

Социальные основания создания единых администраций городов и районов

Макаров Иван Иванович

Правительство Ленинградской области
Комитет по местному самоуправлению, межнациональным и межконфессиональным отношениям
Ленинградской области
Первый заместитель председателя комитета — Начальник департамента развития местного самоуправления (Санкт-Петербург)
Соискатель кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова
makarov426@gmail.com

РЕФЕРАТ

В статье анализируются точки зрения о существовании в административном центре муниципального района двух исполнительно-распорядительных органов, образованных в ходе реформы местного самоуправления. Приводятся распространенные аргументы критики деятельности отдельных администраций городского поселения и муниципального района в административном центре района. Рассматривается гипотеза о целесообразности и актуальности образования единой администрации в моноцентричных районах. Выдвигается тезис о решающей роли сложившейся структуры локальных политических элит в решении вопроса о переходе к модели единой районно-городской администрации или в сохранении двух самостоятельных исполнительно-распорядительных органов.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

администрация, городское поселение, муниципальный район, административный центр, реформа местного самоуправления, локальные политические элиты, моноцентричный район, градообразующее предприятие

Makarov I. I.

Social Bases for Creation of a Unified Town-District Administration

Makarov Ivan Ivanovich

Government of the Leningrad Region
Committee on Local Government, International and Interfaith Relations of the Leningrad Region (Saint-Petersburg, Russian Federation)
First deputy chairman of the Committee — Head of the Department of development of local government
The competitor of the Chair of the Constitutional and Municipal Law of Moscow State University of M. V. Lomonosov
makarov426@gmail.com

ABSTRACT

The article analyzes the point of view of the existence of two administrative bodies in an administrative center of a municipal district, formed in the course of the reform of local government. Common arguments of critics of activities of separate administrations of urban settlements and the municipal district in the administrative center of the district are provided. A hypothesis on the feasibility and relevance of creation of a united administration in monocentric areas is considered. The thesis of the decisive role of the existing structure of local political elites on the issue of the transition to a unified model of the administration or in maintaining two separate executive and administrative bodies is proposed.

KEYWORDS

Local executive body, urban settlement, municipal district, administrative center, local self-government reform, local political elite, monocentric district, town-forming enterprise

Введение в России единообразной двухуровневой модели территориального устройства местной власти требовало образования в административных центрах муници-

пальных районов двух исполнительно-распорядительных органов с различной по объему и содержанию компетенцией. Двухуровневая система местного самоуправления, предусмотренная Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — ФЗ № 131)¹, предполагает распределение вопросов местного значения исходя из принципа субсидиарности между муниципальными образованиями двух видов — поселением (первый уровень) и состоящим из нескольких поселений муниципальным районом (второй уровень). Например, сбор и вывоз бытовых отходов обеспечивается администрацией городского поселения на средства городского бюджета, но организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов уже требует ресурсов большего масштаба, и ответственность за решение этой проблемы возлагается на руководство муниципального района. Такой подход к распределению компетенции между двумя уровнями власти, на первый взгляд, выглядит эффективным и экономным. Однако параллельная, хотя и в разных «плоскостях», деятельность на территории одного города двух местных администраций — муниципального района и поселения, в состав которого входит административный центр данного района, давала поводы для недовольства локальных экономических элит и недоумения жителей городов. Первые оказались поставлены в ситуацию, когда количество инстанций для формального или неформального согласования практически любого проекта удваивалось. В том, что касается вторых — массы горожан, — то исследователи еще до реформы отмечали, что «население слабо ориентируется в структуре органов местного самоуправления» [3, с. 148]. Низкая осведомленность массы жителей «о деятельности местных органов власти, о том, разрешением каких вопросов занимается местное самоуправление» [1, с. 248] известна социологам, исследующим властные отношения на муниципальном уровне. После же появления в административном центре муниципального района второго самостоятельного исполнительно-распорядительного органа граждане вынуждены были тратить на поиск должностного лица, ответственного за решение интересующего их вопроса, еще большую часть времени, отводимого на общение с властью.

Позднее выступавшие в профессиональной прессе специалисты, обосновывая целесообразность сохранения и одновременной деятельности двух администраций, писали о необходимости информационно-разъяснительной работы [8, с. 15; 13, с. 66]. К сожалению, публикации в прессе, с которыми выступали представители органов государственной и муниципальной власти, публичные слушания и другие встречи с жителями муниципальных образований, проводимые должностными лицами для разъяснения специфики полномочий и различий в вопросах местного значения между муниципальными образованиями первого и второго уровня, не приносили желаемого результата.

