальная политика»².

Таким образом, при всех издержках проведенной в 2000-е гг. централизации власти наличие в Российской Федерации института местного самоуправления создает условия для существования городской элиты как самостоятельного социально-политического феномена и её дифференциации от региональной элиты.

Рассмотрим на примере Удмуртской Республики, как изменение институционального дизайна местного самоуправления отражается на структурных характеристиках и положении городских элит. В качестве объектов исследования возьмём городские элиты Ижевска, Глазова и Сарапула. Выбор названных городов обусловлен существенными различиями их социально-экономических и социокультурных характеристик. Ижевск – столица Удмуртской Республики, крупный промышленный, культурный и научный центр. Глазов является вторым по величине промышленного по-

тенциала городом Удмуртской Республики, с четко выраженным основным градообразующим предприятием – ОАО «Чепецкий механический завод» (предприятие специализируется на переработке уранового сырья, а также производстве циркония и его сплавов). Сарапул – один из старейших городов Прикамья, сохранивший множество объектов культурного наследия и обладающий развитой перерабатывающей промышленностью.

В первое десятилетие постсоветской истории взаимоотношения между городскими элитами (прежде всего Ижевска) и республиканской элитой складывались сложно. Региональная власть различными способами пыталась установить контроль над деятельностью органов местного самоуправления.

Своеобразным «пиком» противостояния было принятие республиканского закона от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Республике Удмуртия». Он ограничивал местное самоуправление сельскими поселениями, поселками, частями городских поселений в границах жилых комплексов. Органы местного самоуправления городов и районов подлежали огосударствлению: их руководители из всенародно избранных глав муниципальных образований превращались в назначаемых президиумом Госсовета республики глав администраций.

Однако смещенные мэры уходили в отставку отказались и возникла ситуация конфликта. «Удмуртское дело» вызвало большой общественный резонанс. Решение Конституционного суда, принятое 24 января 1997 г., подтвердило автономию органов местного самоуправления и стало предметом широкого обсуждения в общероссийской печати³.

В 2000-е гг. ситуация стала постепенно меняться в пользу региональной элиты. Мэром Ижевска был избран лояльный президенту республики политик – В. В. Балакин. В других городах также произошла плавная ротация высших должностных лиц.

В 2005 г. все города республики синхронно изменили порядок избрания глав городов: вместо прямых выборов населением – избрание из числа депутатов представительных органов. Региональная власть получила формальный инструмент влияния на кадровую политику органов местного самоуправления в виде права назначения одной трети членов конкурсных комиссий при проведении конкурсов на замещение должностей глав городских администраций.

Установленная в городах Удмуртской Республики модель управления предусматривает две ключевые позиции: глава муниципального образования, избираемый депутатами представительного органа из своего состава, и глава местной администрации, назначаемый на должность по контракту. В этом смысле существенным является вопрос: привело ли изменение институциональной структуры высшего звена управления



в Ижевске, Глазове и Сарапуле к формированию «двухполюсной» организации муниципальных властных элит?

На основании серии углубленных интервью, проведенных с представителями городских элит Удмуртской Республики, можно сделать вывод, что в Ижевске внедрение системы назначения главы администрации по контракту привело к образованию в период 2005–2010 гг. двух «центров силы» в структуре городской муниципальной элиты. Один сложился вокруг главы муниципального образования В. В. Балакина, обладавшего опытом публичного политика (в 2001 г. он избирался мэром Ижевска на прямых выборах населением), другой – вокруг главы администрации А. А. Ушакова. Данный период характеризовался постепенным перетеканием все большего объема властных ресурсов к команде главы администрации. В итоге осенью 2010 г. после очередных выборов депутатского корпуса А. А. Ушаков «пересел в кресло» главы муниципального образования.

В отличие от Ижевска формальное разделение должностей главы города и главы местной администрации не привело в Глазове и Сарапуле к формированию двух центров влияния в структуре муниципальной элиты. Главам указанных городов удалось полностью сохранить определяющее влияние на городскую политику, а главам администрации фактически была отведена роль «первых заместителей».

Таким образом, изменение порядка избрания глав муниципальных образований привело в столице Удмуртской Республики к диверсификации ресурсов влияния в среде муниципальной элиты со смещением «центра тяжести» к группе, кристаллизовавшейся вокруг главы администрации, в Сарапуле и Глазове, напротив, неформальный вес мэров оказался сильнее формального распределения полномочий – городские системы управления остались «моноцентричными».

Ретроспективный анализ эволюции городских элит Республики Удмуртия в постсоветский период позволяет сделать следующие выводы.

Юридическое оформление на федеральном уровне института местного самоуправления в сочетании с внедрением практики конкурентных выборов депутатов и глав муниципальных образований привело к формированию в городах Удмуртии достаточно независимых и консолидированных городских элит. Конституционные гарантии автономии местного самоуправления позволили городским элитам Удмуртии отразить в середине 1990-х гг. политическую экспансию региональной власти в муниципальную сферу.

В середине 2000-х гг. произошел отход от практики прямых выборов населением глав городов республики. От главы города как ключевой фигуры в структуре городской элиты в гораздо меньшей степени, чем раньше, стали требоваться качества публичного политика. Появилась опасность внутриэлитного раскола по линии «глава города, избранный из состава депутатов, – глава администрации, нанятый по контракту». Данные институциональные факторы облегчили инкорпорирование в состав высшего эшелона ижевской городской политической элиты представителей региональной правящей группы. Городские элиты Глазова и Сарапула, напротив, сумели успешно адаптироваться к изменениям, фактически воспроизведя в новых институциональных условиях прежнее распределение властных ресурсов.

Примечания

- ¹ Гельман В. Я. От местного самоуправления – к вертикали власти // Pro et Contra. № 1. 2007. С. 7.
- ² Панов П. В. Локальная политика в разных измерениях // Политическая наука. № 3. 2008. С. 15.
- ³ Сельцер Д. Г. Взлеты и падения номенклатуры. Тамбов, 2006. С. 249.