

РЕКРУТИРОВАНИЕ ГЛАВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ: КРОССРЕГИОНАЛЬНАЯ ВАРИАТИВНОСТЬ В ВЫБОРЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ МОДЕЛЕЙ*

П.В. Панов, *Пермский федеральный исследовательский центр УрО РАН*

С точки зрения теории «принципал – агентских» взаимодействий губернаторы, как «принципалы», рассматривают глав муниципальных образований в качестве своих «агентов» и, следовательно, заинтересованы в том, чтобы иметь рычаги воздействия на процесс их рекрутирования. В 2014-15 гг., когда региональные власти получили возможность самостоятельно определять институциональную структуру МСУ, была введена новая, «конкурсная модель», которая усиливает влияние губернаторов на отбор глав МО. Однако, несмотря на то что эта модель получает все более широкое распространение по России в целом, обнаруживаются существенные кроссрегиональные различия. В частности, в некоторых регионах все еще практикуются прямые выборы глав МО. Сравнительный анализ показывает, что выборность глав имеет больше шансов сохраниться в субъектах РФ, где региональная власть в меньшей мере контролирует региональные элиты и политические процессы, а МСУ обладает большей финансовой самостоятельностью. Вместе с тем в статистическом плане эти взаимосвязи достаточно слабы, следовательно, институциональный выбор диктуется в большей мере ситуативными факторами, нежели долговременными тенденциями.

Ключевые слова: *местное самоуправление, глава муниципального образования, институциональные модели.*

В современном мире утвердился так называемый «дуалистический подход» к пониманию природы местного самоуправления. Это связано с тем, что «полная» самостоятельность муниципалитетов по отношению к государственной власти давно уже стала иллюзией, и попытки вернуть ее вряд ли имеют серьезную перспективу. Практически все публичные вопросы, имеющие мест-

ное значение, решаются в муниципалитетах не изолированно, а в более или менее тесной связи с государственной политикой по соответствующим вопросам. В значительной мере это диктуется современными технологиями, например, включенностью местных жилищно-коммунальных служб в масштабные инфраструктурные системы – электроэнергетику, водо-, тепло- и т.д. снабжение.

* Исследование выполнено за счет гранта РФФИ-ОГОН №17-13-59003 «Институциональные модели рекрутирования глав муниципальных образований и трансформация межэлитных взаимоотношений (Пермский край в сравнительной перспективе)».

Кроме того, «свобода действий» муниципалитетов в решении местных вопросов существенно ограничена наличием государственных стандартов, норм и правил, которые регулируют самые разнообразные виды социальной и хозяйственной деятельности (строительство, земельные отношения, образовательные стандарты и т.п.). Таким образом, МСУ фактически оказывается интегрированным в единую систему органов публичной власти, даже если нормативно оно отделено от государства. В этом смысле метафора «вертикаль власти», которая активно используется в современном российском общественно-политическом дискурсе, достаточно верно схватывает реальное положение вещей. Органы МСУ действительно встроены в систему публичной власти, которая не может не быть иерархической по своей сути.

Нельзя не отметить, что тесная взаимосвязь и, даже более того, взаимозависимость, взаимное переплетение органов власти разного уровня очень точно фиксируется в, пожалуй, самой влиятельной сегодня теории многоуровневого управления (multi-level governance – MLG). Первоначально этот термин был использован Гэри Марксом в 1993 г. в рамках исследований трансформации процесса принятия политических решений в Европейском союзе, когда стало очевидно, что здесь возникает новый (наднациональный) уровень публичной власти [10]. Очень скоро, однако, MLG вышла за узкие рамки изучения ЕС и стала рассматриваться как концепция, которая хорошо описывает трансформацию участия разнообразных субъектов, в том числе неправительственных, в управлении в современных обществах [5;11].