В 2008–2012 гг. автор проводил исследование процессов изменения локальной политической элиты монопромышленных городов в период реформы местного самоуправления. Основным методом исследования были экспертные опросы, проведенные в трех городах восточной части Ленинградской области. В качестве экспертов выступали лица, имевшие определенный (как правило, более четырех лет) опыт работы в органах местного самоуправления или участия в общественной жизни в Тихвине, Пикалёво и Бокситогорске. Всего в ходе исследования опрошены 20 экспертов. Данные экспертных опросов дополнялись личными наблюдениями, наиболее значимые из которых фиксировались в исследовательском дневнике.

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

Подготовленный для проведения опросов план интервью предусматривал выявление мнения экспертов об изменениях в структуре и порядке формирования органов местного самоуправления, о роли руководителей градообразующих предприятий в решении городских проблем, о специфических городских обстоятельствах, которые оказали влияние на ход муниципальной реформы. Часть вопросов была включена в план интервью с намерением получить оценки экспертов о последствиях и целесообразности изменений территориальной организации местного самоуправления.

Опрошенные эксперты оценивали сформированную в административных центрах муниципальных районов двухуровневую систему местного самоуправления следующим образом.

«для таких маленьких городов, как Бокситогорск, там, ну много таких маленьких: Лодейное Поле, там, Подпорожье, иметь еще власть вторую здесь, в городе, которая по закону 131-му не подчиняется второму уровню, и хочет что, и то и делает. Ну, это нонсенс. <...> Поэтому сейчас вот если говорить про город. Такие города, как наши. Конечно, должен руководитель один быть. Он, он знает. Я, например, работал, я знал проблемы города прекрасно. <...> Это все можно делать, успеваешь. Я думаю, что и нынешние руководители вполне бы в состоянии руководить и тем, и другим. И было бы меньше проблем, и штатов меньше, и затрат меньше. <...>, с кем ни разговариваешь — все против того, чтобы была власть такая вот, в расширенном составе» (ИЗ¹).

При этом локализация двух местных администраций в одном здании указывалась в качестве одной из причин, препятствующих адекватному пониманию смысла создания двух отдельных исполнительно-распорядительных органов.

«администрация именно города Бокситогорска, и в одном здании и районная администрация — это ничего хорошего нам не дало. И вообще это лишнее. Это стало понятно буквально с первого дня — не потому что именно, что это администрация. Во-первых, это очень непонятно народу такая схема, населению. Когда надо было очень долго привыкать и долго объяснять, в какую администрацию человек должен обратиться по тому или другому вопросу. <...> И затем вот некоторое дублирование вопросов. Все равно городская власть, она, когда она находится там близко с районной и в одном здании, она недостаточно самостоятельна» (И5).

Существенной проблемой было и то, что до реформы местного самоуправления на территории административных центров этих районов не существовало самостоятельных городских органов самоуправления. Статусом муниципального образования наделялись административные центры муниципальных районов, «несмотря на отсутствие достаточных экономических и организационных оснований» [2, с. 18]. Аппарат сотрудников нового органа городской власти формировался путем выделения штатных единиц из прежней дореформенной «большой» районной администрации. В районном исполнительном органе остались, как правило, более компетентные кадры. Новая же городская администрация комплектовалась либо за счет перевода менее квалифицированных сотрудников из районной администрации, либо за счет набора сотрудников, не имевших опыта муниципальной службы.

¹ Здесь и далее: И — информант.

«кадровый состав для Бокситогорска, что немаловажно, значит, там оказался не самый сильный. Города. Потому что были набраны дополнительно люди, которые, в общем-то, были не специалистами. И первые, я считаю, первые год-полтора вообще были потеряны для работы. В этом смысле. Пока люди привыкали, пока они учились» (И5).

Следует отметить, что тема существования отдельной городской администрации в административном центре муниципального района вызывала негативные оценки не только экспертов, связанных с районным уровнем власти, которых можно было бы заподозрить в предвзятости. Аналогичные отзывы давали эксперты, работавшие в городских органах местного самоуправления и, более того, принадлежавшие к оппозиционной политической партии, представители которой во многих других случаях не разделяют точку зрения районных административно-политических элит:

«нынешняя система, это все так признают, конечно, вот ощущение, возьмем: в городе как бы двоевластие, многие не понимают. А кто главный? Глава района или глава города? На территории города находятся вот такие вот объекты, допустим школы, а по своему статусу они подчиняются, допустим, районному уровню и так далее» (И2).

«Искусственное это разделение, конечно, вопросы там социалки и коммуналки, они, они все равно неразрывно связаны. Ну никак от этого не уйти. Если жизнь в одном районе. Она же идет по всем направлениям, правильно? И в центре тем более» (И4).

Представители городских органов местного самоуправления, также как и районных, воспринимали существование двух отдельных администраций с самостоятельной компетенцией как неудобство и препятствие для нормального хода разрешения дел общих для горожан и для жителей других населенных пунктов района.

