Вертикальный предел: централизация и эффективность управления в городах России*

Станислав Шкель

Доктор политических наук, старший научный сотрудник Центра сравнительных исторических и политических исследований, профессор кафедры политических наук Пермского государственного национального исследовательского университета
Адрес: ул. Букирева, д. 15, г. Пермь, Российская Федерация 614990
E-mail: stas-polit@yandex.ru

Всеволод Бедерсон

Кандидат политических наук, старший научный сотрудник Центра сравнительных исторических и политических исследований, доцент кафедры политических наук Пермского государственного национального исследовательского университета
Адрес: ул. Букирева, д. 15, г. Пермь, Российская Федерация 614990
E-mail: vsbederson@gmail.com

Андрей Семенов

Кандидат политических наук, старший научный сотрудник Центра сравнительных исторических и политических исследований, доцент кафедры политических наук Пермского государственного национального исследовательского университета
Адрес: ул. Букирева, д. 15, г. Пермь, Российская Федерация 614990
E-mail: andre.semenoff@gmail.com

Ирина Шевцова

Кандидат политических наук, директор Центра сравнительных исторических и политических исследований, доцент кафедры политических наук Пермского государственного национального исследовательского университета
Адрес: ул. Букирева, д. 15, г. Пермь, Российская Федерация 614990
E-mail: irinashevtsova777@gmail.com

В большинстве российских регионов были отменены прямые выборы муниципальных глав, что практически завершило процесс интеграции муниципалитетов в единую властную вертикаль. Эти институциональные реформы привели к изменению факторов, определяющих развитие и эффективность управления муниципалитетов. С помощью сравнительного анализа шести городских округов Пермского края мы показываем, что после ликвидации выборов как механизма подотчетности мэров населению главными стимулами для эффективной работы муниципальной администрации становятся факторы неформального, экономического и институционального

© Шкель С. Н., 2019

© Бедерсон В. Д., 2019

© Семенов А. В., 2019

© Шевцова И. К., 2019

© Центр фундаментальной социологии, 2019

DOI: 10.17323/1728-192X-2019-4-74-106

* Статья подготовлена в рамках проекта РФФИ №18-411-590012 «Политико-институциональные характеристики муниципалитетов и качество распределения публичных благ на местном уровне: опыт Пермского края». Авторы благодарят за поддержку Программу развития партнерских кафедр Европейского университета в Санкт-Петербурге.

порядка. К первому относится наличие регионального актора, выполняющего патронажные и контрольные функции за муниципалитет. Отсутствие доходов от мощных градообразующих предприятий является экономическим стимулом, вынуждающим городскую администрацию быть более активной в привлечении дополнительных средств через участие в региональных программах развития. Наконец, схожий эффект оказывает давление со стороны независимых депутатов городской ассамблеи. Сочетание этих трех факторов определяет степень эффективности городской администрации в условиях централизации. Полуформализованные интервью с 39 респондентами, собранные нами в шести исследуемых городских округах, а также данные муниципальной статистики служат эмпирической основой для проверки и аргументации высказанных теоретических положений.

Ключевые слова: централизация, эффективность управления, локальная политика, муниципалитеты, Россия, Пермский край

Политическая и административная централизация, которая первоначально была связана с ликвидацией автономии российских регионов (Gel'man, 2006), все больше затрагивает муниципальный уровень управления. Ограничение экономической самостоятельности муниципалитетов дополняется существенным сокращением их политической автономии и встраиванием местных администраций в единую властную вертикаль. Ключевым механизмом этого выступает отмена прямых выборов глав муниципалитетов, которая стала осуществляться после реформы местного самоуправления 2003 года (Buckley, Garifullina, Reuter, Shubenkova, 2014) и приобрела массовый характер после очередных законодательных инициатив в 2014 году, когда региональные власти получили возможность самостоятельно устанавливать модель избрания глав муниципалитетов (Российская газета, 2014). Губернаторы стали активно пользоваться полученными полномочиями, в результате чего к 2018 году лишь в 65 городских округах (11% от их общего количества) сохранились прямые выборы главы городской администрации (Министерство юстиции, 2018).

Тем не менее, несмотря на институциональную унификацию и централизацию муниципалитетов, конкретные управленческие практики и уровень эффективности администраций на локальном уровне остаются довольно различными. Что влияет на дифференциацию управления в условиях общей централизации? Какие стимулы обуславливают эффективность управления муниципалитетов в условиях централизации и отсутствия демократической подотчетности мэров городов? Мы пытаемся ответить на данные вопросы на основе сравнительного анализа шести городских округов Пермского края.

Факторы эффективного управления: основные концепты и научные дискуссии

Научная дискуссия о факторах, определяющих эффективность государственного управления, имеет давние традиции. Проекты идеального государства в трудах

Платона и Аристотеля можно отнести к истокам спора о роли организационных моделей управления (централизованных или децентрализованных) с точки зрения лучшего воспроизводства общественных благ. Однако только с работ М. Вебера начался анализ проблем управления в рамках современной модели государства, характерной чертой которого выступает наличие бюрократии с четко очерченным набором функций и должностных полномочий (Weber, 1978). Долгое время веберовская концепция рациональной бюрократии как антипода патримониального управления рассматривалась в качестве целевого ориентира. Основные проблемы эффективности в государственном управлении ученые были склонны видеть в недостаточной квалификации чиновников и отсутствии верховенства права, обеспечивающего строгое разделение между публичными обязанностями и частными интересами представителей бюрократии (Levi-Faur, 2012).

Хотя эти воззрения не потеряли актуальности, со второй половины XX века принцип иерархии, жесткого соподчинения различных административных звеньев и контрастное разделение между бюрократией и обществом стали подвергаться критике с позиций получившей популярность в западных странах управленческой концепции «нового государственного менеджмента» (New Public Management). Стержнем нового подхода стали три «Э» (экономичность, энергичность, эффективность), призванные интегрировать в государственную службу логику рынка и повысить чувствительность бюрократического аппарата к запросам граждан (Peters, Pierre, 2003; Kettl, 2005).

На современном этапе обозначенные в рамках «нового менеджизма» принципы децентрализации нашли продолжение в управленческой концепции «достойного правления» (good governance), ставшей целевым ориентиром и критерием оценки эффективности правительств на глобальном уровне. В 1997 году принципы «достойного правления» были провозглашены в качестве приоритетов в Программе развития ООН (UNDP, 1997), а Всемирный Банк разработал методику оценки и ранжирования государств с точки зрения реализации этих принципов (World Bank, 2017). Ключевой характеристикой концепта «достойного правления» выступает акцент на соучастии граждан в управлении, которые видятся теперь не просто потребителями государственных услуг, но равноправными субъектами в управленческом процессе. Хотя конкретный набор основных принципов «достойного правления» имеет разночтение, к базовым из них можно отнести участие граждан в управлении, подотчетность власти обществу, наличие верховенства права, прозрачность управления, чувствительность к запросам граждан, ориентацию на согласие, диалог и партнерство (Levi-Faur, 2012).

Как видно, в целом эти принципы еще в большей мере связывают эффективность управления с интенсификацией взаимодействия бюрократии и общества, что требует прозрачности, демократизации и децентрализации государственного аппарата. Если посмотреть на общую логику эволюции государственного управления в современной России, то обнаруживается движение совсем в другом направлении. Поэтому достаточно распространенным мнением в научных дискуссиях

стал тезис, согласно которому проявления «bad governance» в рамках российских реалий обусловлено дефицитом демократии и эффектами централизации (Гельман, 2018a).

Схожая точка зрения распространена и среди исследователей, изучающих управление на локальном уровне. Децентрализованная модель муниципального устройства с высокой степенью автономии местных властей от регионального или центрального уровней управления часто рассматривается как более эффективная с точки зрения распределения публичных благ, поскольку более отзывчива к интересам различных социальных групп на местах (Dahl, 1982; Vengroff, Salem, 1992; Charlick, 1992). В этой логике отмена прямых выборов глав муниципалитетов должна привести к смещению центров контроля за местной властью и трансформации стимулов муниципальных чиновников (Pal, Wahhaj, 2017). Если при прямых выборах глава, учитывая необходимость переизбрания, в большей степени заинтересован опираться на интересы граждан, то иная модель приводит к смещению ориентации главы на интересы региональной власти или местных депутатов, которые могут не всегда совпадать с текущими запросами граждан (Booms, 1966).

Альтернативная точка зрения состоит в том, что муниципалитеты далеко не всегда являются оплотами республиканизма и свобод. На практике часто оказывается, что именно центральная власть более демократична и выступает источником подрыва локальных автократий в виде городских политических машин (Scott, 1969). Чрезмерный уровень автономии местных властей имеет оборотную сторону, связанную с отсутствием контроля, следствием чего является рост коррупции и произвола муниципальных чиновников (Treisman, 2007; Lankina, Hudalla, Wollmann, 2008). При этом тезис о более тесной связке избранного мэра с народными интересами находит лишь частичное эмпирическое подтверждение (Saha, 2011). Так, на основе сравнительного анализа городов США с выбранными мэрами и наемными сити-менеджерами ряд исследователей пришли к выводу о большей эффективности именно второй модели, а не первой (Carr, 2015).

Исследователи централизованных систем управления указывают, что при отсутствии демократического контроля «снизу» степень эффективности управления в значительной степени может определяться контролем «сверху», который часто обеспечивается не только формальными надзорными органами, но и неформальным патронажем заинтересованных политических акторов. Личный патронаж в условиях централизации часто становится ключевым фактором, объясняющим появление «карманов эффективности» (Roll, 2014) в виде сравнительно успешных проектов (Гельман, 2018a; Гельман, 2018б) или территорий (Стародубцев, 2018). Как отмечают Г. Шарафутдинова и Р. Туровский, в условиях централизации более результативными в привлечении дополнительных ресурсов на свою территорию будут те, кто включен в сети политического влияния и способен установить связи с вышестоящими чиновниками (Sharafutdinova, Turovsky, 2017).

Таким образом, в условиях централизованной системы одним из важных факторов эффективности управления на локальном уровне может быть факт наличия

у муниципалитета игрока, занимающего пост на более высоких этажах властной иерархии и заинтересованного в поддержке местного сообщества. Этот игрок может осуществлять патронажные функции, создавая преференции своему муниципалитету для доступа к ресурсам, распределяемым через централизованные государственные каналы.