Вместе с тем очевидно, властная вертикаль может выстраиваться по-разному, так как иерархия, предполагая суборди-

нацию «нижестоящих» уровней власти относительно «вышестоящих», совсем не обязательно отрицает автономию «нижестоящих». Собственно, в этом и заключается главная идея «дуалистического подхода» к пониманию МСУ в его современной трактовке. Не случайно Европейская хартия местного самоуправления 1985 г. определяет МСУ следующим образом: «право и эффективная способность местных органов власти регулировать и управлять *в рамках закона* и под свою ответственность важной частью публичных дел *в интересах своего населения*» (курсив мой – П.П.)¹. Иначе говоря, предполагается, что органы МСУ являются одновременно и агентами государственной власти (в частности, в плане исполнения законов, но не только), и агентами местного сообщества. Институционально это закрепляется выборным порядком рекрутирования органов местного самоуправления – как представительных, так и глав муниципальных образований (МО).

Как представляется, в принципе, этот подход был закреплен в принятом в 2003 г. №-131 ФЗ, где определяются общие принципы организации местного самоуправления в России². С одной стороны, этот закон упорядочил организацию МСУ в стране, в том числе обязал субъекты РФ создать органы местного самоуправления, и это было важно, так как известно, что в некоторых регионах МСУ на уровне городов фактически отсутствовало [2]. С другой стороны, №-131 ФЗ давал возможность муниципальным образованиям самостоятельно определять институциональную структуру органов МСУ, предоставляя выбор между несколькими моделями. Две основные модели – «выборный мэр» (глава МО избирается населением и руководит администрацией) и «сити-менеджер», когда глава МО избирается из своего состава

¹ Европейская хартия местного самоуправления ETS N 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.). Режим доступа: <http://constitution.garant.ru/act/right/megdunar/2540485/> (проверено 18.05.2018).

² Здесь и далее №-131 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (проверено 18.05.2018).

депутатами представительного органа МСУ, а глава администрации назначается по конкурсу. Кроме того, иногда практиковался промежуточный вариант, когда глава избирался, но был лишь председателем местной легислатуры, а администрацией руководил сити-менеджер.

Таким образом, №-131 ФЗ обеспечивал некоторую автономию главы муниципального образования от региональной власти, поскольку он рекрутировался населением напрямую (на выборах) или косвенно (через избранных депутатов). Это отнюдь не означало, что региональные власти (в том числе персонально глава региона – «губернатор») не имели влияния на главу МО – «мэра». Будучи встроенным в единую систему органов публичной власти, мэр, разумеется, оказывался в отношениях субординации региону, тем более что деятельность МСУ достаточно сильно зависит от ресурсов, которые предоставляет регион (бюджетные трансферты и т.п.) [1]. Да и на выборах глав МО региональные власти вели себя достаточно активно, оказывая поддержку устраивавшим их кандидатам, что вполне естественно и разумно для системы «многоуровневого управления» [3]. Кроме того, в тех муниципальных районах (МР) и городских округах (ГО), где использовалась модель «сити-менеджер», губернатор имел прямое влияние на рекрутирование главы администрации, так как по закону половина членов конкурсной комиссии назначалась губернатором. И тем не менее, глава МО институционально оказывался агентом не только губернатора, но и населения муниципального образования.

Как представляется, в значительной мере именно с этим связаны дальнейшие трансформации системы МСУ. Они в полной мере вписываются в логику взаимоотношений типа «принципал – агент». Проблемы принципал-агентских взаимоотношений хорошо известны [см, например: 6; 9]. Агент, как рациональный актер, подчиняется принципалу, проводит его

политику лишь тогда, когда она совпадает с его предпочтениями. Если же агент не согласен с указаниями принципала, возникает проблема «оппортунизма агента», то есть он будет выполнять указания принципала лишь в том случае, если его действия контролируют. Эффективный контроль, однако, в полной мере недостижим, так как требует значительных издержек, да и в любом случае агент будет отклоняться от решений принципала в силу асимметричности информации. Следовательно, губернаторы, как принципалы, заинтересованы в том, чтобы главами МО были лояльные им персоны, разделяющие их политические (и неполитические) предпочтения и устремления. Иначе говоря, вполне рациональной стратегией губернаторов было стремление к тому, чтобы получить полномочия самостоятельно определять, кто будет стоять во главе муниципалитета, а также иметь возможность увольнять с должности тех глав, которые проявляют «оппортунизм».

