

Город как объект государственного управления: на примере Екатеринбурга*

City as an Object of the State Governance: the Example of Yekaterinburg

Ц. ВЭНЬХУЭЙ

Вэньхуэй Цзоу, аспирант института регионального исследования Пекинского университета (г. Пекин, Китай). E-mail: zwh1118@126.com

В статье на примере Екатеринбурга рассматриваются политическая динамика на разных этапах и демонстрируется типичная модель противостояния «губернатор – мэр». С одной стороны, анализируется история формирования городских групп интересов и их структурные характеристики, с другой – представлены политические ресурсы, стратегии действий и результаты борьбы, которую ведут различные политические акторы на субнациональном уровне с целью получения доминирующей власти. В работе показан сложный процесс перестройки модели государственного управления в России за последние 30 лет переходного периода, обсуждаются достигнутые к настоящему времени результаты и оцениваются дальнейшие тенденции развития.

Ключевые слова: система государственного управления, городская политика, политическая конфронтация, муниципальная власть.

The article uses the example of Ekaterinburg to examine the political dynamics at different stages and demonstrates a typical model of “governor-mayor” confrontation. On the one hand, it analyzes the history of the formation of the city's interest groups and their structural characteristics; on the other hand, it presents political resources, strategies of action and results of the struggle waged by various political actors at the subnational level in order to gain dominant power. The paper shows the complex process of restructuring the model of public administration in Russia over the last 30 years of transition, discusses the results achieved so far and assesses further development trends.

Key words: public administration system, urban politics, political confrontation, municipal power.

Основные положения

1. В условиях политических трансформаций в России власти некоторых городов не подчиняются, выполняя волю государства, а противостоят более высоким уровням власти, руководствуясь местными группами интересов, создавая проблемы для национального управления.
2. Противостояние по линии «губернатор – мэр» после 1995 года стало результатом борьбы местных политических и бизнес-интересов, связанных с влиятельными мэрами, против вышестоящих органов власти в попытке монополизировать выгоды от городского развития.
3. Новый раунд политического конфликта в Екатеринбурге, последовавший за одновременной сменой городского и регионального руководства в 2010 году, был сложным процессом, в котором высшие уровни власти пытались свергнуть остатки старых городских групп интересов через институциональный дизайн разделения административной власти в городе.
4. В 2018 году противостояние снова происходило в рамках городского режима, когда политические и бизнес-элиты на региональном и даже федеральном уровне вновь пытались демонополизировать дивиденды от городского развития, подавляя местные интересы через губернатора.

Введение

Политические преобразования в Российской Федерации характеризовались значительной потерей влияния государственной властью и его возвращением. Процесс реинтеграции

* Ссылка на статью: Вэньхуэй Ц. Город как объект государственного управления: на примере Екатеринбурга // Экономика и управление: научно-практический журнал. 2024. № 6. С. 161–166. DOI: 10.34773/EU.2024.6.29.

регионов, получивших значительную автономию, в вертикальную систему власти и, таким образом, перестройка сети государственного управления были трудными и упорными.

Важную роль в этом процессе сыграли, в основном, города. На момент превращения Российской Федерации в независимое государство в ней проживал 51 % населения бывшего Советского Союза и 57 % городского населения [3, 161]. По данным Федеральной службы государственной статистики (Росстат), к концу 2020 года общая численность населения России составила 146,45 миллионов человек, из которых 109,66 миллионов – городское население, а уровень урбанизации – 74,65 % [9]. Города как политические центры распространения государственной власти на местный уровень в общей политической структуре России являются ключевым фактором, определяющим успех перестройки государственной системы управления, а также долгосрочную стабильность внутривластной ситуации в стране.

В ходе политической трансформации в России некоторые городские власти не всегда подчинялись и выполняли волю государства, а под влиянием местных групп интересов противостояли высшим уровням власти, бросая вызов системе управления страной. В данной статье рассматривается ситуация в городе Екатеринбург, столице субъекта федерации, где наблюдалось наиболее острое сопротивление, в качестве типичного примера для изучения противостояния, возникающего между влиятельными группами городского режима и вышестоящим правительством, заинтересованным в вертикализации системы государственной власти. Таким образом, данная статья стремится показать извилистый процесс перестройки сети государственного управления за последние 30 лет политических преобразований в России, дает возможность оценить текущие достижения и извлеченные из них уроки, а также оценить будущие тенденции.