В литературе также указывается, что не менее важным фактором, влияющим на эффективность управления, может быть тип взаимоотношений (конфликтный или компромиссный) политических игроков локального уровня (Стародубцев, 2018). В наиболее наглядной форме этот фактор проявляет себя в наличии или отсутствии открытых конфликтов между ветвями власти: исполнительной в лице главы администрации муниципалитета и законодательной (депутатами местной легислатуры). Вместе с тем влияние этого фактора на эффективность управления не совсем понятно. С одной стороны, конфликт может вести к дезорганизации управленческого аппарата и снижению эффективности. С другой — опыт демократических стран показывает, что наличие политической конкуренции и сильной оппозиции являются необходимой предпосылкой для демократического контроля над правительством, что способствует сокращению коррупции и росту чувствительности власти к текущим запросам граждан. Исследователи указывают, что эта амбивалентность может объясняться типом политического режима: демократического или авторитарного. Если в первом случае конфликт оказывает позитивный эффект на развитие, так как он носит публичный характер, ведется между правительством и оппозицией, что увеличивает подотчетность власти, то в условиях автократий конфликты, как правило, неинституционализированы, имеют характер персонального соперничества внутри властвующей элиты и часто приводят к дезорганизации управления (Стародубцев, 2018). Уровень конфликтности, в свою очередь, может зависеть от конкретных политических институтов, обуславливающих конфигурацию политических элит (Семенов, Бедерсон, Шевцова, Шкель, 2018).

В любом случае указанный фактор представляется важным при изучении эффективности управления на локальном уровне. Анализ эмпирических данных нашего исследования может внести вклад в прояснение вопроса о направлении и характере влияния данного фактора на качество управленческих практик.

Наконец, еще одним фактором, определяющим вариации в эффективности управления локальных сообществ в условиях централизации, может быть разница экономических параметров муниципалитетов. Наличие крупных градообразующих предприятий, дорожной и сервисной инфраструктуры, специфика географического расположения и другие сугубо экономические характеристики могут сильно влиять на степень эффективности муниципального управления (Stoner-Weiss, 1997; Тев, 2006). В условиях сокращения политических и экономических возможностей муниципалитетов поддержка со стороны градообразующих предприятий может оказываться дополнительным финансовым ресурсом развития (Рябова, 2008). Вместе с тем, играя важную экономическую роль, градообразующие пред-

приятия часто претендуют на политическое доминирование в муниципалитете (Чирикова, Ледяев, Сельцер, 2014).

Таким образом, анализ литературы и научных дискуссий позволяет выделить три ключевых фактора, влияющих на качество муниципального управления в условиях централизации. Это: наличие/отсутствие политически влиятельных промышленных групп; наличие/отсутствие регионального патрона; наличие/отсутствие политического раскола внутри муниципалитета по линии исполнительной и законодательной ветви власти. Указанные факторы необходимо конкретизировать в виде гипотез для дальнейшего тестирования.

Гипотезы исследования

С начала 1990-х годов в России были введены прямые выборы мэров городов. Как и в других регионах, в Пермском крае демократизация 1990-х годов в 2000-е сменилась «муниципальной контрреволюцией» (Гельман, Рыженков, Белокурова, Борисова, 2008: 12). В 2010 году выборы мэра Перми были заменены на избрание его из состава Городской думы (ФедералПресс, 2010). С 2014 года, когда власти субъекта приняли единый порядок избрания глав муниципальных образований (Пермский край, 2014), выборы мэров во всех городах стали уходить в прошлое. Прямое избрание глав муниципальных образований заменено на «конкурсную» модель, предусматривающую выбор мэра депутатами городской ассамблеи из числа лиц, допущенных конкурсной комиссией¹.

Наряду с этим Пермский край одним из первых перешел от отраслевого к проектно-целевому субсидированию муниципалитетов (Коваленко, 2012). После 2008 года в условиях экономического кризиса и сокращения возможностей местных властей по привлечению инвестиций целевые региональные программы стали важным источником привлечения дополнительных средств на территорию и дали возможность дополнительно финансировать инфраструктурные проекты (дороги, спортивные учреждения и прочее).

Таким образом, почти одновременно шли два процесса. Первый, в связи с отменой прямых выборов, характеризовался ослаблением демократической подотчетности глав администраций, что скорее работало на снижение уровня эффективности их работы. Второй, связанный с бюджетной реформой, напротив, создавал стимулы для более интенсивной и эффективной работы администрации по привлечению средств через участие в краевых программах развития. Успех этого во многом зависел от скоординированной работы всей администрации, компетенции чиновников и степени интенсивности взаимодействий муниципальной

1. Половина этой комиссии формируется из представителей муниципалитета, в то время как вторая половина — из представителей региональной власти. При этом право решающего голоса сохраняется за председателем комиссии, который, как правило, представляет именно региональную власть. Таким образом, конкурсная комиссия стала играть роль действенного механизма контроля над территориями и ротации глав муниципалитетов с учетом интересов губернатора.

власти с населением. Поскольку участие в региональных программах требует от глав муниципалитетов дополнительных усилий, связанных с выстраиванием работы по привлечению средств, мы предлагаем рассматривать данную практику как критерий оценки эффективности работы глав муниципалитетов.

Мы исходим из того, что отмена прямых выборов и бюджетная реформа изменили структуру стимулов для глав муниципалитетов. Однако конкретная композиция этих стимулов во многом определялась спецификой локальных территорий, которую можно описать через три основных фактора.

Экономический фактор. Одно из главных отличий городских округов друг от друга — это структура экономического уклада и наличие или отсутствие мощных градообразующих предприятий. Данный фактор во многом определяет роль промышленных групп в локальной политике и конкретные функции мэра, которые могут различаться в зависимости от этого параметра. При отсутствии крупных предприятий или игнорировании промышленными группами городской политики мэр вынужден искать пополнение городского бюджета за пределами своей территории, и краевые программы для него служат важным источником получения дополнительных ресурсов. Поэтому в таких городах мэр вынужден проявлять активность по участию в программах. Однако в городах с мощным политическим влиянием промышленных групп у мэра есть более широкий набор инструментов по наполнению бюджета, и участие в краевых программах не выглядит наиболее предпочтительным. Вместо того чтобы проводить кропотливую работу по созданию проектной документации для участия в региональной программе, мэр может просто выстроить систему неформальных отношений с промышленным директором, заручившись от него поддержкой по финансированию актуальных для города социальных объектов. Таким образом, наличие богатых градообразующих предприятий может быть ограничением, а не стимулом для мобилизации администрации и участия муниципалитета в региональных программах.

Фактор вертикального контроля. Тем не менее наличие предприятий в городе не означает, что мэр обязательно будет игнорировать возможность получения дополнительных средств за счет участия в региональных программах. Однако для этого необходим дополнительный стимул в виде наличия регионального патрона. В условиях, когда кандидатура мэра города стала зависеть от позиции региональных властей, роль неформальных институтов по лоббированию тех или иных персон значительно возросла. Выбор кандидата во многом зависит от аппаратной борьбы между группами влияния, имеющими политические ресурсы на уровне региональной власти. В случае если у города есть влиятельный игрок на уровне региона и ему удастся через договоренности с региональными властями выдвинуть на пост мэра своего человека, у города появляется «покровитель», осуществляющий патронажные функции. Это может приводить к двум последствиям. Во-первых, наличие регионального патрона существенно сокращает уровень автономии мэра, поскольку «покровительство» означает в том числе контроль над деятельностью городской администрации. Если патрон заинтересован в эффективном управле-

нии городом, он создает дополнительные стимулы для активности мэра, которая должна проявляться в том числе в виде эффективности управления и участия в региональных программах. Во-вторых, роль патрона значительна и отражается в степени успешности участия муниципалитета в региональных программах: программы часто меняются, и наличие информации об этих переменах создает конкурентные преимущества для соискателей региональных средств. Патрон является важнейшим источником этой информации, он минимизирует усилия городской администрации и снижает издержки участия города в региональных программах.

Фактор горизонтального контроля. Наконец, третий фактор эффективности муниципального управления в условиях централизации — это *наличие независимой от муниципального главы ассамблеи*. В условиях отсутствия прямых выборов мэра депутаты являются ключевым демократическим инструментом контроля над городской администрацией. Если региональный патрон может перехватить контроль над депутатским корпусом, ассамблея становится дополнительным механизмом влияния на мэра со стороны патрона. Логично предположить, что независимый от мэра представительный орган будет дополнительным фактором подотчетности городской администрации либо по отношению к избирателям, либо по отношению к региональному патрону. Напротив, возможность мэра установить контроль над депутатами делает его более автономным от контроля как «снизу», так и «сверху» и, скорее всего, будет вести к снижению уровня эффективности городского управления.

В таблице 1 представлены все возможные сочетания трех факторов, которые определяют исходы уровня эффективности городского управления, выраженного через переменные «активность» и «результативность». Поскольку, как уже было отмечено, в условиях централизации основным источником получения ресурсов для развития территорий стали краевые программы, степень активности и результативности участия муниципалитетов в этих программах можно рассматривать как ключевые критерии эффективности городского управления. Разумеется, эффективность управления не сводится только к этим критериям. Однако необходимость разработки инструментария, способного выявить и измерить вариацию в качестве управления между муниципалитетами, вынуждает нас прибегнуть к этому упрощению. Такой прием нам представляется оправданным, поскольку современные реалии управления муниципалитетами таковы, что участие в региональных программах оказывается почти единственным источником привлечения средств и инвестиций в местную инфраструктуру. Низкая активность и результативность участия муниципалитета в этих программах лишает локальное сообщество значимых ресурсов для развития. Поэтому вне этих критериев говорить о какой-либо эффективности управления вообще не приходится. Таким образом, «активность» управления понимается нами как частота подачи заявок от муниципалитета для участия в конкурсах региональных программ, а «результативность» — как количество поддержанных региональной властью заявок и объем привлеченных средств муниципалитетом посредством участия в этих конкурсных процедурах.

Таблица 1. Конstellляция факторов и исходы
уровня эффективности городского управления

	Наличие политически влиятельных промышленных групп	Наличие регионального патрона	Наличие независимой от муниципальной главы ассамблеи	Исход
1	+	+	+	Высокие активность и результативность
2	+	+	–	Высокие активность и результативность
3	+	–	+	Высокая активность, но низкая результативность
4	+	–	–	Низкие активность и результативность
5	–	+	+	Высокие активность и результативность
6	–	+	–	Высокие активность и результативность
7	–	–	+	Высокая активность, но низкая результативность
8	–	–	–	Высокая активность, но низкая результативность

Как видно, наше основное предположение заключается в том, что фактор регионального патрона является определяющим и обуславливает высокий уровень активности и результативности городского управления вне зависимости от других факторов. Наличие независимой от мэра ассамблеи также рассматривается как фактор, обеспечивающий контроль за действиями администрации и стимулирующий мэра к активности по привлечению дополнительных средств. Напротив, наличие политически влиятельных промышленных групп создает возможность для мэра использовать их ресурсы, игнорируя региональные программы, что ведет к пассивности городской администрации и ориентации на неформальные управленческие практики. Наличие регионального патрона и его давление сверху может ликвидировать этот негативный эффект. Равным образом давление регионального патрона может быть достаточным стимулом для эффективной работы мэрии даже в ситуации отсутствия независимой местной ассамблеи. Поэтому при первых двух случаях конstellляции факторов (1 и 2 строка таблицы 1) мы ожидаем высокий уровень активности и результативности работы муниципалитета. Схожий исход должен наблюдаться при отсутствии негативного фактора в виде промышленных групп (5 строка таблицы 1) и только одного фактора в виде наличия регионального патрона (6 строка таблицы 1).