В условиях, когда МСУ конституционно выведены из системы органов власти, полностью добиться этого невозможно, но на протяжении десятилетия после принятия №-131 ФЗ губернаторам удавалось постепенно продвигаться к этой цели. Как уже отмечалось, губернатор изначально через своих представителей в комиссии имел возможность влиять на назначение глав администраций МР и ГО, если в муниципалитете вводилась модель «сити-менеджера». Неудивительно, что уже в 2000-е гг. она получила достаточно широкое распространение. Во многих случаях губернаторы активно склоняли муниципальные образования к тому, чтобы ввести эту модель. В результате, если в 1990-е гг. в подавляющем большинстве городов использовалась модель «выборный мэр», то к 2012 г. примерно в половине из них выборы были отменены и введена модель «сити-менеджер» [12, 664]. Исследования показывают, что с большей вероятностью это происходило в регионах,

где сложились более жесткие авторитарные режимы [7; 8]. Тем не менее многие муниципалитеты сохраняли выборность глав МО, и по отношению к ним нужны были иные механизмы. Так, в 2009 г. губернаторы получили возможность отправлять избранных глав в отставку, правда не напрямую, а действуя через депутатов представительных органов МСУ.

Очевидно, политика, направленная на то, чтобы поставить глав МО под контроль губернаторов, стала возможной лишь в контексте строительства вертикали власти в стране в целом. Примечательно, что в 1990-е гг. Федеральный центр, как раз наоборот, поддерживал сильных глав муниципалитетов, видя в них противовес сильным губернаторам [4]. Во второй половине 2000-х гг., когда после отмены губернаторских выборов региональные лидеры были поставлены под контроль, ситуация изменилась, и возникла явная тенденция к тому, чтобы довести вертикаль власти до «логического конца». Не вдаваясь в дискуссию о том, насколько такая система эффективна в политико-управленческом плане, отметим, что само по себе это стремление вполне логично и объяснимо с точки зрения модели «принципал-агентских» отношений.

Одним из ключевых ограничений на пути продвижения этого курса была норма №-131 ФЗ, закрепляющая полномочия определять институциональную структуру органов МСУ за муниципальными образованиями. Поэтому новый этап реформирования МСУ в 2014-15 гг. имеет особое значение. Из множества новаций, которые были введены в этот период, в контексте рассматриваемой проблемы следует выделить две. Во-первых, право определять институциональную структуру МСУ (из имеющихся в Федеральном законе вари-

антов) было передано региональным органам власти. Во-вторых, была введена новая модель – избрание глав МО по конкурсу. Применительно к МР и ГО половина членов конкурсной комиссии назначается представителем органом соответствующего муниципального образования, а другая половина – губернатором, как и в случае с комиссией по назначению сити-менеджера, но здесь речь идет не о главе администрации, как это было и ранее, а именно о главах муниципалитетов. Конкурсная комиссия отбирает двух кандидатов, а депутаты представительного органа МСУ «избирают»³ из них главу МО, который непосредственно возглавляет администрацию. Конечно, это все еще не прямое назначение глав МО губернатором (невозможное в рамках действующей Конституции РФ), но нетрудно заметить, что данная модель дает губернатору максимально возможные рычаги влияния на рекрутирование глав муниципалитетов.

Следует отметить, что в целом региональные власти активно использовали эти нормы, чтобы усилить контроль над МСУ. Если оставить в стороне уровень поселений, особенно сельских, где имеется своя специфика в организации МСУ, и рассмотреть только муниципальные районы и городские округа, за прошедшее время (2015-17 гг.) тренд в сторону внедрения «конкурсной модели» совершенно очевиден. Об этом свидетельствуют официальные данные Министерства юстиции РФ⁴, представленные в табл. 1.

Доля глав МР, рекрутируемых на прямых выборах, уже в начале 2016 г. составляла всего 15,7%, а год спустя она снизилась до 13,3%. Использование конкурсной модели, напротив, увеличилось с 45,9% до 52,7%. Еще более явно эта тенденция проявляется в городских округах,

³ Термин «избрание» используется в законодательстве, однако в строгом смысле этого слова подобная процедура не является выборами.