Методы

При подготовке статьи использованы различные виды материалов, включая архивные документы, опубликованные газеты, журналы, документацию по государственной политике. Проводится углубленное исследование типичного российского города – столицы региона с использованием институциональной и диахронической аналитических перспектив.

В исследование могут быть включены дополнительные формы материалов, такие как бюджетный отчет, отчеты об инфраструктуре и проч., что позволит расширить рамки исследования и всесторонне изучить историю политико-экономического развития города.

Результаты и обсуждение

Согласно Уставу Екатеринбурга 1995 года, в Екатеринбурге произошло централизованное подчинение управленческих функций мэру, что позволило ему в беспокойные времена непосредственно и более эффективно решать различные социально-экономические проблемы города. Аркадий Чернецкий был мэром Екатеринбурга 18 лет (с 1992 по 2010 год), четырежды выиграв прямые выборы мэра. Философию развития города в период пребывания Чернецкого на посту мэра можно свести к трем основным направлениям: улучшение деловой среды, привлечение иностранных инвестиций и стимулирование экономики города за счет реализации масштабных проектов. Поэтому, по мере того как город продолжал строиться, механизмы его роста были привязаны к местным застройщикам, финансовым группам и государственным чиновникам, и основная структура «Группы Чернецкого» сформировалась именно таким образом.

«Группа Чернецкого» – это сложная сеть государственных, деловых, финансовых и медийных связей, включающая городских и областных представителей, промышленников и бизнесменов, а совокупный оборот ее компаний оценивался в десятки миллиардов рублей. Это привело к формированию городской группы интересов, которая участвовала в развитии города и одновременно делилась прибылью, при этом неизбежно вступая в конфликт с правительством Свердловской области, центром команды которого являлся губернатор Эдуард Россель. Следует отметить, что сопротивление городского режима высшим органам власти не являлось линейным и однонаправленным, а скорее находилось в динамике, где репрессии и сопротивление дополняли друг друга и переплетались, а фокус стратегии взаимодействия двух сторон можно

было свести к трем аспектам: кадровая политика, административная система и общественное мнение.

Начнём с противостояния по вопросам кадровой политики. Одной из отличительных черт противостояния Чернецкого и Росселя было то, что обе стороны пытались усилить свое политическое влияние, создавая политические партии «в свою пользу» и добиваясь доминирующего положения в законодательных собраниях области путем выборов, что, в свою очередь, стимулировало развитие политических партий в Свердловской области [8]. В конце 1993 года под руководством Росселя была создана партия «Преображение Урала» для сплочения сторонников губернатора. В 1995 году Чернецкий также основал партию «Наш дом – наш город» (НД-НГ), чтобы мобилизовать избирателей в городах, сделать политическое заявление в пользу местного самоуправления и повысить свой личный авторитет по отношению к Росселю [5, 71], но усилия обеих политических групп не увенчались успехом из-за глубокой укорененности их соответствующих сфер влияния (рис. 1).