В ситуации отсутствия регионального патрона исход менее однозначен. Мы предполагаем, что отсутствие этого фактора ведет к дефициту у городской адми-

нистрации инсайдерской информации о региональных конкурсах, а также лишает муниципалитет неформальной лоббистской поддержки на региональном уровне. Это сокращает вероятность результативности поданных заявок, несмотря на высокую активность участия муниципалитета в конкурсах. Поэтому при наличии независимой ассамблеи муниципалитет будет активен в подаче заявок даже при наличии двух негативных факторов (наличия влиятельных промышленных групп и отсутствия регионального патрона). Однако эта активность не будет сопровождаться результативностью (3 строка таблицы 1). Схожий исход в виде высокой активности, но низкой результативности мы ожидаем тогда, когда наличествуют только один фактор в виде независимой ассамблеи или при отсутствии всех трех факторов (строки 7 и 8 таблицы 1). Это объясняется тем, что при отсутствии промышленных групп мэрия не имеет других источников привлечения ресурсов, кроме как участие в региональных программах. Поэтому даже при отсутствии независимой ассамблеи и иных институциональных стимулов бедность муниципалитета будет вынуждать его активно участвовать в конкурсах. Однако при отсутствии регионального патрона маловероятно ожидать, что эта активность будет сопровождаться высокой результативностью.

Наконец, наиболее проблемной с точки зрения эффективности управления в условиях централизации нам представляется констелляция факторов, при которой в городе имеются влиятельные промышленные группы, но отсутствуют два важных стимула для мэра по участию в региональных программах: региональный патрон и независимая ассамблея (строка 4 таблицы 1). Как уже указывалось выше, в такой ситуации рациональной стратегией мэра будет не кропотливая работа с администрацией по подготовке конкурсной документации с непредсказуемым результатом, а выстраивание неформальных отношений с директором предприятий с целью договоренностей о финансовой поддержке города. Хотя в этом случае город может иметь сравнительно большой бюджет, данная управленческая стратегия в целом не стимулирует реформу городской администрации и сохраняет ее в пассивности, что вряд ли можно оценить в категориях эффективности. Поэтому при такой констелляции факторов мы ожидаем исход с низкими уровнями как активности, так и результативности.

Представленные теоретические суждения можно свести к следующим трем гипотезам.

Н1: Наличие регионального патрона приводит к высокому уровню активности и результативности городского управления вне зависимости от других факторов.

Н2: Отсутствие регионального патрона и независимой от мэра ассамблеи, но наличие промышленных групп приводит к низкому уровню активности и результативности городского управления.

Н3: Отсутствие регионального патрона, но наличие промышленных групп и независимой от мэра ассамблеи, либо наличие только последнего фактора, либо отсутствие всех трех факторов приводит к смешанному исходу в виде высокой активности, но низкой результативности городского управления.

Дизайн исследования: выборка, данные и операционализация переменных

Выборка. С приходом в 2017 году на пост губернатора Пермского края М. Решетникова в регионе началась административная реформа по преобразованию районов в городские округа. К концу 2018 года к восьми существовавшим городским округам добавились шесть новых (Кадачников, 2018). В качестве случаев для сравнения нами выбраны наиболее схожие по административному статусу шесть «старых» городских округов: Березники, Губаха, Кудымкар, Кунгур, Соликамск и Лысьва. Пермь и ЗАТО Звездный исключены из выборки по причине их особого статуса.

Шесть городских округов, выбранные нами как случаи для анализа, представляют особый интерес по двум причинам. Первая заключается в том, что во всех этих городах почти синхронно произошла смена модели избрания главы муниципалитета на должность. В 2015–2016 годах депутаты городских ассамблей ввели поправки в городские уставы, отменив прямые выборы мэров. И хотя ротация глав городов по новым правилам происходила в каждом городе в разное время, можно говорить, что стимулы в результате принятия этих институциональных изменений изменились почти одновременно. Даже те главы, которые до сих пор не подверглись ротации или не были переутверждены по новой конкурсной модели (случай Кунгура), с 2015 года существуют в новых институциональных рамках, задающих иные стимулы по сравнению с существовавшими в период прямых выборов глав муниципалитетов. Синхронность институциональных изменений по единой модели является преимуществом выбранных случаев для сравнительного анализа.

Вместе с тем выбранные случаи не являются схожими с точки зрения социально-экономических параметров. Это вторая причина, почему именно они представляют для нашего исследования особый интерес. Все шесть городов выборки можно разделить на две группы по наличию или отсутствию крупных градообразующих предприятий. Березники, Губаха и Соликамск — это города с крупными производствами, оказывающими значительное влияние на локальные политические процессы. Напротив, Кунгур, Кудымкар и Лысьву можно отнести к городам, где крупных производств либо нет, либо они перестали быть значимыми политическими игроками на местном уровне. Таким образом, дифференциация социально-экономических параметров этих городов позволяет проверить наши теоретические предположения о влиянии экономических параметров на эффективность городского управления.

Зависимая переменная в виде эффективности управления может быть измерена разными способами. Достаточно распространено использование социологических опросов населения по поводу удовлетворенности гражданами работой городской администрации. Этот способ практикуют как региональные органы власти для мониторинга состояния дел в муниципалитетах (Пермский край, 2015), так и исследователи (Антипьев, 2013). В нашем случае этот способ отвергнут не

только в силу материальных ограничений, не позволяющих провести массовый опрос в шести городских округах, но и по методологическим соображениям. Более развитые города, демонстрирующие стабильный темп развития, могут иметь куда более критично настроенных по отношению к власти жителей, которые привыкли к постоянным улучшениям и у которых сформировались завышенные ожидания и требования к работе городской администрации.

Другой способ оценки эффективности управления городом — обращение к статистическим показателям. Недостатком такого подхода является переоценка тех муниципалитетов, которые в силу объективных обстоятельств имеют преимущества. Таковыми могут быть удачное географическое месторасположение, наличие привлекательных туристических мест, концентрация промышленных предприятий и прочее. Все это увеличивает бюджетные возможности города, но далеко не всегда отражает эффективные усилия городской администрации. Таким образом, операционализация интересующей нас переменной с помощью только статистических экономических параметров представляется проблемной с точки зрения валидности измерения.

В связи с этим нами выбран способ измерения уровня эффективности городского управления, основанный на показателях участия городской администрации в региональных программах развития. Безусловно, это направление работы не является единственным и исчерпывающим, способным в полной мере отразить эффективность городского управления. Вместе с тем учет именно этого показателя и рассмотрение его в качестве ключевой переменной связаны с тем, что активность участия муниципалитета в региональных программах обусловлена прежде всего организационными усилиями городской администрации и почти не зависит от таких внешних факторов, как наследие прошлого, выгодное географическое расположение, наличие сырьевых источников, социально-демографических показателей населения и других объективных условий, которые изначально ставят муниципалитеты в неравные условия, причем такие, на которые местные чиновники не могут повлиять, по крайней мере в краткосрочной перспективе.

Следовательно, анализ активности участия муниципалитетов в региональных программах развития позволяет отчасти вынести за скобки объективно обусловленную социально-демографическую, географическую или экономическую дифференциацию муниципалитетов, сконцентрировавшись на сугубо политических и организационных факторах городского управления. Однако полностью исключить влияние ряда объективных социально-экономических параметров нельзя. Наш ракурс с фокусом на активность и результативность участия муниципалитета в региональных программах позволяет раскрыть конкретную причинно-следственную связь между экономическими, политическими и институциональными факторами.

Данный подход к оценке эффективности городского управления нашел одобрение среди большинства опрошенных нами бывших и нынешних мэров городов, муниципальных депутатов и экспертов, которые оценивают степень успешно-

сти своей работы по количеству поданных и выигранных заявок в региональных проектах, а также конкретными инфраструктурными объектами, которые удалось построить благодаря привлечению средств из регионального бюджета через участие в этих конкурсах. Критикуя своих предшественников, мэры также часто апеллируют к этому показателю. Например, один из бывших градоначальников так характеризует период своего управления:

До моего прихода город потерял четыре года. Четыре очень благоприятных для развития территории города года, когда можно было под программы получать очень хорошее финансирование. Город в тот период «зашел» в единственную программу, и то с «пинков», которые региональные депутаты принимали. И то эту программу они не смогли выполнить успешно. Там были проблемы с реализацией... Что удалось сделать потом? Удалось консолидировать все политические, экономические ячейки, так скажем. И удалось «войти» в огромное количество программ, успешная реализация которых заставила общество поверить в то, что позитивные сдвиги есть².

Оценка эффективности городского управления через данные об участии муниципалитетов в региональных программах развития делает целесообразным разделение понятия «эффективность городского управления» на две ключевые переменные: 1) активность и 2) результативность участия муниципалитета в региональных программах. Переменная «Активность участия» — это количество проектов, поданных городской администрацией на конкурсы, связанные с реализацией региональных программ. Переменная «Результативность участия» — это число муниципальных проектов, получивших поддержку со стороны региональной власти. Расчет соотношения числа результативных заявок к общему числу поданных может являться интегральным показателем эффективности городского управления. Общая сумма привлеченных муниципалитетом средств из регионального бюджета через участие в краевых программах также может быть дополнительным способом измерения уровня результативности города в участии в региональных программах.

Следует отметить, что участие в региональных программах требует от администраций муниципалитетов не только мобилизации собственных усилий, но и выстраивания эффективных взаимодействий с гражданами. Это в особенности касается тех программ, которые основаны на соучастии общественных организаций или софинансировании проектов со стороны населения. Таким образом, степень активности городской администрации в участии в такого рода программах может служить показателем не только менеджерских способностей мэра и его команды, но и быть объективным индикатором того, насколько местные власти интересуются запросами населения, как эффективно они могут выстроить отношения с гражданами и учесть их текущие запросы.

2. Респондент № 1, бывший глава администрации г. Губаха, депутат Законодательного собрания Пермского края, интервью от 25 сентября 2018 г., г. Пермь (архив авторов).

С этой точки зрения две краевые программы представляют особый интерес. Это программа «Инициативное бюджетирование» и «Территориальное общественное самоуправление». Обе основаны на участии граждан города в определении наиболее значимых проблем, поэтому с их помощью можно оценить не только компетентность и оперативность работы городской администрации, но и учет со стороны мэрии текущих запросов граждан. Это первая причина, по которой именно эти программы выбраны нами в качестве данных по измерению уровня эффективности управления муниципалитетами. Вторая причина заключается в том, что по другим программам в открытом доступе отсутствуют полные официальные отчетные данные, способные стать эмпирической основой для анализа.