⁴ Информационно-аналитические материалы Министерства юстиции РФ о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации. Режим доступа: <http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-gazvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya> (проверено 18.05.2018).

Эволюция моделей рекрутирования глав МР и ГО

Главы	Начало 2016 г.			Начало 2017 г.		
	Прямые выборы	Сити-менеджер	Конкурс	Прямые выборы	Сити-менеджер	Конкурс
Главы МР	281	686	820	236	605	936
Главы ГО, в т. ч. ГО – центры регионов	94	205	265	50	132	393
	12	41	27	8	36	36

где доля прямых выборов сократилась с 16,6% до 8,7%, а конкурсной модели – возросла с 47% до 68,3%. А из городских округов – региональных центров выборность глав МО осталась всего в 8.

Вместе с тем, несмотря на явную общероссийскую тенденцию, в кросс-региональном измерении наблюдается достаточно высокая вариативность. Следует еще раз отметить, что, по новым правилам, именно субъекты РФ имеют право определять институциональную структуру МСУ в своих муниципалитетах и, как показывает исследование, они ведут себя очень по-разному.

В некоторых регионах (Пермский край, Дагестан, Калмыкия и др.) было принято «простое решение» ввести конкурсную модель унифицированно во всех муниципалитетах, включая даже сельские⁵. Многие субъекты РФ разделили порядок рекрутирования глав МО в зависимости от типа муниципального образования. Как правило, городским и сельским поселениям они предоставили возможность самим выбирать между тремя возможными вариантами (прямые выборы, сити-менеджер и конкурс), а за МР и ГО была закреплена конкурсная модель. Таким путем пошли в Алтайском и Камчатском краях, Ивановской, Липецкой областях и т.д. Целый ряд регионов (Башкортостан, Татарстан, Северная

Осетия и др.) сохранил уже утвердившуюся модель с сити-менеджером, по крайней мере на уровне МР и ГО.

Во многих регионах законодатели обусловили выбор той или иной модели рекрутирования глав МО размерами муниципального образования, а также объемом передаваемых на уровень МО государственных полномочий. Например, в Свердловской области конкурс введен для всех МР, а также для тех ГО, где имеет место высокая степень концентрации возложенных на такие городские округа государственных полномочий. Правда, оказалось, что к этой категории относятся все ГО, так что по факту везде конкурсная модель⁶. Есть и такие регионы, где власти оставили выбор институциональной структуры МСУ на усмотрение отдельных муниципалитетов (Амурская область), правда, нередко это касается лишь части муниципальных образований. Например, в Тыве, Астраханской, Воронежской, Костромской областях все МО имеют право самостоятельно решать, как рекрутировать главу, кроме столичных муниципалитетов, где региональными законами введена конкурсная модель (в Костроме – сити-менеджер).

Возникает вопрос, есть ли какие-то универсальные объяснения вариативности в действиях регионов относительно МСУ, то есть некие факторы, которые обуслов-

⁵ В декабре 2015 г. Конституционный Суд РФ принял решение, что в отношении сельских поселений региональный законодатель не может устанавливать единственный вариант рекрутирования главы.

⁶ Для Екатеринбурга и Нижнего Тагила в региональном законе были установлены прямые выборы, но в 2018 г. были внесены поправки и введена конкурсная модель.

ливают выбор субъектами РФ институциональной модели организации местного самоуправления. Правда, спектр вариантов в поведении региональных властей настолько широк, что все разнообразие учесть достаточно проблематично, поэтому в данной работе, во-первых, в расчет взяты только МР и ГО, во-вторых, в фокус исследования поставлены два вопроса: 1) насколько жестко регион установил конкурсную модель для всех МР и ГО; 2) сохранили ли региональные власти возможность рекрутирования глав МР и ГО через прямые выборы. Эти вопросы, очевидно, взаимосвязаны, но не перекрывают друг друга, поскольку, как показано выше, варианты решения вопроса об институциональной модели МСУ намного более разнообразны.