«это вот разделение: вот город — это вот коммунальное, это вот хозяйственное, вот это вот дороги, благоустройство. А вот в больнице, которую посещают практически 60, ну 50 тысяч население проживает в городе, да. 50 тысяч население. Это — ни-ни, это район, а образование, а садики, дошкольные учреждения, а школы. Это ж тоже касается города и городского населения. Поэтому вот не знаю, я очень долго думала и очень жалела о том, что вот правильно. Это должно быть в районе, потому что ну естественно, относится ко всему район, все эти лечебные учреждения из села, из Шугозера и так далее. Есть лечебные учреждения. Но город-то от них оторван, полностью оторван от этих организаций» (И1).

Сам способ формулирования вопросов местного значения муниципальных образований разного уровня создал предпосылки для возникновения конкуренции между городскими и районными администрациями. В результате этого не только горожане, но даже подразделения администрации субъекта Федерации не всегда ясно представляли, в каких случаях им необходимо работать с руководством районной администрации, а когда решающее слово имеет глава администрации городского поселения.

«...отдельные вот эти администрации, все-таки это неправильно. Потому что, ну, во-первых, людей ввело в заблуждение, и до сих пор они еще так и не могут понять, где, какие, чьи полномочия. Почему если там, допустим, школа находится в городе, а она к второму уровню... вопросы все. Или здравоохранение, тем более [смеется]. То есть вот так вот все это переплелось. Там все, вот эти во-

просы с КУМИ¹, жилищные там и т. д. Здесь земля там, то есть человек, для того, чтобы решить по строительству, ему нужно по земле. Ну перепутано все. А для этого нужно идти туда, а не сюда. Хотя, ну то есть все это настолько запутано, что людям не позволяют <...> есть вопросы, которые как бы взаимно пересекаются» (И6).

Веским аргументом критики существования в административном центре района двух самостоятельных исполнительно-распорядительных органов выступали соображения о неизбежности дублирования в каждом из них обеспечивающих функций, и, как следствие, о необходимости бюджетных расходов на содержание численности сотрудников, выполняющих, по сути, одну и ту же работу.

«И штаты, раздутые штаты получают. Если говорить администрации, значит, получается, две архитектуры, два КУМИ, ну все по два — общий отдел у каждого есть, все это раздувается» (И6).

В этом контексте естественным образом родилось и получило поддержку предложение о создании «общей» администрации для двух муниципальных образований — и для муниципального района, и для центрального поселения.

Обращает на себя внимание, что целесообразность образования единой администрации, отвечающей за вопросы местного значения районного и поселенческого уровней власти обосновывалась в качестве бесспорной именно для моноцентричных районов, где есть единственный крупный городской населенный пункт, в котором проживает значительная часть населения района. Наиболее ярким примером такого административного центра в Ленинградской области является город Тихвин, в котором проживает 85,5% районного населения.

«может быть, это структура именно нашего города, потому что вот, например, в других районах. Вот Волхов, Волховский район возник. У них есть города, которые имеют свою структуру. У нас один город, у нас одна ЦРБ² большая. У нас образование, практически комитет образования, отдел, соцзащита одна. Понимаете? То есть в городе находятся те большие структуры, которые, в общем-то, играют и создают социальную структуру города» (И1).

Гипотеза об актуальности создания единой администрации города и района преимущественно в моноядерных районах, где местное сообщество муниципального района в значительной степени совпадает с местным сообществом городского поселения, заслуживает проверки.

После неоднократных попыток удалось добиться внесения поправок в ФЗ № 131, направленных на возможность создания единой администрации муниципального района и центрального поселения. При этом в поселении, на территории которого располагается административный центр, сохраняется самостоятельный представительный орган и собственный бюджет. Закон о соответствующих поправках был подписан Президентом РФ 29 ноября 2010 г., получил номер 315-ФЗ (далее — ФЗ № 315) и вступил в силу 1 января 2011 г.³ В соответствии с законодательством изменения в уставы муниципальных образований о создании единой администра-

¹ Комитет по управлению муниципальным имуществом.

² Центральная районная больница.

³ О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : Федеральный закон от 29 ноября 2010 г. № 315-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2010. № 49. Ст. 6411.