Независимые переменные. Эмпирическая проверка наших теоретических ожиданий требует решения проблемы операционализации основных переменных. Независимыми переменными являются: 1) наличие политического влияния промышленных групп; 2) наличие регионального патрона; 3) независимость городской ассамблеи от мэра. Первая переменная операционализировалась на основе учета двух факторов: 1) наличия или отсутствия крупных промышленных предприятий и 2) данных о депутатском корпусе городской ассамблеи. Если более половины депутатов имеют аффилиацию с промышленным предприятием, мы фиксируем высокое политическое влияние промышленных групп (случаи Соликамска, Губахи и Березников). Если даже при наличии промышленности среди депутатов представителей предприятий нет, то мы фиксируем низкое политическое влияние промышленных групп (случай Лысьвы). Биографические данные о муниципальных депутатах собраны нами на основе открытых данных, размещенных на официальных сайтах городских дум исследуемых городов, а также на основе вторичных источников в виде научных статей других исследователей.

Вторая и третья переменные требуют не только анализа публичной локальной политики, но и учета неформальных аспектов политических процессов, раскрывающих механизмы контроля мэров городов со стороны как региональных патрон-ов, так и депутатского корпуса городской ассамблеи. Для этого в период с сентября по декабрь 2018 года нами были собраны 39 полуформализованных интервью. Респондентами выступали нынешние и бывшие главы, депутаты городских дум, работники администраций и эксперты шести исследуемых городских округов. Собранные интервью стали основой для анализа и сравнения городских округов методом case-study, а также позволили определить наличие или отсутствие регионального патрона и независимой от главы муниципалитета ассамблеи.

Анализ случаев

Губаха, Соликамск: слабый мэр в промышленном городе

Данные города очень похожи с точки зрения влияния промышленных групп на городскую жизнь и политику. Директорат предприятий эффективно конвертирует

экономический потенциал в политический ресурс, успешно интегрируясь в состав региональной элиты.

В Губахе есть два градообразующих предприятия, но доминирует химический завод «Метафракс». Второе предприятие города, «Коксохим», заметно уступает первому как в экономическом, так и в политическом потенциале. С декабря 2006 года, когда председатель правления директоров «Метафракс» А. Гарслян и генеральный директор этого предприятия В. Даут стали депутатами краевого Законодательного собрания, город получил сильное лобби на региональном уровне (Рябова, 2008). Связка с региональным уровнем власти города еще более усилилась в 2016 году, когда глава городского округа и председатель городской Думы А. Борисов стал депутатом краевой легислатуры. Рокировка властных позиций в городе произошла спокойно, потому что до 2015 года в Губахе функционировала «двуглавая модель», когда главой города был избранный из состава депутатов председатель городской Думы. Глава администрации в этой конструкции выполнял роль наемного сити-менеджера. Нынешний мэр Губахи Н. Лазейкин занимал пост главы администрации Губахи с 2013 года и фактически является креатурой А. Борисова. Неудивительно поэтому, что когда Борисов занял депутатское кресло, пост главы городской администрации плавно перешел к Лазейкину, политическое влияние которого в городе можно оценить как низкое. Проведенные интервью однозначно говорят о том, что нынешний мэр продолжает работать с администрацией, созданной Борисовым, а также депутатским корпусом, который традиционно в Губахе контролируют выходцы из «Метафракса». Это существенно снижает автономию мэра от регионального патрона, который через своих людей в городской администрации, депутатов, а также директорат «Метафракса» осуществляет контроль и влияет на управленческую стратегию города. Как указывают респонденты, депутаты краевого Законодательного собрания Борисов и Гарслян регулярно приезжают в город: «Они постоянно подсказывают, контролируют, проверяют каждую работу, которую делает муниципалитет. Лазейкин... ходит и рассказывает, что сделали...»³.

Низкая автономия Лазейкина обусловлена также тем, что он не является местным политиком и до 2013 года работал в г. Лысьва. До сих пор он продолжает жить не в Губахе, что, по мнению некоторых респондентов, влияет на качество управления: «Где-то в какие-то моменты скорость реагирования, а это именно управленческие решения, например, телефон недоступен, физически человек не может сразу куда-то приехать. Это определенную роль играет точно. А с точки зрения населения, это к вопросу о доверии. Это дело такое. В управлении какая-то часть эффективности падает. И сами депутаты главе, который с другого города приезжает, первые год или два говорили: „Николай Владимирович, надо переезжать“...»⁴.

3. Респондент № 2, депутат городской Думы, интервью от 28 сентября 2018 г., г. Губаха (архив авторов).

4. Респондент № 5, депутат городской Думы, интервью от 28 сентября 2018 г., г. Губаха (архив авторов).

Отсутствие плотных сетей с местными политическими и экономическими элитами обуславливает высокую зависимость мэра Губахи от более сильных игроков регионального уровня, которые осуществляют патронажные функции.

Таким образом, Губаха — это случай с сильным влиянием промышленных групп и наличием регионального патрона, что определяет независимость городской ассамблеи от мэра и низкую автономию последнего. Согласно нашим теоретическим ожиданиям, данная констелляция факторов должна содействовать высокой активности и результативности городской администрации в участии в региональных программах.

Соликамск также представляет собой случай наличия влиятельных промышленных групп и сильного регионального патрона при слабом мэре. Два градообразующих предприятия — «Уралкалий» и «Соликамскбумпром» — давние конкуренты, они раскалывают локальную элиту на два противоположных лагеря. До 2015 года город возглавлял избранный мэр А. Девятков, который не был аффилирован ни с одним из предприятий. Ему удавалось держать равноудаленность от предприятий и сохранять политическую стабильность (Панов, Петрова, 2017). Новые правила избрания муниципального главы несколько изменили этот баланс. Пользуясь особыми отношениями с губернатором В. Басаргиным, директор «Соликамскбумпрома» и депутат краевого Законодательного собрания В. Баранов смог обеспечить занятие позиции мэра города выходцем из своего предприятия, каковым стал А. Федотов⁵. Это, однако, не привело к конфликту, поскольку директор «Уралкалия» согласился поддержать кандидатуру от «Соликамскбумпрома» в обмен на контроль над городской думой⁶.

Таким образом, в Соликамске низкая автономия глава муниципалитета обуславливается не только контролем со стороны регионального патрона, но и составом депутатов городской Думы, большинство которых он не контролирует. В целом, согласно нашим теоретическим ожиданиям, констелляция факторов в Соликамске должна приводить к высокому уровню эффективности городского управления в виде высокой активности и результативности участия муниципалитета в региональных программах.

Березники: сильный мэр в промышленном городе

В Березниках несколько градообразующих предприятий, но все они встроены в единую технологическую цепочку и во многом зависимы от стабильной работы ключевого промышленного гиганта «Уралкалий». Поэтому, в отличие от Соликамска, городское промышленное лобби представляет собой единую коалицию. Политическая конкуренция конца 1990-х — начала 2000-х годов, наблюдавшаяся

5. Респондент № 27, депутат городской Думы, интервью от 23 ноября 2018 г., г. Соликамск (архив авторов).

6. Респондент № 28, депутат городской Думы, интервью от 23 ноября 2018 г., г. Соликамск (архив авторов).

ся в городе, объяснялась не производственными расколами, а противостоянием между промышленным директором и городской бюрократией. После того как в 2001 году позицию мэра занял выходец из «Уралкалия» И. Папков, а также после «захвата» городской думы «калийщиками» по результатам выборов 2004 года, в Березниках установилась политическая монополия консолидированной элиты промышленников (Борисова, Сулимов, Ковина, 2011).

Нынешний мэр С. Дьяков впервые занял свою позицию, выиграв прямые выборы в 2010 году. В 2015 году он сохранил свой пост, успешно пройдя через новую конкурсную процедуру. Из шести исследуемых городских округов это единственный мэр, не подвергнувшийся ротации после смены правил избрания муниципальных глав. Это говорит о высокой автономии мэра Березников от региональной власти. Конкурсные процедуры в 2015 году прошли без конфликтов и попыток лоббирования своих кандидатур со стороны региональных акторов (Ковин, Петрова, 2017). Как указывают эксперты, экономический потенциал местных предприятий настолько велик, что региональные власти предпочитают не обострять ситуацию и сохранять статус-кво. Это выражается также в том, что именно директорат «Уралкалия» определяет кандидатуру мэра, а не региональные акторы. Поэтому глава города лишен особого контроля со стороны регионального патрона и опирается прежде всего на локальную элиту⁷.

Отсутствие вертикального контроля дополняется в Березниках лояльным мэру депутатским корпусом. Почти все депутаты городской думы представляют промышленные предприятия, интегрированные в партию «Единая Россия» (Березниковская городская Дума, 2018). Это делает мэра Березников действительно сильным, лишенным противовеса как по вертикали, так и по горизонтали.

Можно сделать вывод, что случай Березников — это мощное политическое влияние промышленных групп, отсутствие регионального патрона и независимой городской ассамблеи. Сложившиеся в силу этого условия «местничества» (Rutland, 1993) позволяют мэру сохранять автономию по отношению и к региональным властям, и к городскому населению. В этой связи мы ожидаем низкий уровень эффективности городского управления в виде низкого уровня участия и результативности муниципалитета в региональных программах.

Кудымкар, Кунгур, Лысьва: отсутствие регионального патрона в городе без влиятельных промышленных групп

Кудымкар является административным центром Коми-Пермяцкого округа, который до 2005 года имел статус автономии и отдельного субъекта Российской Федерации. Бедность округа стала одной из главных причин его объединения с Пермским краем. До сих пор, однако, Кудымкар остается одним из самых небогатых городских округов с отсутствием крупных промышленных предприятий.

7. Респондент № 19, исследователь и политический технолог, журналист, интервью от 22 ноября 2018 г., г. Березники (архив авторов).

До 2005 года в силу особого регионального статуса городская элита Кудымкара ориентировалась в большей степени на Москву, чем на Пермь, поэтому до сих пор сильных лоббистских игроков на уровне края у города не появилось. Отсутствие промышленности и значимых активов делает город непривлекательным для региональных элит.

Из шести рассматриваемых городских округов в Кудымкаре сохраняет свою позицию напрямую избранный мэр, полномочия которого заканчиваются в 2019 году. В городской думе он имеет лояльное большинство и поэтому контролирует местную ассамблею. При отсутствии промышленности местные бизнес-группы недостаточно сильны, чтобы «захватить» представительный орган, поэтому главе администрации вполне успешно удается интегрировать в депутатский корпус представителей бюджетной сферы, которые являются его политической опорой⁸.

Таким образом, Кудымкар представляет собой случай сильного мэра с отсутствием независимой от него ассамблеи, регионального патрона и влиятельных промышленных групп. Как следует из наших теоретических предположений, бедность города и отсутствие местных источников дохода должны вынуждать мэра участвовать в региональных программах. Однако отсутствие поддержки на краевом уровне в виде регионального патрона значительно ограничивает эффективность городской администрации. Поэтому мы ожидаем, что исход в данном случае будет носить смешанный характер в виде высокой активности, но низкой результативности участия муниципалитета в региональных программах.