Для ответа на поставленные вопросы были собраны данные по региональному законодательству относительно организации МСУ для МР и ГО. Для каждого из этих двух видов муниципалитетов были созданы две дихотомические переменные. Первая – «МРконкурс» и «ГОконкурс». Значение «1» присваивалось в том случае, если в регионе установлена конкурсная модель для всех МР и ГО (включая те случаи, когда в региональном законе обозначены некоторые исключения из общего правила, но для конкретных МО). В остальных случаях переменная получала значение «0». Вторая переменная – «МРвыборы» и «ГОВыборы». Значение «1» присваивалось в том случае, если региональные власти разрешают рекрутировать глав МР и ГО через прямые выборы (включая те случаи, когда для каких-то конкретных МО установлена иная модель). Если же прямые выборы в МР и ГО невозможны, переменная кодировалась как «0».

Так как переменные закодированы дихотомически, для анализа была использована биномиальная логистическая регрессия.

В качестве независимых в регрессионное уравнение включены несколько переменных, в которых отражены факторы, гипотетически способные повлиять на решения региональных властей по вопросу институциональной организации МСУ.

Поскольку конкурсная модель, при прочих равных условиях, дает губернатору наибольшие рычаги влияния на процесс рекрутирования главы МО, а прямые выборы – наименьшие, можно предположить, что более «сильные» губернаторы будут стремиться к тому, чтобы ввести конкурсную и отменить выборную модель. Под «силой» губернатора имеется в виду характер политического режима в регионе, степень авторитаризма, то есть способность губернатора контролировать региональные элиты и политические процессы в регионе в целом. Эмпирическим индикатором такого контроля являются электоральные результаты партии власти – Единой России (ЕР). Общеизвестно, что они в значительной мере обеспечиваются административной мобилизацией избирателей. Соответственно, более высокие результаты ЕР указывают на то, что региональные власти способны осуществлять жесткий контроль над политикой в регионе. Поэтому в качестве независимой переменной в анализе использована доля голосов, полученных ЕР в регионе на выборах в Государственную Думу 2016 г.⁷

Можно предположить, что если муниципалитеты стремятся сохранить большую автономию от региональных властей, то они будут более успешны в том случае, если обладают большими ресурсами. И наоборот, губернатору легче сломать возможное сопротивление муниципалов тогда, когда МСУ в большей мере зависит от финансовой поддержки региона. В качестве индикатора ресурсной базы муниципалитетов использована доля доходов местных бюджетов в доходах консолидированного

⁷ Официальные результаты выборов на сайте ЦИК РФ. Режим доступа: <http://old.cikrf.ru/> (проверено 18.04.2018).

бюджета субъекта РФ – «ДоляМестБюдж» (данные за 2016 г.)⁸.

Наконец, в регрессионное уравнение были введены несколько переменных, характеризующих социально-экономическое положение региона: 1) ВРП (валовой региональный продукт) на душу населения (логарифмирован)(ЛогВРПдн)⁹; 2) уровень бедности, то есть доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума (относительно среднероссийских показателей)¹⁰; 3) доля русских в населении региона (ДоляРУС)¹¹; 4) доля городского населения в субъекте РФ (ДоляГОР)¹². Принято считать, что эти показатели влияют на политические процессы в регионе. В частности, предполагается, что более богатые регионы с большей долей русского и городского населения характеризуются более сложной структурой элит, большей автономией отдельных сегментов, меньшей зависимостью от региональных властей.

В целом, можно ожидать, что в регионах с более авторитарным режимом, слабым в ресурсном плане местным самоуправлением, а также в тех, где выше бедность и ниже доля городского и русского населения, повышается вероятность введения конкурсной модели и, наоборот, снижается вероятность сохранения прямых выборов глав МО. Вместе с тем вполне возможна и противоположная логика. Можно предположить, что, напротив, в таких регионах у губернатора снижаются стимулы к тому, чтобы усиливать контроль над муниципалитетами, поскольку он уже и так обладает достаточным контролем, а учитывая, что решение по поводу способа рекрутирования глав

МО принимают депутаты регионального парламента, не имеющие прямой заинтересованности в той или иной модели рекрутирования, они в этом вопросе могут проявить лояльность губернатору, даже если последний не вполне контролирует депутатский корпус.