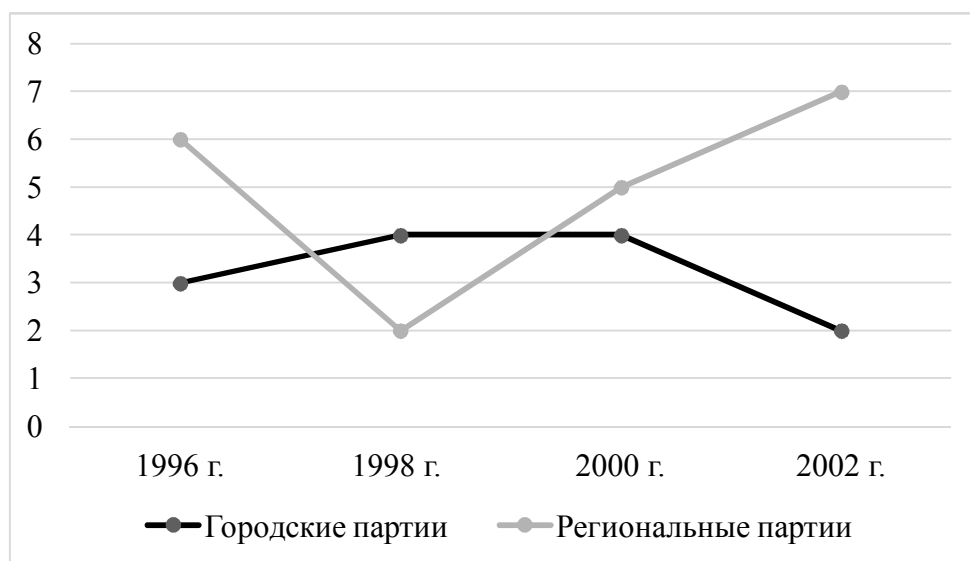


Рис. 1. Изменения в количестве мест, занимаемых городскими и региональными партиями в законодательных собраниях Свердловской области (1996–2002 гг.)

Источник: Избирательная комиссия Свердловской области (1995–2003)

Еще одна важная зона политического противостояния – административная система, где губернатор, как глава власти высшего уровня, очевидно, имел в своем распоряжении более разнообразные и мощные институциональные инструменты, а использование сокращения местных бюджетов в качестве политического оружия для наказания «непослушных» мэров было довольно распространенной тактикой. Кроме того, Россель использовал и более сложные институциональные методы для разделения власти мэров. В 1996 году в Свердловской области завершились выборы местных органов власти, и мэром был успешно избран Чернецкий – в этот момент Россель попытался разделить Екатеринбург на семь административных округов, главы которых назначались им лично, и расставить в политических группах города прогубернаторских лидеров, чтобы разделить и ослабить власть мэра, но в итоге этого не произошло [10].

Третий аспект: городской власти удалось найти альтернативные способы борьбы с властями региона на арене общественного мнения. «Армия СМИ», контролируемая властью мэра, была более мощной и более тесно связанной, чем губернаторская. В апреле 1999 года Чернецкий для продвижения своей кандидатуры на пост губернатора использовал три старейшие и наиболее известные газеты Екатеринбурга: «Главный проспект», «Уральский рабочий» и «Вечерний Екатеринбург». Они были объединены с целью усиления рекламы и унификации послания [6, 23].

Примерно с 2010 года, после отставки Чернецкого и Росселя, руководство как екатеринбургского муниципалитета, так и правительства Свердловской области вступило в период частых изменений и перестановок. Важные изменения произошли и в муниципальной системе, которая была реструктурирована в 2010 году с внесением поправок в Устав Екатеринбурга, разделивших руководство, ранее сосредоточенное в руках мэра [4]. Глава Екатеринбурга – председатель Екатеринбургской городской Думы руководит работой городской Думы и выполняет политические функции, возложенные на него законом, а сити-менеджер назначается избирательной комиссией городской Думы и отвечает за социально-экономические аспекты жизни города.

8 сентября 2013 года Евгений Ройзман от оппозиционной партии «Гражданская платформа» неожиданно победил кандидата, предложенного партией «Единая Россия», заместителя губернатора Якова Силина. Новый губернатор Евгений Куйвашев в полной мере использовал свои законодательные полномочия и институциональные инструменты для постепенного ужесточения контроля над муниципалитетами путем сокращения их автономии и политических ресурсов в плане функций, персонала и финансов.