Кунгур относится к городам без крупных промышленных предприятий, но с развитым мелким и средним бизнесом, что обуславливает сложную и фрагментированную структуру локальных элит (Манокин, 2017). С 2008 до 2015 год город возглавлял Р. Кокшаров, который покинул кресло мэра после получения должности министра территориального развития Пермского края. Его попытка сохранить контроль над городом с помощью лоббирования своей кандидатуры на должность мэра через конкурсную комиссию не оказалась успешной. В результате этот пост достался Л. Елтышевой, которая оказалась компромиссной фигурой для краевых властей, но не смогла консолидировать элиты на местном уровне (Панов, Петрова, 2017). Ее работа в должности мэра сопровождалась конфликтами с депутатским корпусом и общей управленческой неэффективностью. После критики со стороны губернатора она была вынуждена досрочно покинуть свой пост (Кодачников, 2017а). В 2017 г. депутаты городской Думы Кунгура утвердили главой муниципалитета бывшего руководителя муниципального предприятия «Водоканал» С. Гордева, который многими экспертами рассматривается как человек Кокшарова (Кодачников, 2017б).

Можно заключить, что после отмены прямых выборов и смены главы города Кунгур эволюционировал от модели слабого мэра без регионального патрона к модели слабого мэра с наличием регионального патрона. Поскольку большую

8. Респондент № 36, депутат городской Думы, интервью от 30 ноября 2018 г., г. Кудымкар (архив авторов).

часть времени после 2015 года город соответствовал первой модели, то мы ожидаем смешанного исхода в виде высокого уровня активности, но низкого уровня результативности участия муниципалитета в региональных программах. Как и в случае Кудымкара, мэр без регионального патрона и мощных промышленных групп вынужден проявлять активность по участию в региональных программах. Кунгур отличается наличием независимой от главы городской Думы, поэтому логично предположить, что уровень активности городского управления Кунгура должен превышать аналогичный показатель Кудымкара.

Город *Лысьва* имеет два больших завода, которые в прежние годы играли ключевую роль в локальной политике, конкурируя друг с другом (Рябова, 2008). Однако после смены собственников и места регистрации предприятия фактически самоустранились от политических процессов и сегодня оказывают лишь косвенное влияние на городское развитие (Подвинцев, Рябова, 2018). Так, в 2005 году местный политик и владелец завода по производству турбогенераторов «Электро-тяжмаш-Привод» В. Тетюев уступил контроль над предприятием федеральным экономическим структурам (Колбина, 2018). Второй промышленный гигант в виде Лысьевского металлургического завода также с середины нулевых перешел под контроль внешних владельцев (Емельянова, 2006). После этого потенциал предприятий как значимых политических акторов в локальной политике практически сошел на нет. Отражением этого является депутатский корпус города, в котором ныне практически нет представителей от промышленности (Лысьвенский городской округ, 2018). Поэтому Лысьву целесообразно рассматривать как город без высокого политического влияния промышленных групп.

С точки зрения политических факторов следует учитывать следующую специфику Лысьвы. Нынешний мэр города А. Гончаров имел опыт как победы, так и проигрыша на выборах. В 2007 году он впервые возглавил город, одержав победу в избирательной гонке, но спустя пять лет потерял поддержку горожан и проиграл выборы. Еще через пять лет в 2017 году он неожиданно вернул себе кресло мэра, через конкурс, получив поддержку на региональном уровне (Кодачников, 2017в). Однако, поскольку нынешний мэр Лысьвы вернул свой пост только в 2017 году, показатели оценки уровня эффективности управления скорее характеризуют работу прошлого мэра В. Шувалова, поэтому политические параметры муниципалитета следует оценивать по показателям в период до 2017 года.

Правление Лысьвы в тот период характеризовалось высоким уровнем автономии мэра от региональных властей. Шувалов выиграл выборы в 2012 году, опираясь на поддержку местного бизнесмена и бывшего мэра Лысьвы А. Рихтера, заинтересованного в сохранении своих экономических активов и контроле над городской администрацией (Вкурсе.ру, 2014). Как у Рихтера, так и у Шувалова были напряженные отношения с краевыми властями, что говорит о высокой автономии городской администрации и отсутствии регионального патрона.

Опросы респондентов показали, что сложность отношений региональных и городских властей во многом была обусловлена самостоятельной позицией депу-

татского корпуса Лысьвы, который в тот период был достаточно независимым. В частности, благодаря смешанной избирательной системе, которая применялась при выборах городской Думы в 2012 году, в ассамблее оказались представлены три депутата от КПРФ, создавшие отдельную фракцию. Лидер этой фракции Ю. Мыльников имел опыт руководства муниципальным районом, и поэтому часто выступал с альтернативной программой развития города, убеждая большинство в своей правоте. В частности, депутаты поддерживали его требования увеличить дефицит городского бюджета с 5% до 10%. С их точки зрения, это увеличивало возможности для вложения средств в развитие города и дополнительно стимулировало главу в работе по привлечению ресурсов в город, в том числе за счет участия в краевых программах. Как указывает бывший депутат городской думы г. Лысьвы созыва 2012–2016 годов, «многие депутаты четко понимали бюджетный процесс. И вот шла борьба, согласительная комиссия собиралась, и мы доказывали, что вот так и так. Значит нет, мы так голосовать не будем, пока не решится вопрос. Как не будете? Не будем, вот и все! Мы выносим свои предложения на Думу и будем утверждать вот так. Поэтому тогда городская Дума была достаточно независимая... Мэр нас боялся, честно говоря»⁹.

Таким образом, при слабом политическом влиянии промышленных групп и отсутствии регионального патрона глава Лысьвы имел ограничение в виде независимой от него городской ассамблеи. С точки зрения наших теоретических ожиданий качество городского управления при такой конstellляции факторов должно соответствовать смешанному исходу в виде высокой активности, но низкой результативности участия муниципалитета в региональных программах. Несмотря на стимулы со стороны депутатского корпуса, активность по участию в региональных программах не должна быть слишком результативной в силу отсутствия поддержки регионального патрона.

Проведенный анализ позволяет заключить, что шесть исследуемых городов соответствуют четырем теоретически возможным вариантам конstellляции факторов (см. табл. 2).

Губаха и Соликамск — это случаи с наличием всех трех факторов с ожидаемым исходом в виде высокого уровня активности и результативности управления. Березники, напротив, город, в котором отсутствуют два позитивных фактора (региональный патрон и независимая ассамблея), но наличествует негативный фактор в виде влиятельных промышленных групп. Следовательно, в этом случае мы ожидаем низкую активность и результативность управления. Все остальные случаи имеют конstellляцию факторов, которая позволяет ожидать от них смешанного исхода в виде высокой активности, но низкой результативности.

9. Респондент № 24, бывший депутат городской Думы, интервью от 26 октября 2018 г., г. Лысьва (архив авторов).

Таблица 2. Конstellация факторов, эмпирические случаи и исходы уровня эффективности городского управления

	Наличие политически влиятельных промышленных групп	Наличие регионально-го патрона	Наличие независимой от муниципальной главы ассамблеи	Эмпирические случаи	Исход
1	+	+	+	Губаха, Соликамск	Высокие активность и результативность
2	+	–	–	Березники	Низкие активность и результативность
3	–	–	+	Кунгур, Лысьва	Высокая активность, но низкая результативность
4	–	–	–	Кудымкар	Высокая активность, но низкая результативность

Проверка гипотез и обсуждение результатов

Используя данные итогов региональных конкурсов Пермского края «Инициативное бюджетирование» и «Территориальное общественное самоуправление» с 2015 по 2019 год, в данном разделе мы проверяем выдвинутые гипотезы и обсуждаем результаты. В таблице 3 мы суммировали показатели этих двух программ, чтобы сравнить общую активность и результативность муниципалитетов.

Таблица 3. Обобщенные итоги конкурсов участия городских округов Пермского края в краевых программах «Инициативное бюджетирование» и «Территориальное общественное самоуправление» (2015–2019 гг.)*

Городской округ	Сумма поддержанных заявок	Сумма отклоненных заявок	Общая активность	Соотношение поддержанных заявок к общему числу	Сумма субсидий из регионального бюджета по итогам участия в программах
Березники	2	8	10	0,2	754 713
Губаха	10	6	16	0,6	6 159 307
Кудымкар	6	2	8	0,7	5 260 291
Кунгур	1	6	7	0,1	500 000
Лысьва	7	4	11	0,6	6 763 669
Соликамск	12	10	22	0,4	5811 105

* Рассчитано авторами на основе отчетной документации конкурсов Инициативное бюджетирование (<http://minter.permkrai.ru/activities/iniatsiivnoe-byudzhetirowanie/iniatsiivnoe-byudzhetirowanie/>) и Территориальное общественное самоуправление (<http://minter.permkrai.ru/activities/territorial-public-self-government/territorial-public-self-government/>).

Если ранжировать городские округа по сумме всех поданных и поддержанных заявок, то Губаха и Соликамск являются случаями с максимальным уровнем как активности, так и результативности городского управления (см. рис. 1).

Рис. 1. Число поданных и поддержанных заявок от городских округов Пермского края в региональных программах

Кунгур и Березники выступают явными аутсайдерами по результативности участия в региональных программах, однако этого нельзя сказать об активности. Все четыре города, которые заметно отстали по этому показателю от лидеров, между собой различаются незначительно, демонстрируя активность в диапазоне от 7 (Кунгур) до 11 (Лысьва).

Расчет соотношения числа успешных заявок к общей сумме поданных может рассматриваться как интегральный показатель эффективности городского управления. На рисунке 2 все случаи ранжированы по этому показателю.

Рис. 2. Соотношение поддержанных к числу поданных заявок на конкурсы

Как видно из представленных данных, оценка эффективности управления с этой точки зрения не меняет состав аутсайдеров, каковыми остаются Кунгур и Березники, однако происходят заметные перемены в числе лидеров. Кудымкар оказывается наиболее эффективным случаем: 6 из 8 поданных заявок получили поддержку (соотношение = 0,7), Губаха и Лысьва сохраняют вторую и третью позиции соответственно, а вот Соликамск по этому показателю только на четвертом месте. Из 22 поданных этим муниципалитетом заявок лишь 12 были поддержаны, а 10 — отклонены (соотношение = 0,4).

Кроме этого мы рассчитали общую сумму субсидий, полученных городскими округами из бюджета края в результате участия в региональных программах. Данный показатель также можно рассматривать в качестве меры эффективности городского управления. На рисунке 3 исследуемые случаи ранжированы с этой точки зрения сравнения муниципалитетов.

Рис. 3. Сумма субсидий из регионального бюджета по итогам участия городских округов в программах (в тыс. руб.)