Результаты анализа, представленные в табл. 2, показывают, что в первая логика объяснения оказывается более релевантной. Переменная «ЕР2016» имеет отрицательные коэффициенты в моделях «МОвыборы» и «ГОвыборы», причем во втором случае значение коэффициента статистически значимо, а в первом близко к этому. В моделях «МРконкурс» и «ГОконкурс», напротив, знак коэффициентов «ЕР2016» положительный, правда они оказались статистически не значимы. Следует также заметить, что и переменная «ДоляМестБюдж» ведет себя в соответствии с этими ожиданиями, при этом в трех моделях из четырех значения ее коэффициентов близки к статистически значимым. Таким образом, выборность глав муниципальных образований, причем как МР, так и ГО, имеет больше шансов сохраниться в субъектах РФ, где региональная власть (а) меньше контролирует региональные элиты и политические процессы и (б) МСУ обладает большей финансовой самостоятельностью.

Что касается остальных переменных, их роль оказалась незначительной за исключением доли русских в населении региона. При этом оказалось, что она влияет позитивно на введение конкурсной модели рекрутирования глав МО (регрессионные коэффициенты статистически значимы) и меняет знак в моделях,

⁸ Рассчитано по: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2017. Росстат. М., 2017. Таблица 23.2; Формирование местного самоуправления в Российской Федерации. Росстат. М., 2016. Таблица 4.

⁹ Регионы России. Социально-экономические показатели. 2017/ Росстат. М., 2017. Таблица 10.2.

¹⁰ Регионы России. Социально-экономические показатели. 2016 / Росстат. М., 2016. Таблица 4.16.

¹¹ Всероссийская перепись населения 2010 г. на сайте Федеральной службы государственной статистики РФ. Режим доступа: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm (проверено 18.04.2018).

¹² Регионы России. Социально-экономические показатели. 2016 / Росстат. М., 2016. Таблица 2.3.

Результаты регрессионного анализа

Показатель	МРконкурс	ГОконкурс	МРвыборы	ГОВыборы
ЕР2016	0,110 (2,320)	1,598 (2,298)	-4,727 (3,006)	-6,202* (3,317)
ДоляРУС	2,660* (1,574)	3,425* (1,621)	-2,212 (1,866)	-1,778 (2,003)
ДоляГОР	-0,216 (2,912)	-2,261 (2,806)	-1,982 (3,476)	1,161 (3,539)
ЛогВРПдн	-1,380 (1,357)	1,341 (1,117)	1,323 (1,244)	0,033 (1,443)
Бедность	0,716 (0,749)	1,036 (0,754)	0,814 (0,837)	1,136 (0,934)
ДоляМестБюдж	-1,976 (2,880)	-3,752 (2,813)	5,647 (3,588)	5,849 (3,740)
Хи-квадрат	7,621	6,615	8,001	8,992
R2 Нэйджелкерка	0,123	0,105	0,146	0,164
Процент предсказанных	59,5	56,8	77,2	80,2
Значимость	*p<0.1			

где анализируется вероятность сохранения прямых выборов (но в этих случаях коэффициенты статистически не значимы). Этот результат укладывается скорее во вторую логику объяснений. Если исходить из того, что более высокая доля русского населения сопровождается менее сильными социальными связями и, соответственно, меньшим административным контролем, значимость коэффициентов «ДоляРус» говорит о том, что губернаторы стремятся укрепить институциональный контроль над муниципалитетами (ввести конкурсы) именно там, где у них дефицит политико-административного контроля. Так что и эта логика также обнаруживается в результатах анализа.

Тем не менее, следует заметить, что в целом построенные регрессионные модели оказались достаточно слабыми с точки зрения статистической значимо-

сти, и полученные результаты не могут рассматриваться как явное подтверждение / опровержение выдвинутых гипотез. Несмотря на то что анализ обнаруживает некоторые взаимосвязи в выборе модели рекрутирования глав МО в регионах России, они слабы. Это значит, что институциональный выбор диктуется в большей мере ситуативными факторами, нежели долговременными тенденциями. Кроме того, губернаторы, вероятно, по-разному понимают свои интересы в данном вопросе. В то время как одни руководители субъектов РФ стремятся максимально использовать появившиеся возможности институционального укрепления своего контроля над процессом рекрутирования глав МО, другие главы регионов, видимо, полагаются в большей мере на политико-административные, нежели институциональные рычаги власти.