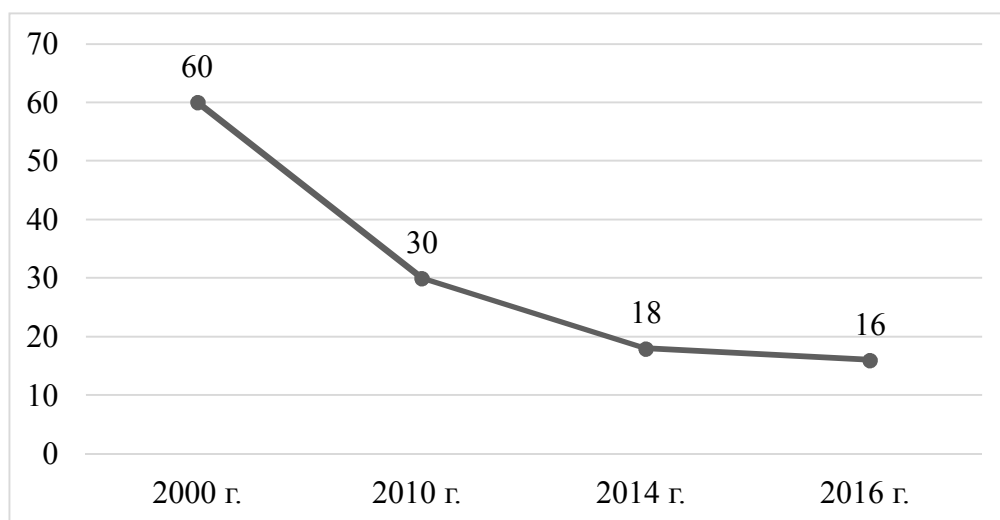


Рис. 2. Изменение доли налога на доходы физических лиц, удержанного в бюджете Екатеринбурга за 2000–2016 гг. (в %) [7]

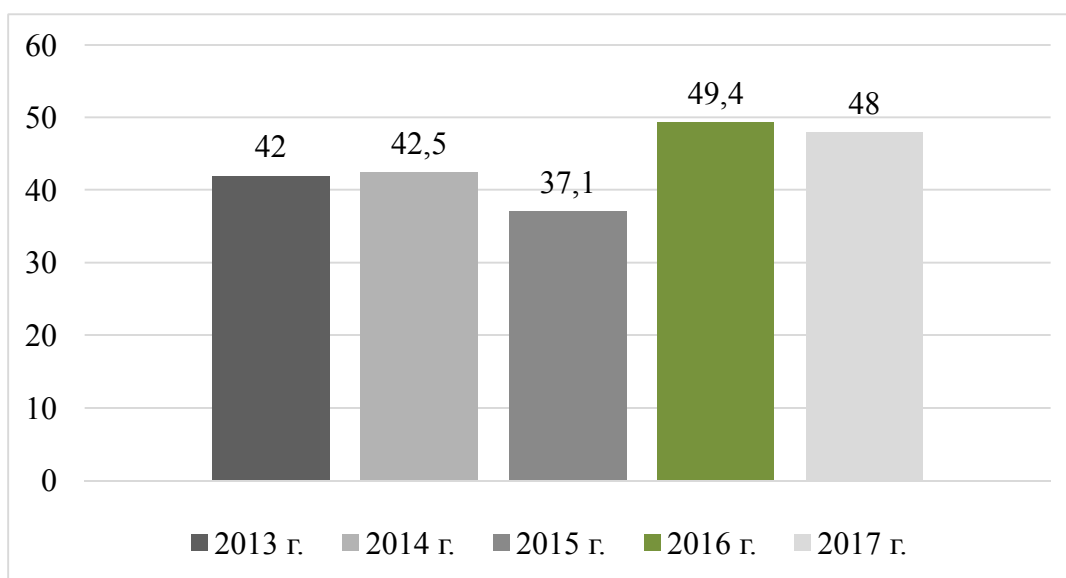


Рис. 3. Доля безвозмездных поступлений в бюджете муниципального образования «город Екатеринбург» за 2013–2017 гг. (в %) [1; 2]

С одной стороны, полномочия муниципалитетов в таких областях, как наружная реклама, планирование земельных участков и проведение массовых мероприятий, были переданы региональным правительствам, что привело к жестким ограничениям на способы получения муниципалитетами доходов и значительному ослаблению их финансового положения. С другой стороны, региональные власти ограничили источники финансирования муниципалитетов, перестроив структуру налогов и бюджетных ассигнований, и в период с 2013 по 2018 год доля трансфертов от вышестоящих органов власти росла на фоне снижения общего объема доходов муниципальных бюджетов, в то время как доля собственных доходов в общем объеме бюджета сокращалась, а муниципальные финансы все больше зависели от трансфертов из регионов (рис. 2, 3).

Самым значительным муниципальным институциональным изменением в Екатеринбурге в 2018 году стала официальная отмена прямых выборов мэра, а также прекращение деятельности сити-менеджера и повторное закрепление административной власти в городе за единым мэром (глава Екатеринбурга) после длительного периода раздробленности. Однако мэр теперь избирался не прямым всенародным голосованием, а городской думой из списка кандидатов, предоставленного избирательной комиссией.