Полученные результаты позволяют заключить, что наши теоретические ожидания подтвердились лишь частично и требуют некоторого уточнения. Ключевой тезис о роли регионального патрона как главного фактора активности городского управления в условиях централизации в целом нашел эмпирическое подтверждение. Именно муниципалитеты с наличием патрона демонстрируют наибольшую активность по участию в региональных программах, а также входят в число лидеров по сумме привлеченных средств из регионального бюджета (случаи Соликамска и Губахи). Вместе с тем ожидание относительно аналогичного эффекта в части результативности участия не нашло эмпирического подтверждения. Как показывает случай Кудымкара, город без регионального патронажа может быть вполне результативным. Случай Лысьвы также демонстрирует тот факт, что город

без патрона может достигнуть схожих показателей по общей результативности, как и города с наличием патрона. Как видно из представленных данных, по критерию соотношения поддержанных конкурсных проектов к их общему количеству Лысьва не уступает Губахе (значение = 0,6) и обгоняет Соликамск (значение = 0,4). Кроме того, по сумме привлеченных средств Лысьва лидирует и обгоняет города с наличием регионального патрона. Таким образом, первая гипотеза (HI) о роли регионального патрона подтвердилась в части активности, но не нашла подтверждения относительно результативности.

Это позволяет уточнить функцию и роль регионального патрона в системе городского управления. По всей видимости, политические акторы подобного рода могут оказывать действенное влияние на активность городской администрации, но не на качество ее работы в части подготовки конкурсной документации. Кроме того, полученные результаты высвечивают ограниченные возможности патронов по влиянию на региональных акторов, принимающих решения в рамках конкурсных процедур. Другими словами, влияние патронов можно признать значительным по отношению к мэру и городской администрации, но довольно ограниченным по отношению к региональным чиновникам и акторам, ответственным за проведение конкурсов.

Вторая гипотеза (HII), предполагающая низкий уровень активности и результативности управления в условиях отсутствия регионального патрона и независимой городской ассамблеи, но наличия сильных промышленных групп, в целом подтвердилась. Березники, единственный из исследуемых эмпирических случаев, соответствующий данным характеристикам, — действительно аутсайдер по интегральному показателю эффективности. Из десяти поданных заявок лишь две были одобрены региональными властями (соотношение = 0,2). По сумме привлеченных средств из регионального бюджета через участие в конкурсах данный муниципалитет также находится среди аутсайдеров. Вместе с тем, хотя активность данного муниципалитета существенно меньше, чем у лидеров (Соликамска и Губахи), он не слишком отличается по этому параметру от других случаев, что противоречит нашим изначальным теоретическим предположениям. Напомним, мы предполагали, что муниципалитеты без градообразующих предприятий и регионального патрона будут сравнительно активнее, чем города, подобные Березникам. Однако Кудымкар демонстрирует даже более низкие показатели (8 против 10), а Лысьва — лишь незначительное преимущество (11 против 10).

Наконец, третья гипотеза (HIII), предполагающая, что случаи с разнонаправленными факторами (отсутствие регионального патрона, но наличие иных стимулов для активности) будут демонстрировать смешанный исход, тоже нашла лишь частичное подтверждение. С одной стороны, подобные случаи (Лысьва и Кудымкар) с точки зрения активности действительно занимают срединное место, уступая городам с наличием регионального патрона. С другой стороны, как уже указывалось выше, по интегральному показателю эффективности случай Кудымкара явно выбивается из исходных теоретических ожиданий. Схожим образом Лысьва, во-

преки нашим предположениям, оказалась лидером по привлечению общей суммы субсидий из краевого бюджета посредством участия в региональных программах. Это дает возможность считать, что фактор независимой от мэра городской ассамблеи (случай Лысьвы) с точки зрения результативности работы администрации является не менее эффективным стимулом, чем наличие регионального патрона.

Отдельного рассмотрения заслуживает случай Кунгура, который также частично оказался вне наших теоретических ожиданий. Имея аналогичный набор факторов с Лысьвой, Кунгур демонстрирует диаметрально иной исход, по всем показателям прочно удерживая позицию явного «неудачника». Возможно это объясняется высокой частотой ротации глав муниципалитета, что отличает Кунгур от других случаев. Как указывалось выше, с 2015 по 2017 год в городе дважды менялся мэр. Эта кадровая нестабильность в сочетании с высоким уровнем конфликтности основных политических игроков не способствовали эффективности городского управления. По всей видимости, случай Кунгура подтверждает тезис, согласно которому в условиях централизации конфликты элит негативно влияют на качество управления. В ситуации крайней политической поляризации и кадровой нестабильности ключевые факторы перестают работать, и даже при их наличии уровень эффективности городского управления остается крайне низким.

Заключение

В современных научных дискуссиях о государственном управлении доминирует точка зрения, согласно которой демократизация, децентрализация, верховенство права, прозрачность и сменяемость власти, а также переход от бюрократической иерархии к сетевому взаимодействию между государством и обществом являются ключевыми условиями для управленческой эффективности. Именно эти принципы заложены в концепции «good governance», ставшей мейнстримом в теории и практике государственного управления. Между тем текущие тенденции в России имеют противоположную логику. Встраивание локальных сообществ в единую властную вертикаль — лишь один из красноречивых примеров процесса централизации, характеризующих современные российские реалии.

Мировые рейтинги, согласно которым Россия далека от лидеров по качеству государственного управления, подтверждают важность реализации принципов «достойного правления». В то же время российский случай интересен не только с точки зрения соотнесения его с нормативным идеалом, но и как познавательная эмпирическая площадка, изучение которой может пролить свет на каузальные механизмы и факторы, обуславливающие социальную и политическую неоднородность территорий даже в условиях институциональной унификации. В данном исследовании мы задались вопросом: почему при инсталляции единых правил муниципалитеты продолжают различаться между собой по уровню управленческой эффективности? Полученные результаты, как нам представляется, могут способствовать лучшему пониманию логики управления в условиях централизации и выходят за рамки только российского и локального контекстов.

Прежде всего, наше исследование подтвердило тезис о том, что в условиях централизации основания эффективности заметно смещаются, задавая иные требования к главам муниципалитетов. Если при наличии автономии мэры в большей степени рассчитывали на собственные силы и эффективность управления во многом обуславливалось их способностью к рисковым и нетривиальным решениям, то в условиях централизации главным фактором успеха становится умение выстраивать лояльные отношения с вышестоящими этажами власти. Это усиливает роль неформальных практик патрон-клиентистского типа. Как показано в нашем исследовании, более активными по привлечению средств на территорию оказываются именно те города, которые имеют регионального патрона, обеспечивающего покровительство и неформальный контроль над городской администрацией.

Вместе с тем наше исследование выявило, что влияние региональных патронов имеет пределы. Хотя города без патронов заметно уступают по активности участия в конкурсах, они могут быть вполне успешными с точки зрения результативности. Это может означать, что региональные патроны играют важную роль в плане активизации городской администрации по участию в конкурсах, но не всегда способны повысить качество такого рода работы. Еще один вывод, который можно сделать исходя из полученных результатов, заключается в том, что патроны не оказывают равного влияния на локальных и региональных политических акторов. Поэтому активность «опекаемых» ими муниципалитетов, которая фиксируется статистикой, не всегда соответствует высокому уровню их результативности. Другими словами, патроны действительно влияют на активность работы городской администрации, но их возможности по лоббированию своих интересов на уровне региональной власти ограничены.

Из этого можно сделать вывод, что хотя централизация увеличивает роль неформальных практик, она не делает этот эффект абсолютным. Формальные институты и правовые ограничения сохраняют свое значение, сосуществуя с элементами патримониализма. Этот синтез формальных и неформальных взаимодействий не позволяет сказать, что централизация полностью размывает бюрократию и возрождает патримониализм в чистом виде. Скорее можно говорить о формировании сочетания этих моделей, что некоторые ученые определяют как неопатримониализм. Таким образом, современный опыт управления в России открывает большие возможности для исследования специфики неопатримониального управления, и локальный уровень, как видно из нашего исследования, является перспективной эмпирической основой для этого.

Литература

Антипьев К. А. (2013). Оценка муниципальных органов власти местным сообществом (по материалам социологических исследований в Пермском крае) // Вестник Поволжской академии государственной службы. № 4. С. 9–17.

- Березниковская городская Дума (2018). Депутаты по округам. URL: <http://berduma.ru/electoral-districts/mps-by-county/> (дата доступа: 05.02.2019).
- Борисова Н. В., Сулимов К. А., Ковина О. В. (2011). Коалиции в городах Прикамья: факторы формирования и сохранения городских политических режимов // Вестник Пермского университета. Серия: Политология. № 1. С. 5–14.
- Вебер М. (2016). Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии. Т. 1: Социология. М.: НИУ ВШЭ.
- Вкурсе.ру (2014). Мэра Лысьвы заставят уйти. URL: http://v-kurse.ru/news/politics/mera_lysvy_zastavyat_uyti/ (дата доступа: 05.02.2019).
- Гельман В. Я. (2018а). Исключения и правила: «истории успеха» и «недостойное правление» в России (часть 1) // Общественные науки и современность. № 5. С. 48–60.
- Гельман В. Я. (2018б). Исключения и правила: «истории успеха» и «недостойное правление» в России (часть 2) // Общественные науки и современность. № 6. С. 5–15.
- Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н. (2008). Реформа местной власти в городах России, 1991–2006. СПб.: Норма.
- Емельянова Н. (2006). Лысьвенские металлурги слились // Коммерсантъ-Прикамье. 11 марта. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/657035> (дата доступа: 05.02.2019).
- Кадочников К. (2017а). Глава разбегаются // Коммерсантъ-Прикамье. 15 сентября. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3410521> (дата доступа: 05.02.2019).
- Кадочников К. (2017б). По мэру поступления // Коммерсантъ-Прикамье. 29 ноября. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3481264> (дата доступа: 05.02.2019).
- Кадочников К. (2017в). Глава районного масштаба // Коммерсантъ-Прикамье. 29 сентября. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3423666> (дата доступа: 05.02.2019).
- Кадочников К. (2018). Ваше слиятельство // Коммерсантъ-Прикамье. 5 октября. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3763709> (дата доступа: 05.02.2019).
- Коваленко А. (2012). Губернатор вне системы // Эксперт Online. № 21. URL: <http://expert.ru/ural/2012/21/gubernator-vne-sistemyi/> (дата доступа: 05.02.2019).
- Ковин В. С., Петрова Р. И. (2017). Конкурентность в локальном политическом пространстве: конкурсы по избранию МСУ и выборы депутатов представительных органов власти в муниципальных районах и городских округах Пермского края в 2012–2017 гг. // Вестник Пермского научного центра. № 4. С. 112–120.
- Колбина Ю. (2018). Приведут в движение // Коммерсантъ-Прикамье. 5 апреля. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3593616> (дата доступа: 05.02.2019).
- Лысьвенский городской округ (2018). Депутаты. URL: <http://adm-lysva.ru/vlast/duma/deputaty.php> (дата доступа: 05.02.2019).
- Манокин М. А. (2017). «Изоморфизм» полей (на примере стратегий действия локальных элит в Пермском крае) // Ars Administrandi (Искусство управления). № 2. С. 237–252.