ции района и поселения могут вступить в силу только после истечения срока полномочий представительного органа, который внес соответствующие изменения. До истечения этого срока лишь отдельные полномочия городской администрации

Таблица

**Отношение численности жителей городских населенных пунктов
к общей численности населения муниципальных районов в соответствии
с хронологией изменения уставов муниципальных образований**

Наименование муниципального района, крупных городских поселений района	Дата принятия решения о поправках в уставы городского поселения и района	Численность населения в муниципальном районе	Численность населения в административном центре	Доля жителей административного центра в населении района, %	Численность населения в других крупных городских поселениях района	Доля в населении района жителей других городских поселений, %
Тосненский (г. Тосно, г. Никольское, г. Любань, г. п. Ульяновка)	18.02.2011 22.06.2011	123 587	45 083	36,4	41 292	33,4
Бокситогорский, (г. Бокситогорск, г. Пикалево)	13.04.2011 18.05.2011	53 338	16 722	31,3	21 551	40,4
Киришский (г. Кириши)	29.04.2011 10.05.2011	64 278	52 752	82,0	—	—
Выборгский (г. Выборг, г. Светогорск, г. п. Рождино, г. п. Советский, г. Каменногорск, г. Приморск)	11.05.2011 05.05.2011	201 640	80 126	39,7	60 437	29,9
Волосовский (г. Волосово)	17.05.2011 18.05.2011	49 531	12 240	24,7	—	—
Тихвинский (г. Тихвин)	18.05.2011 22.02.2012	71 211	60 949	85,5	—	—
Подпорожский (г. Подпорожье)	15.12.2011 16.12.2011	31 707	19 027	60,0	—	—
Лодейнопольский (г. Лодейное Поле)	22.10.2012 23.10.2012	30 733	21 723	70,6	—	—
Приозерский (г. Приозерск)	14.11.2012 13.11.2012	61 838	19 325	31,2	—	—
Волховский ¹ (г. Волхов, г. Новая Ладога, г. Сясьстрой)	21.02.2013 20.02.2013	95 567	47 255	49,4	23 248	24,3
Сланцевский (г. Сланцы)	25.09.2013 24.09.2013	43 553	34 339	78,8	—	—

Наименование муниципального района, крупных городских поселений района	Дата принятия решения о поправках в уставы городского поселения и района	Численность населения в муниципальном районе	Численность населения в административном центре	Доля жителей административного центра в населении района, %	Численность населения в других крупных городских поселениях района	Доля в населении района жителей других городских поселений, %
Лужский (г. Луга)	16.10.2013 11.02.2014	77 339	37 876	48,9	—	—
Кингисеппский (г. Кингисепп, г. Ивангород)	10.04.2014 16.04.2014	77 840	48 662	62,50	9788	12,5
Гатчинский ² (г. Гатчина, г. Коммунар, г. п. Сиверский, г. п. Вырица)	26.03.2014 30.05.2014	231 709	93 186	40,2	53 527	23,1
Кировский (г. Кировск, г. Отрадное, г. Шлиссельбург)	Не принято	101 380	26 585	26,2	37226	36,7
Всеволожский (г. Всеволожск, г. Сертолово)	Не принято	262 372	60 120	22,9	48 462	18,4

¹ В административном центре Волховского района до введения в действие ФЗ № 131 существовало самостоятельное муниципальное образование с собственными органами местного самоуправления, включая местную администрацию. ² В административном центре Гатчинского района до введения в действие ФЗ № 131 существовало самостоятельное муниципальное образование с собственными органами местного самоуправления, включая местную администрацию.

можно было по соглашению передавать администрации района на временной основе¹.

В таблице представлены данные о районах Ленинградской области и о населении значительных городских населенных пунктов. Районы перечислены в соответствии с хронологией принятия решений о возложении полномочий администрации районного центра на администрацию района. Данные о численности населения приведены по итогам Всероссийской переписи населения 2010 г.

Хронология принятия решений об объединении администраций, приведенная в таблице, не всегда соответствует хронологии выполнения этих решений. В отдельных районах, например в Тосненском, практическая реализация этой модели была отложена на самый поздний из возможных сроков. Объединение администраций здесь происходило практически без переходного периода. Напротив, в Кингисеппском районе формальные решения о внесении изменений в уставы городского поселения и муниципального района были внесены довольно поздно, но к тому времени местные административные элиты уже имели несколько лет опыта самой

¹ О правовых и организационных аспектах этого процесса подробнее см.: [7; 11].

тесной совместной работы на основе временных соглашений о передаче полномочий¹.

Из данных таблицы видно, что в первый год действия ФЗ № 315 правом на создание единой администрации воспользовались и районы с высокой концентрацией населения в административном центре — такие как Киришский и Тихвинский (в административных центрах проживает более 80 % жителей районов), и районы с заметно меньшей степенью концентрации населения. К числу последних относятся Бокситогорский и Выборгский районы. В них число жителей административного центра не достигает 40% от численности населения района, а в Бокситогорском районе административный центр и вовсе является не самым крупным городом района. Выборгский район представляет собой очевидный пример применения модели единой администрации в немоноцентричном районе. В Выборге проживает 39,7% от числа жителей района, в других значимых городских населенных пунктах района — Светогорске, Рождино, Приморске, Каменногорске и Советском — проживает 29,9% от числа жителей района.