Библиографический список

1. Зуйкина А.С. «Стратегии подчинения» региональных властей в отношении муниципалитетов в Пермском крае (на примере распределения межбюджетных трансфертов) // Вестник Пермского университета. Сер. «Политология». – 2014. – №1. – С. 55-71.
2. Нечаев В.Д. Факторы и предпосылки финансовой автономии местного самоуправления // Политические исследования. – 2004. – №6. – С. 36-46.
3. Панов П.В. Стратегии региональных властей на выборах глав муниципальных образований в Пермском крае // Вестник Пермского университета. Сер. «Политология». – 2014. – №4. – С. 5-15.
4. Туровский Р.Ф. Конфликты на уровне субъектов Федерации: типология, содержание, перспективы урегулирования // Общественные науки и современность. – 2003. – №6. – С. 79-89.
5. Alcantara C., Broschek J., Nelles J. Rethinking multilevel governance as an instance of multilevel politics: A conceptual strategy // Territory, politics, governance. – 2016. – № 1. – P. 33-51.
6. Delegation and agency in international organizations. // ed. by D. Hawkins, D. Lake, D. Nielson, M. Tierney. – Cambridge: Cambridge university press, 2006.
7. Gel'man V., Lankina T. Authoritarian versus democratic diffusions: explaining institutional choices in Russia's local government // Post-soviet affairs. – 2008. – № 1. – P. 40–62.
8. Golosov G., Gushchina K., Kononenko P. Russia's local government in the process of authoritarian regime transformation: incentives for the survival of local democracy // Local government studies. – 2016. – № 4. – P. 507–526.
9. Lafont J.-J. The theory of incentives: the principal-agent model. – Princeton, NJ: Princeton university press, 2002.
10. Marks G. Structural policy and multilevel governance in the EC // Cafruny A., Rosenthal G. (eds.) The State of the European Community. – New York: Lynne Rienner, 1993. – P. 391–410.
11. Multi-level governance. – Oxford: Oxford university press, 2004.
12. Reuter O.J., Buckley N., Shubenkova A., Garifullina G. Local elections in authoritarian regimes an elite-based theory with evidence from Russian mayoral elections // Comparative political studies. – 2016. – № 5. – P. 662-697.

**RECRUITING THE HEADS OF MUNICIPALITIES: CROSS-REGIONAL VARIABILITY
IN THE CHOICE OF INSTITUTIONAL DESIGN**

P.V. Panov

Perm Federal Research Center UB RAS

The transformation of the local government institutional structure in Russia over the last decade is examined from the view of the theory of «principal-agent» interactions. Governors as «principals» consider heads of municipalities as their «agents» and, therefore, are interested in having impact on their recruitment. In 2014-2015 when the regional authorities got powers to determine the institutional structure of local government, a new «contest model», which increases the influence of governors on the selection of the heads, was introduced. However, in spite of the fact that this model is becoming more widespread in Russia in general, there are significant cross-regional differences. Comparative analysis shows that the model of elected heads of municipalities has more chances to survive in those subjects of the Russian Federation, where the regional government (a) controls the regional elites and political processes to lesser extent and (b) the local communities have greater financial resources. At the same time, statistically these dependencies are rather weak, therefore, the institutional choice is dictated by situational factors rather than long-term tendencies.

Keywords: local government, head of municipality, institutional design.

Сведения об авторе

Панов Петр Вячеславович, доктор политических наук, главный научный сотрудник отдела по исследованию политических институтов и процессов, Пермский федеральный исследовательский центр УрО РАН (ПФИЦ УрО РАН), 614900, г. Пермь, ул. Ленина, 13А; e-mail: panov.petr@gmail.com.

Материал поступил в редакцию 14.06.2018 г.