- Министерство юстиции Российской Федерации. (2018). Доклад о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2017 г. — начало 2018 г.). URL: <http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya> (дата доступа: 05.02.2019).
- Мухаметов Р. С. (2015). Роль партии «Единая Россия» в консолидации элит на муниципальном уровне // *Ars Administrandi* (Искусство управления). № 1. С. 85–94.
- Панов П. В., Петрова Р. И. (2017). Представительные органы МСУ как канал лоббирования интересов региона: новая система рекрутирования глав МСУ // *Вестник Пермского университета. Серия: Политология*. № 2. С. 111–122.
- Пермский край (2014). О порядке формирования представительных органов муниципальных образований Пермского края и порядке избрания глав муниципальных образований Пермского края. Закон Пермского края от 26.11.2014 № 401-ПК. URL: <http://perm.regnews.org/doc/zq/v4.htm> (дата доступа: 05.02.2019).
- Пермский край (2015). О порядке назначения и проведения опроса граждан в муниципальных образования Пермского края. Закон Пермского края от 21.12.2015 № 584-ПК. URL: <http://perm.regnews.org/doc/mq/8p.htm> (дата доступа: 05.02.2019).
- Подвинцев О. Б., Рябова О. А. (2018). Тенденции трансформации лоббистских структур в органах местного самоуправления малых российских городов (на примере Пермского края) // *Вестник Пермского университета. Серия: Политология*. № 3. С. 138–147.
- Российская Газета (2014). Федеральный закон от 27 мая 2014 г. N 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». URL: <https://rg.ru/2014/05/30/samoupravlenie-dok.html> (дата доступа: 05.02.2019).
- Рябова О. А. (2008). Градообразующие предприятия и политические процессы в малых промышленных городах Урала // *Политическая наука*. № 3. С. 224–235.
- Семенов А., Бедерсон В., Шевцова И., Шкель С. (2018). Политические институты и производство локальных публичных благ: аналитическая рамка исследования // *Вестник Пермского университета. Серия: Политология*. Т. 12. № 4. С. 21–34.
- Стародубцев А. В. (2018). Условия успешного управления в современной России: субнациональный уровень // *Полития*. № 4. С. 70–89.
- Тев Д. (2006). Политэкономический подход в анализе местной власти: к вопросу о коалиции, правящей в Санкт-Петербурге // *Политическая экспертиза*. Т. 2. № 2. С. 99–121.

- ФедералПресс (2010). В Перми отменены всенародные выборы мэра URL: <http://fedpress.ru/news/russia/policy/897705> (дата доступа: 05.02.2019).
- Чурикова А. Е., Ледяев В. Г., Сельцер Д. Г. (2014). Власть в малом российском городе: конфигурация и взаимодействие основных акторов // Полис: Политические исследования. № 2. С. 88–105.
- Booms B. H. (1966). City Governmental Form and Public Expenditure Levels // National Tax Journal. Vol. 19. № 2. P. 187–199.
- Buckley N., Garifullina G., Reuter O., Shubenkova A. (2014). Elections, Appointments, and Human Capital: The Case of Russian Mayors // Demokratizatsiya. Vol. 22. № 1. P. 87–107.
- Carr J. B. (2015). What Have We Learned about the Performance of Council-Manager Government? A Review and Synthesis of the Research // Public Administration Review. Vol. 75. № 5. P. 673–689.
- Charlick R. (1992). The Concept of Governance and its Implications for A.I.D. Development Assistance Program in Africa. Washington: ARD.
- Dahl R. (1992). Dilemmas of Pluralist Democracy. New Haven: Yale University Press.
- Gel'man V. (2006). The Politics of Recentralization in Contemporary Russia // Blakkisrud H. (ed.). Towards a Post-Putin Russia. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs. P. 23–37.
- Kettl D. F. (2000). The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance. Washington: Brookings Institution Press.
- Lankina T., Hudalla A., Wollmann H. (2008). Local Governance in Central and Eastern Europe: Comparing Performance in the Czech Republic, Hungary, Poland and Russia. N. Y.: Macmillan.
- Levi-Faur D. (ed.). (2012). The Oxford Handbook of Governance. Oxford: Oxford University Press.
- Pal S., Wahhaj Z. (2017). Fiscal Decentralisation, Local Institutions and Public Goods Provision: Evidence from Indonesia // Journal of Comparative Economics. Vol. 45. № 2. P. 383–409.
- Peters G., Pierre J. (2003). Introduction: The Role of Public Administration in Governing // Peters G., Pierre J. (eds.). Handbook of Public Administration. L.: SAGE. P. 1–11.
- Roll M. (2014). Pockets of Effectiveness: Review and Analytical Framework // Roll M. (ed.). The Politics of Public Sector Performance: Pockets of Effectiveness in Developing Countries. L.: Routledge. P. 22–42.
- Rutland P. (1993). The Politics of Economic Stagnation in the Soviet Union: The Role of Local Party Organs in Economic Management. Cambridge: Cambridge University Press.
- Saha S. (2011). City-Level Analysis of the Effect of Political Regimes on Public Good Provision // Public Choice. Vol. 147. № 1–2. P. 155–171.
- Scott J. (1969). Corruption, Machine Politics, and Political Change // American Political Science Review. Vol. 63. № 4. P. 1142–1158.

- Sharafutdinova G., Turovsky R.* (2017). The Politics of Federal Transfers in Putin's Russia: Regional Competition, Lobbying, and Federal Priorities // *Post-Soviet Affairs*. Vol. 33. №. 2. P. 161–175.
- Stoner-Weiss K.* (1997). *Local Heroes: The Political Economy of Russian Regional Governance*. Princeton: Princeton University Press.
- Treisman D.* (2007). *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- UNDP (1997). *Governance for Sustainable Human Development*, New York: UNDP.
- Vengroff R., Salem B.* (1992). Assessing the Impact of Decentralization on Governance: A Comparative Methodological Approach and Application to Tunisia // *Public Administration and Development*. Vol. 12. № 5. P. 473–492.
- Weber M.* (1978). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Berkeley: University of California Press.
- World Bank (2017). *Worldwide Governance Indicators*. URL: <http://data.worldbank.org/data-catalog/worldwide-governance-indicators> (дата доступа: 05.02.2019).

The Vertical Constraints: Centralization and Management Effectiveness in Urban Russia

Stanislav Shkel

Dr. Sci. (Politics), Senior Researcher at the Center for Comparative History and Politics, Professor of the Department of Political Science, Perm State National Research University
Address: Bukireva str., 15, Perm, Russian Federation 614990
E-mail: stas-polit@yandex.ru

Vsevolod Bederson

Candidate of Political Sciences, Senior Researcher at the Center for Comparative History and Politics, Assistant Professor of the Department of Political Science, Perm State National Research University
Address: Bukireva str., 15, Perm, Russian Federation 614990
E-mail: vsbederson@gmail.com

Andrei Semyonov

Candidate of Political Sciences, Senior Researcher at the Center for Comparative History and Politics, Assistant Professor of the Department of Political Science, Perm State National Research University
Address: Bukireva str., 15, Perm, Russian Federation 614990
E-mail: andre.semenoff@gmail.com

Irina Shevtsova

Candidate of Political Sciences, Director of the Center for Comparative History and Politics, Assistant Professor of the Department of Political Science, Perm State National Research University
Address: Bukireva str., 15, Perm, Russian Federation 614990
E-mail: irinashevtsova777@gmail.com

At present, the direct election of municipal heads has been canceled in most Russian regions, which practically completed the integration of municipalities into single, top-down model of governance. These institutional reforms caused changes in the factors determining the development and management effectiveness of municipalities. We have conducted a comparative analysis of six urban districts in Perm Krai to show that the effectiveness of the municipal administration is mainly stimulated by a constellation of informal, economic, and institutional factors. The presence of a regional actor that exercises patronage and control over a municipality counts as "informal." An economic factor is represented by the absence of major city/town-forming business companies, which stimulates the city administration to actively raise additional funds through regional development programs. Finally, an institutional factor is the pressure exercised by independent local-council members. The constellation of these three factors determines the effectiveness of a local administration in the context of centralization. We use municipal statistical data, as well as semi-formalized interviews with 39 respondents collected in the six urban districts under study as an empirical basis to verify and prove the stated theoretical propositions.

Keywords: centralization, management effectiveness, local politics, municipalities, Russia, Perm Krai

References

- Antipiev K. A. (2013) Ocenka municipal'nyh organov vlasti mestnym soobshchestvom (po materialam sociologicheskikh issledovanij v Permskom krae) [Evaluation of Municipal Authorities by the Local Community (Based on Case Studies in the Perm Region)]. *Bulletin of the Volga Region Institute of Administration*, no 4, pp. 9–17.
- Bereznikovskaya gorodskaya Duma (2018) Deputaty po okrugam [The Deputies in the Sistricts]. Available at: <http://berduma.ru/electoral-districts/mps-by-county/> (accessed 5 February 2019).
- Booms B. H. (1966) City Governmental Form and Public Expenditure Levels. *National Tax Journal*, vol. 19, no 2, pp. 187–199.
- Borisova N., Sulimov K., Kovina O. (2011) Koalicii v gorodah Prikam'ja: faktory formirovaniya i sohraneniya gorodskih politicheskikh rezhimov [Coalitions in the Cities of Prikamye: Factors of Formation and Maintenance of Urban Political Regimes]. *Bulletin of Perm University. Political Science*, no 1, pp. 5–14.
- Buckley N., Garifullina G., Reuter O., Shubenkova A. (2014) Elections, Appointments, and Human Capital: The Case of Russian Mayors. *Demokratizatsiya*, vol. 22, no 1, pp. 87–107.
- Carr J. B. (2015) What Have We Learned about the Performance of Council-Manager Government? A Review and Synthesis of the Research. *Public Administration Review*, vol. 75, no 5, pp. 673–689.
- Charlick R. (1992) *The Concept of Governance and its Implications for A.I.D. Development Assistance Program in Africa*, Washington: ARD.
- Chirikova A., Ledyayev V., Seltser D. (2014) Vlast' v malom rossijskom gorode: konfiguracija i vzaimodejstvie osnovnyh aktorov [Power in a Small Russian Town: The Configuration and Interaction of the Main Actors]. *Polis. Political Studies*, no 2, pp. 88–105.
- Dahl R. (1992) *Dilemmas of Pluralist Democracy*, New Haven: Yale University Press.
- Emelyanova N. (2006) Lys'venskie metallurgi slilis' [Lysva Metallurgists Left]. Available at: <https://www.kommersant.ru/doc/657035> (accessed 5 February 2019).
- FederalPress (2010) V Permi otmeneny vsenarodnye vybory mjera [National Elections for Naylor Canceled in Perm]. Available at: <http://fedpress.ru/news/russia/policy/897705> (accessed 5 February 2019).
- Gelman V. (2006) The Politics of Recentralization in Contemporary Russia. *Towards a Post-Putin Russia* (ed. H. Blakkisrud), Oslo: Norwegian Institute of International Affairs, pp. 23–37.
- Gelman V. (2018) Iskljuchenija i pravila: "istorii uspeha" i "nedostojnoe pravlenie" v Rossii (chast' 1) [Exceptions and Rules: "Success Stories" and "Bad Government" in Russia (Part 1)]. *Social Sciences and Contemporary World*, no 5, pp. 48–60.
- Gelman V. (2018) Iskljuchenija i pravila: "istorii uspeha" i "nedostojnoe pravlenie" v Rossii (chast' 2) [Exceptions and Rules: "Success Stories" and "Bad Government" in Russia (Part 2)]. *Social Sciences and Contemporary World*, no 6, pp. 5–15.
- Gelman V., Ryzhenkov S., Belokurova E., Borisova N. (2008) *Reforma mestnoj vlasti v gorodah Rossii, 1991–2006* [The Reform of Local Government in the Cities of Russia, 1991–2006], Saint Petersburg: Norma.