В таких районах с относительно малой степенью концентрации населения, как Волосовский, Приозерский, где в районном центре проживает менее трети жителей района — решения о создании единой администрации были приняты на ранних стадиях действия ФЗ № 315, предусматривающего такую возможность. Таким образом, в районах, в которых значительная часть населения проживает вне административного центра, т. е. местное сообщество муниципального района и местное сообщество центрального городского поселения не совпадают, тем не менее, достаточно быстро реализовывались решения о создании объединенных администраций.

При этом отдельные районы с таким очевидным доминированием административного центра в структуре расселения, как Сланцевский и Лужский (последний в меньшей степени, чем первый), принимали решение о введении единой администрации среди последних.

При создании единых районно-городских администраций в Ленинградской области фактор концентрации населения в административном центре, конечно, принимался во внимание в ходе подготовки решений о возложении полномочий городской администрации на районную. Этот мотив постоянно вспоминался в ходе дискуссий, сопровождавших подготовку и принятие изменений в уставы городов и районов, направленных на введение объединенной администрации. В качестве аргумента за объединение администраций этот факт использовался в тех районах, где местное сообщество города и местное сообщество района в значительной степени совпадали, в тех же территориях, где население района состоит из нескольких самостоятельных территориальных сообществ, указание на это обстоятельство звучало в качестве аргумента против.

Признавая высокую полемическую востребованность идеи создания единой администрации в моноцентричных районах, все-таки приходится сделать вывод о том, что эти соображения не имели решающего характера.

Почему же в отдельных территориях, где в административном центре района проживает подавляющая доля районного населения, решение о создании единой администрации вопреки очевидной необходимости откладывалось до самой последней возможности?

Объяснение видится в рамках концепции элит.

Участвовавшие в исследовании эксперты выражали понимание того, что существование двух самостоятельных исполнительно-распорядительных органов создает

¹ Историю первых самостоятельных попыток объединения администраций района и поселения в Кингисеппском и Волховском районах Ленинградской области подробнее см.: [6].

условия для реализации альтернативных подходов к общим проблемам. Каждый подход, получая выражение в практической работе той или иной администрации, консолидирует вокруг себя какую-либо часть местных лидеров, дифференцируя таким образом локальные элиты.

«Как бы мы ни говорили, все равно глава администрации один, и второй практически глава городского поселения, но он не подчинен главе администрации района. <...> и здесь нужно находить контакт, опять-таки, а при наличии амбиций, эти [смеется] контакты, к сожалению, не всегда получаются. <...> допустим, тоже, вот проведение этих праздников. То есть если город проводит как бы, ну район тоже оказывал помощь, финансировал там определенно. <...> Но были вопросы у людей [смеется] не находилось... не находилось точек соприкосновения» (И6).

В таких территориях, как Сланцевский и Лужский районы, в период реформы местного самоуправления в административных центрах (г. Сланцы, г. Луга) смогли сформироваться самостоятельные, организационно независимые от районных органов местного самоуправления и компетентные¹ политико-административные элиты.

Руководителям местных городских администраций, пользующимся поддержкой в городском депутатском корпусе, вопреки неоднократным инициативам районных органов местного самоуправления и поддержке идеи объединения со стороны администрации региона, удавалось достаточно долго откладывать положительное решение вопроса о возложении полномочий администрации города на администрацию района.

В Волховском районе городские политико-административные элиты были слабее, и их сопротивление удалось преодолеть районным элитам быстрее, чем сумели проделать то же самое районные элиты в Лужском районе.

Случай Гатчинского района, несмотря на кажущуюся исключительность, логично укладывается в ту же закономерность.

Город Гатчина — это крупнейший городской населенный пункт Ленинградской области. Кроме того, Гатчина — один из двух районных центров области (наряду с Волховом), где самостоятельное муниципальное образование было создано и функционировало независимо от района еще до реформы местного самоуправления 2003–2009 гг. [4]. Соответственно, независимые от районных органов власти локальные элиты были здесь сформированы задолго до введения в действие ФЗ № 131. В период определения принципов территориальной организации Ленинградской области в 2004 г. Гатчина — единственный город, который, вопреки политике региональной администрации, боролся за статус городского округа и едва не обрел его. Факт наличия самостоятельной городской элиты также максимально затруднил и затянул процесс принятия и реализации решения о возложении полномочий городской администрации на администрацию Гатчинского района. Это решение было реализовано в Гатчине ценой максимальной консолидации уже региональных элит и даже использования влияния некоторых фигур федерального уровня.

Впрочем, фактор существования самостоятельной городской административной элиты, — в некоторых вопросах даже более компетентной, чем районная, — использовался в некоторых районах, в частности, в Сланцевском, именно для целей

¹ Характеристику компетентности автор относит только к администрации Сланцевского городского поселения. Поведение отдельных руководителей Лужского городского поселения, напротив, немало способствовало дискредитации идеи существования самостоятельной городской администрации.