В декабре 2020 года Алексей Орлов, тогда первый вице-губернатор, сменил Высокинского на посту мэра Екатеринбурга. Орлов, верный сотрудник Куйвашева с 2005 года, полностью представляет политические интересы губернаторской стороны. Консолидация интересов в городской политической команде Екатеринбурга продолжается и по сей день, но активные участники эволюционировали от местных политиков и групп бизнесменов в начале XXI века до региональных политиков и более капитализированных бизнес-магнатов. Даже финансово-промышленные группы национального уровня и федеральные политические элиты постепенно спустились вниз по цепочке извлечения ренты и начали участвовать в разделении интересов на городском уровне. Более чем тридцатилетние политические изменения в Екатеринбурге заставляют нас задуматься о том, как может развиваться российская городская политика в будущем.

Заключение

На основе углубленного анализа конкретных примеров в данной статье предпринята попытка показать следующее:

Во-первых, одна из главных причин долгого и мучительного процесса перестройки российской системы государственного управления заключается в том, что сильные городские власти способны противостоять политическим намерениям властей верхнего уровня, что создает множество проблем для управления на уровне страны. В данной статье предпринята попытка открыть «черный ящик» политических взаимодействий, происходящих на субнациональном уровне, выявить политические ресурсы, используемые обеими сторонами в этом процессе, стратегии взаимодействия и его результаты.

Во-вторых, в статье представлены дальнейшие возможные тенденции. В последние годы под совокупным влиянием центральной власти Российской Федерации, а также внутренней и международной обстановки прежний феномен политического противостояния местных органов власти постепенно ослабевает, а городская власть все теснее интегрируется в вертикальную систему власти. В последнее время интересы в местной политике продвигаются вверх по иерархической структуре «город – субъекты Федерации – федеральный центр», а муниципальные элиты постепенно демонтируются и поглощаются, что сопровождается общей тенденцией «федерализации» городской политики и городских групп интересов.

В долгосрочной перспективе система государственного управления в России, вероятно, будет все более сосредоточена на федеральном центре, формируя одноцентровую, слабо связанную сеть управления. Таким образом, изучение динамики городской политики на субнациональном уровне в России с точки зрения диахронии позволяет лучше понять сложный процесс реконфигурации системы государственного управления в России с момента ее перехода, обсудить достигнутые к настоящему времени первые результаты и оценить возможные направления развития в будущем.

Литература

1. Бюджет муниципального образования «город Екатеринбург» 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов (проект) [Электронный ресурс]. URL: <https://www.ekburg.ru/getFile.php?id=40894&ysclid=m2vh0b49v7442552563>
2. Бюджет муниципального образования «город Екатеринбург» на 2017 год и плановый период 2018–2019 годов [Электронный ресурс]. URL: https://gsem.urfu.ru/fileadmin/user_upload/site_15921/docs2/BJUDZHET_MO_g._EKATERINBURG_na_2017-2019_gody.pdf
3. Введение в экономическую географию и региональную экономику России: учеб. пособие / Под общ. ред. проф. В.Г. Глушковой, доц. А.А. Винокурова: В 2 ч. М.: Изд-во ВЛАДОС-ПРЕСС, 2003. Ч. 1. 432 с.
4. Выдрин И.В. Прошлое и настоящее устава Екатеринбурга (к 10-й годовщине принятия) // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2015. № 4 (33). С. 11–21.
5. Горфинкель И. Свердловская область: становление политической системы и правовых институтов // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1997. № 1. С. 62–72.
6. Киселев К. Актеры и тренды региональной политики: политическая ситуация в Свердловской области в электоральном цикле 2003–2007 гг. Екатеринбург: Ин-т философии и права УрО РАН, 2007. 376 с.
7. Мухаметов Р.С. Государственная политика в сфере местного самоуправления в период построения «вертикали власти» // Вопросы управления. 2016. № 6. С. 23–29.
8. Мухаметов Р.С. Специфика внутриэлитного конфликта в Свердловской области // Studia Humanitatis. 2013. № 2. С. 5.
9. Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям (на 1 января 2024 года) / Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/13282>
10. Slider D. Governors Versus Mayors: the Regional Dimension of Russian Local Government // The Politics of Local Government in Russia. Ed. by A.B. Evans and V. Gel'man. P. 145–168. Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2004. 308 p.