- Kadochnikov K. (2017) Glavy razbegajutsja [Heads Fly]. Available at: <https://www.kommersant.ru/doc/3410521> (accessed 5 February 2019).
- Kadochnikov K. (2017) Po mjeru postuplenija [By Mayor of Admission]. Available at: <https://www.kommersant.ru/doc/3481264> (accessed 5 February 2019).
- Kadochnikov K. (2017) Glava rajonnogo masshtaba [Head of District Scale]. Available at: <https://www.kommersant.ru/doc/3423666> (accessed 5 February 2019).
- Kadochnikov K. (2018) Vashe slizatel'stvo [Your Coherence]. Available at: <https://www.kommersant.ru/doc/3763709> (accessed 5 February 2019).
- Kettl D. F. (2000) *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*, Washington: Brookings Institution Press.
- Kolbina Y. (2018) Privedut v dvizhenie [Will Set in Motion]. Available at: <https://www.kommersant.ru/doc/3593616> (accessed 5 February 2019).
- Kovalenko A. (2012) Gubernator vne sistemy [Governor Outside the System]. Available at: <http://expert.ru/ural/2012/21/gubernator-vne-sistemy/> (accessed 5 February 2019).
- Kovin V., Petrova R. (2017) Konkurentnost' v lokal'nom politicheskom prostranstve: konkursy po izbraniyu MSU i vybory deputatov predstavitel'nyh organov vlasti v municipal'nyh rajonah i gorodskih okrugah Permskogo kraja v 2012–2017 gg. [Competitiveness in the Local Political Space: Competitions for the Election of Local Self-Government and the Election of Deputies of Representative Bodies of Power in Municipal Districts and Urban Districts of the Perm Region in 2012–2017]. *Perm Federal Research Centre Journal*, no 4, pp. 112–120.
- Lankina T., Hudalla A., Wollmann H. (2008) *Local Governance in Central and Eastern Europe: Comparing Performance in the Czech Republic, Hungary, Poland and Russia*, New York: Cammillan.
- Levi-Faur D. (ed.) (2012) *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Lysvensky gorodskoy okrug (2018) Deputaty [Deputies]. Available at: <http://adm-lysva.ru/vlast/duma/deputaty.php> (accessed 5 February 2019).
- Manokin M. (2017) "Izomorfizm" polej (na primere strategij dejstviya lokal'nyh jelit v Permskom krae) ["Isomorphism" of Fields (Based on the Case of Local Elite Action Strategies in the Perm Region)]. *Ars Administrandi*, no 2, pp. 237–252.
- Ministerstvo justicii Rossijskoj Federacii. (2018) Doklad o sostojanii i osnovnyh napravlenijah razvitiya mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii (dannye za 2017 g. — nachalo 2018 g.) [Report on the State and Main Directions of Development of Local Self-government in the Russian Federation (Data for 2017 — the Beginning of 2018)]. Available at: <http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya> (accessed 5 February 2019).
- Muhametov R. (2015) Rol' partii "Edinaja Rossija" v konsolidacii jelit na municipal'nom urovne [The Role of the Party "United Russia" in the Consolidation of Elites at the Municipal Level]. *Ars Administrandi*, no 1, pp. 85–94.
- Pal S., Wahhaj Z. (2017) Fiscal Decentralisation, Local Institutions and Public Goods Provision: Evidence from Indonesia. *Journal of Comparative Economics*, vol. 45, no 2, pp. 383–409.
- Panov P., Petrova R. (2017) Predstavitel'nye organy MSU kak kanal lobbirovaniya interesov regiona: novaja sistema rekrutirovaniya glav MSU [Representative bodies of local self-government as a channel for lobbying the interests of the region: a new system for recruiting the heads of local government]. *Bulletin of Perm University. Political Science*, no 2, pp. 111–122.
- Permsky Krai (2014) O porjadke formirovaniya predstavitel'nyh organov municipal'nyh obrazovaniy Permskogo kraja i porjadke izbraniya glav municipal'nyh obrazovaniy Permskogo kraja. Zakon Permskogo kraja ot 26.11.2014 № 401-PK [On the Order of Formation of Representative Bodies of Municipal Formations of the Perm Region and the Procedure for Electing the Heads of Municipal Formations of The Perm Territory. The Law of the Perm Region Dated 11.26.2014 No. 401-PK]. Available at: <http://perm.regnews.org/doc/zq/v4.htm> (accessed 5 February 2019).
- Permsky Krai (2015) O poryadke naznacheniya i provedeniya oprosa grazhdan v municipal'nyh obrazovaniya Permskogo kraja. Zakon Permskogo kraja ot 21.12.2015 № 584-PK. [On the Procedure for Appointing and Conducting a Survey of Citizens in Municipalities of the Perm Region. The Law of the Perm Region Dated December 21, 2015 No. 584-PK]. Available at: <http://perm.regnews.org/doc/mq/8p.htm> (accessed 5 February 2019).

- Peters G., Pierre J. (2003) Introduction: The Role of Public Administration in Governing. *Handbook of Public Administration* (eds. B. Peters, J. Pierre), London: SAGE, pp. 1–11.
- Podvintsev O., Ryabova O. (2018) Tendencii transformacii lobbistskih struktur v organah mestnogo samoupravleniya malyh rossijskih gorodov (na primere Permskogo kraja) [Trends in the Transformation of Lobbying Structures in Local Governments of Small Russian Towns (the Case of Perm Region)]. *Bulletin of Perm University. Political Science*, no 3, pp. 138–147.
- Ryabova O. (2008) Gradoobrazujushhie predpriyatija i politicheskie processy v malyh promyshlennyh gorodah Urala [Town-Forming Enterprises and Political Processes in Small Industrial Towns of the Urals]. *Political Science (RU)*, no 3, pp. 224–235.
- Roll M. (2014) Pockets of Effectiveness: Review and Analytical Framework. *The Politics of Public Sector Performance: Pockets of Effectiveness in Developing Countries* (ed. M. Roll), London: Routledge, pp. 22–42.
- Rossiyskaya Gazeta (2014) Federal'nyj zakon ot 27 maja 2014 g. N 136-FZ "O vnesenii izmenenij v stat'ju 26 Federal'nogo zakona 'Ob obshhih principah organizacii zakonodatel'nyh (predstavitel'nyh) i ispolnitel'nyh organov gosudarstvennoj vlasti subektov Rossijskoj Federacii' i Federal'nyj zakon 'Ob obshhih principah organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii'" [Federal Law of May 27, 2014 N 136-FZ "On Amendments to Article 26 of the Federal Law 'On General Principles of Organization of Legislative (Representative) and Executive Bodies of State Power of the Subjects of the Russian Federation' and Federal Law 'On General Principles of Organization of Local Self-Government in Russian Federation'"]. Available at: <https://rg.ru/2014/05/30/samoupravlenie-dok.html> (accessed 5 February 2019).
- Rutland P. (1993) *The Politics of Economic Stagnation in the Soviet Union: The Role of Local Party Organs in Economic Management*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Saha S. (2011) City-Level Analysis of the Effect of Political Regimes on Public Good Provision. *Public Choice*, vol. 147, no 1–2, pp. 155–171.
- Scott J. (1969) Corruption, Machine Politics, and Political Change. *American Political Science Review*, vol. 63, no 4, pp. 1142–1158.
- Semenov A., Bederson V., Shevtsova I., Shkel S. (2018) Politicheskie instituty i proizvodstvo lokal'nyh publicnyh blag: analiticheskaja ramka issledovaniya [Political Institutions and the Public Goods Production on Local Level: An Analytical Framework]. *Bulletin of Perm University. Political Science*, vol. 12, no. 4, pp. 21–34.
- Sharafutdinova G., Turovsky R. (2017) The Politics of Federal Transfers in Putin's Russia: Regional Competition, Lobbying, and Federal Priorities. *Post-Soviet Affairs*, vol. 33, no 2, pp. 161–175.
- Starodubtsev A. (2018) Usloviya uspeshnogo upravlenija v sovremennoj Rossii: subnacional'nyj uroven' [Conditions for Successful Governance in Modern Russia: Subnational Level]. *Politeia*, vol. 91, no 4, pp. 70–89.
- Stoner-Weiss K. (1997) *Local Heroes: The Political Economy of Russian Regional Governance*, Princeton: Princeton University Press.
- Tev D. (2006) Politjekonomicheskij podhod v analize mestnoj vlasti: k voprosu o koalicii, pravjashhej v Sankt-Peterburge [Political-Economic Approach in the Analysis of Local Authorities: On the Issue of the Coalition Ruling in St. Petersburg]. *Political Expertise*, vol. 2, no 2, pp. 99–121.
- Treisman D. (2007) *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*, Cambridge: Cambridge University Press.
- UNDP (1997) *Governance for Sustainable Human Development*, New York: UNDP.
- Vengroff R., Salem B. (1992) Assessing the Impact of Decentralization on Governance: A Comparative Methodological Approach and Application to Tunisia. *Public Administration and Development*, vol. 12, no 5, pp. 473–492.
- Vkurse.ru (2014) Mjera Lys'vy zastavyat uiti [Lisva's Mayor will be Force to Leave]. Available at: http://v-kurse.ru/news/politics/mera_lysvy_zastavyat_uyti/ (accessed 5 February 2019).
- Weber M. (1978) *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, Berkeley: University of California Press.
- World Bank (2017) Worldwide Governance Indicators. Available at: <http://data.worldbank.org/data-catalog/worldwide-governance-indicators> (accessed 5 February 2019).