объединения городской и районной администрации. В 2013 г., когда должность руководителя районной администрации стала вакантной, на нее перешел глава администрации городского поселения. Ключевые посты в объединенной администрации также заняли выходцы из администрации города. Такое организационно-кадровое решение обеспечило относительно быстрый переход к модели единой администрации города и района.

Двумя годами ранее по такому же сценарию было проведено объединение администраций в Тихвинском районе. Руководитель городской администрации перешел на пост главы администрации района и совместно с главой города и района¹ обеспечил координацию процессов, связанных с реорганизацией подразделений городской администрации, с переходом в районную администрацию сотрудников городского исполнительно-распорядительного органа, с увольнением работников, выполнявших дублирующие функции, с иными проблемами правопреемства упраздняемой городской администрации.

Отдельного замечания заслуживает ситуация в Тосненском районе, где поправки в уставы города и района были приняты в первые месяцы действия ФЗ № 315, но практическая реализация модели была отложена на самый поздний срок. Причиной тому послужило также существование самостоятельной городской администрации, которая сохраняла достаточную для этого степень автономии от районных элит.

В Кировском и Всеволожском районах решение о создании единой администрации района и города на момент написания настоящей статьи не принято. Причиной также является деятельность независимых городских администраций, опирающихся на поддержку большинства в городском представительном органе, что позволяет нередко с успехом оппонировать районным органам местного самоуправления.

После очередных муниципальных выборов в сентябре 2014 г. появились явные предпосылки для изменения этой ситуации в Кировском районе. Состав Городского совета депутатов изменился почти наполовину — из 15 депутатов только 8 сохранили мандаты в новом созыве, а прежний глава городской администрации занял должность заместителя главы администрации района.

Опыт муниципальных образований в Ленинградской области и в других регионах показывает как внутриэлитная конкуренция оформляется в виде соперничества между органами власти района и поселения [10, с. 26]. Существование в административном центре муниципального района двух местных администраций серьезно затрудняет монополизацию большинства ресурсов одной элитной группой.

В случае, если административным центром района является монопрофильный город, то существование самостоятельной городской администрации и связанная с этим вероятность появления и роста влияния второго «полюса» в локальной политической элите предсказуемо отражаются на отношениях с руководством градообразующего предприятия, которое логичным образом оказывается втянутым в конкуренцию за влияние между городской и районной администрацией. Степень участия менеджмента градообразующего предприятия в противостоянии прямо пропорциональна степени вовлеченности руководителей градообразующего предприятия в локальную политику. Кроме того, будучи заинтересованным, например, в более выгодных условиях предоставления земельных участков на правах аренды или в повышении тарифов на тепло, поставляемое городу заводской котельной, и защищая экономические интересы предприятия, руководство градообразующего завода может давать новые мотивы конкуренции, а то и вовсе

¹ В Тихвинском районе, как и в большинстве районов Ленинградской области, глава района одновременно занимает должность главы центрального городского поселения. Главы администраций как города, так и района принимались на работу по итогам конкурса на условиях контракта. О возможности и правовых условиях такой модели см. подробнее: [5, с. 23—24].

провоцировать конфликт между двумя элитными группами в административном центре.

В лице отдельной администрации центрального районного поселения местное сообщество обрело нового коллективного актора, выражающего, пользуясь концепцией П. Бурдые, в политическом поле интересы отдельной группы, действующей и в других полях, в первую очередь, в экономическом [12, с. 157].

Российская реформа местного самоуправления 2003–2009 гг. создала «новую политическую и правовую среду для взаимодействия политических и экономических акторов» [9, с. 23] на локальном территориальном уровне.

Деятельность отдельных городских органов самоуправления объективно создает условия для возникновения самостоятельных, независимых от районных органов власти локальных политико-административных элит, которые могут либо успешно противодействовать таким институциональным инновациям, как введение единой администрации города и района, либо, если районная политико-административная элита оказывается слабее, использовать эту инновацию в интересах максимизации собственного влияния и обретения более высокого статуса. Таким образом, материалы исследования дают пример того, как институциональный дизайн и территориальная организация местного самоуправления влияют на структурные характеристики локальной политико-административной элиты [14, с. 113]. Однако формирование двух полюсов элит происходило в исследованных случаях не в горизонтальной плоскости по линии «глава муниципального образования, избранный из состава совета депутатов, — глава администрации, нанятый по контракту» [14, с. 114], а по вертикали: «глава администрации муниципального района — глава администрации городского поселения».

Приведенный тезис подтверждается тем, что в районах — Волховском и Гатчинском, — имевших самостоятельные городские администрации еще до реформы местного самоуправления, т. е. располагавших с учетом институциональных возможностей большим временем для формирования независимых административно-политических элит, решения о переходе на модель объединенной администрации принимались труднее и позднее большинства других районов.

Таким образом, видно, что ключевую роль в избрании модели объединенной администрации города и района играет заинтересованность или, напротив, незаинтересованность локальных административно-политических элит, а также степень их консолидации или внутренней дифференциации.

Внутренняя структура локальной политической элиты, степень внутриэлитной дифференциации являются решающими факторами в вопросе объединения администраций районов и административных центров.

Приложение. Описание информантов

Информант 1. Горская Наталья Эдуардовна, 1950 г. р. Заместитель председателя совета депутатов Тихвинского городского поселения. Интервью 25 февраля 2009 г.

Информант 2. Мордвинова Раиса Порфирьевна, 1953 г. р. Председатель Бокситогорского местного отделения политической партии «Справедливая Россия: Родина/Пенсионеры/Жизнь», генеральный директор ООО «Фирма Флексопечать». Интервью 29 мая 2009 г.

Информант 3. Новожилов Владимир Иванович, 1940 г. р. Глава администрации муниципального образования «Бокситогорский район Ленинградской области» в 1993–2000 гг. Интервью 2 апреля 2011 г.

Информант 4. Уфимцев Андрей Васильевич, 1964 г. р. Председатель местного отделения партии «Справедливая Россия», депутат Совета депутатов Тихвинского городского поселения. Интервью 29 июля 2009 г.

Информант 5. Фоменко Марина Николаевна, 1960 г. р. Заместитель главы администрации Бокситогорского муниципального района по социальным вопросам. Интервью 2 апреля 2011 г.

Информант 6. Хухунаишвили Георгий Парменович, 1952 г. р. Глава Тихвинского муниципального района и Тихвинского городского поселения в 2007–2009 гг. на не освобожденной основе, с 2009 г. — депутат Тихвинского городского поселения, директор муниципального предприятия «Тихвинский городской рынок». Интервью 1 мая 2011 г.

Литература

1. Бабкина И. В., Волчкова Л. Т. Возможности неоинституционального подхода в исследовании качества местного самоуправления // Вестник СПбГУ. Сер. 12. Социология, психология, педагогика. 2012. Вып. 2. С. 247–253.
2. Вежновец И. А. Организация местного самоуправления в административных центрах муниципальных районов // Административное и муниципальное право. 2011. № 1. С. 18–24.
3. Кытманова Н. М. Местное самоуправление как институт власти: социально-политический аспект : дисс. ... канд. полит. наук. Ставрополь, 2004. 184 с.
4. Макаров И. И. Административно-территориальное устройство системы местного самоуправления в Ленинградской области // Управленческое консультирование. 2011. № 1. С. 26–35.
5. Макаров И. И. Актуальные проблемы правового статуса главы муниципального образования // Журнал российского права. 2007. № 7. С. 23–30.
6. Макаров И. И. О квазигегемонных способах развития местного самоуправления: к сравнительному анализу российских правовых экспериментов // Вопросы правоведения. 2014. № 6. С. 88–102.
7. Макаров И. И. Организационно-правовые аспекты возложения на администрацию муниципального района полномочий администрации поселения: опыт Ленинградской области // Управленческое консультирование. 2015. № 3.
8. Мотякова О. К вопросу о возможности объединения районной и городской администраций // Муниципальная власть. 2010. Март-апрель. С. 13–15.
9. Мохов В. П., Бурылова Л. А. Городская администрация и группы интересов: проблема институционализации отношений // Вестник Тамбовского университета. Сер. Гуманитарные науки. 2010. № 5. С. 23–28.
10. Подвицев О. Б., Витковская Т. Б., Рябова О. А. Основные характеристики городов Пермского края и проблема укрупнения муниципалитетов // Современный город: власть, управление, экономика. 2013. № 3. С. 20–31.
11. Праскова С. Единая администрация поселения и муниципального района: шаг вперед или два назад? // Муниципальное право. 2011. № 3. С. 6–19.
12. Самойлова А. С. Институциональные условия реализации модели сити-менеджмента в городском управлении // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. 2010. № 1. С. 154–170.
13. Слияние администраций ради роста или дележ властного пирога? : комментарий исполнительной дирекции Общероссийского конгресса муниципальных образований // Муниципальная Россия. 2012. № 4. С. 66–69.
14. Соснин Д. П. Институциональные факторы формирования и эволюции городских элит (на примере Удмуртской Республики) // Известия Саратовского университета. 2011. Т. 11. Сер. Социология. Политология. Вып. 4. С. 112–114.

References

1. Babkina I. V., Volchkova L. T. Possibilities of neoinstitutional approach in research of quality of local government [Vozmozhnosti neoinstitutstional'nogo podkhoda v issledovanii kachestva mestnogo samoupravleniya] // Bulletin of St.Petersburg State University. Series 12. Sociology, psychology, pedagogics [Vestnik SPbGU. Ser. 12. Sotsiologiya, psikhologiya, pedagogika]. 2012. V. 2. P. 247–253. (rus)

2. Vezhnovets I. A. *Organization of local government in administrative centers of municipal areas* [Organizatsiya mestnogo samoupravleniya v administrativnykh tsentrakh munitsipal'nykh raionov] // Administrative and municipal law [Administrativnoe i munitsipal'noe pravo]. 2011. N 1. P. 18–24. (rus)
3. Kytmanova N. M. *Local government as institute of the power: social and political aspect* [Mestnoe samoupravlenie kak institut vlasti: sotsial'no-politicheskii aspekt]. Dissertation. Stavropol. 2004. 184 p. (rus)
4. Makarov I. I. *Administrative and Territorial Arrangement of the System of Local Self-administration of Leningrad Region* [Administrativno-territorial'noe ustroistvo sistemy mestnogo samoupravleniya v Leningradskoi oblasti] // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2011. N 1. P. 26–35. (rus)
5. Makarov I. I. *Actual problems of legal status of the head of municipality* [Aktual'nye problemy pravovogo statusa glavy munitsipal'nogo obrazovaniya] // Journal of Russian law [Zhurnal rossiiskogo prava]. 2007. N 7. P. 23–30. (rus)
6. Makarov I. I. *About quasi-legitimate ways of development of local government: to the comparative analysis of the Russian legal experiments* [O kvazilegitimnykh sposobakh razvitiya mestnogo samoupravleniya: k sravnitel'nomu analizu rossiiskikh pravovykh eksperimentov] // Questions of jurisprudence [Voprosy pravovedeniya]. 2014. N 6. P. 88–102. (rus)
7. Makarov I. I. *Organizational and legal aspects of laying on the administration of the municipal district administrative powers of the settlement: the experience of the Leningrad Region* [Organizatsionno-pravovye aspekty vozlozheniya na administratsiyu munitsipal'nogo raiona polnomochii administratsii poseleniya: opyt Leningradskoi oblasti] // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2015. N 3. (rus)
8. Motyakova O. *On a question of possibility of merger of regional and city administrations* [K voprosu o vozmozhnosti ob'edineniya raionnoi i gorodskoi administratsii] // Municipal authority [Munitsipal'naya vlast']. 2010. March-April. P. 13–15. (rus)
9. Mokhov V. P., Burylova L. A. *City administration and groups of interests: problem of an institutionalization of the relations* [Gorodskaya administratsiya i grupy interesov: problema institutsionalizatsii otnoshenii] // Bulletin of the Tambov University. Series Humanities [Vestnik Tambovskogo universiteta. Seriya Gumanitarnye nauki]. 2010. N 5. P. 23–28. (rus)
10. Podvintsev O. B., Vitkovskaya T. B., Ryabova O. A. *Main characteristics of the cities of Perm Krai and problem of integration of municipalities* [Osnovnye kharakteristiki gorodov Permskogo kraia i problema ukрупneniya munitsipalitetov] // Modern city: power, management, economy [Sovremennyi gorod: vlast', upravlenie, ekonomika]. 2013. N 3. P. 20–31. (rus)
11. Praskova S. *Uniform administration of the settlement and municipal area: step forward or two back?* [Edinaya administratsiya poseleniya i munitsipal'nogo raiona: shag vpered ili dva nazad?] // Municipal law [Munitsipal'noe pravo]. 2011. N 3. P. 6–19. (rus)
12. Samoylova A. S. *Institutional conditions of realization of model of city management in a municipal government* [Institutsional'nye usloviya realizatsii modeli siti-menedzhmenta v gorodskom upravlenii] // Bulletin of Tomsk State University. Philosophy. Sociology. Political science [Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Filosofiya. Sotsiologiya. Politologiya]. 2010. N 1. P. 154–170. (rus)
13. *Merge of administrations: for the sake of growth or a sharing of imperious pie?* Comment of executive management of the All-Russian congress of municipalities [Sliyanie administratsii radi rosta ili delezh vlastnogo piroga? : kommentarii ispolnitel'noi direktsii Obshcherossiiskogo kongressa munitsipal'nykh obrazovaniy] // Municipal Russia [Munitsipal'naya Rossiya]. 2012. N 4. P. 66–69. (rus)
14. Sosnin D. P. *Institutional factors of formation and evolution of city elite (on the example of the Udmurt Republic)* [Institutsional'nye faktory formirovaniya i evolyutsii gorodskikh elit (na primere Udmurtskoi Respubliki)] // News of the Saratov University [Izvestiya Saratovskogo universiteta]. 2011. V. 11. Series Sociology. Political science [Sotsiologiya. Politologiya]. V. 4. P. 112–114. (rus)