

Петр Вячеславович Панов

доктор политических наук, профессор,
главный научный сотрудник
Отдела по исследованию политических институтов
и процессов Пермского федерального
исследовательского центра УрО РАН,
г. Пермь, Россия.
E-mail: panov.petr@gmail.com

Регина Игоревна Петрова

младший научный сотрудник
Отдела по исследованию политических институтов
и процессов Пермского федерального
исследовательского центра УрО РАН,
г. Пермь, Россия.
E-mail: rance.regina@mail.ru

КОНКУРСЫ ПО ИЗБРАНИЮ ГЛАВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: КОРРУПЦИОННАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ¹

В 2015 г. в России была введена конкурсная модель избрания глав муниципальных образований. Применительно к муниципальным районам (МР) и городским округам (ГО) половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом соответствующего муниципального образования, а другая половина – губернатором. Конкурсная комиссия предлагает двух кандидатов, а депутаты представительного органа местного самоуправления (МСУ) избирают из них главу МО, который непосредственно возглавляет администрацию. Отталкиваясь от казуса при проведении конкурса по избранию главы г. Чайковский, квалифицированного юристами как коррупциогенный, и опираясь на типологию неформальных институтов Гретхен Хелмке и Стивена Левитски, автор определяет коррупционную составляющую при проведении конкурсов по избранию

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке гранта РФФИ-ОГОН № 17-13-59003 «Институциональные модели рекрутирования глав муниципальных образований и трансформация межэлитных взаимоотношений (Пермский край в сравнительной перспективе)».

глав муниципалитетов не в уголовно-правовом ключе, а более широко – в качестве таких действий акторов, которые противоречат или как минимум существенно искажают политический смысл конкурсных процедур. В соответствии с дуалистической концепцией МСУ ключевая идея конкурсной модели рекрутирования заключается в согласовании позиций двух групп акторов: региональной власти и локальных элит. В этом контексте любые действия, направленные на навязывание своей кандидатуры, могут быть интерпретированы как коррумпирующие конкурсную модель. На примере нескольких конкретных случаев проведения конкурсов по избранию глав муниципалитетов в данной работе продемонстрировано, что спектр практик, коррумпирующих конкурсную модель, достаточно широк – от неформальной процедуры одобрения кандидатуры губернатором (практики согласования) до жесткого давления и принуждения по отношению к членам конкурсных комиссий, депутатам и кандидатам и даже до срыва конкурсных процедур.

Ключевые слова: глава муниципального образования, конкурс, формальные процедуры, неформальные институты, коррупция.

Из множества новаций, которые были введены на новом этапе реформирования местного самоуправления (МСУ) в 2014–2015 гг., особое значение имеет внедрение в практику рекрутирования глав муниципальных образований (МО) новой модели – избрания по конкурсу. Применительно к муниципальным районам (МР) и городским округам (ГО) половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом соответствующего муниципального образования, а другая половина – губернатором. Это похоже на так называемую модель сити-менеджера, которая получила широкое применение в РФ с середины 2000-х гг. Однако в новой модели речь идет не о главе администрации, как это было ранее, а именно о главах муниципалитетов. Конкурсная комиссия предлагает не менее двух кандидатов, из которых депутаты представительного органа МСУ избирают главу МО, непосредственно возглавляющего администрацию.

Из всех возможных вариантов (законодательно сохраняется возможность использовать и иные способы рекрутирования глав МО – прямое избрание, модель «сити-менеджер») указанный вариант дает губернатору максимально возможные рычаги влияния на персональный состав глав муниципалитетов. Неудивительно, что региональные власти активно задействуют конкурсную модель, чтобы усилить контроль над МСУ. Так, согласно официаль-

ным данным Министерства юстиции РФ, уже в 2017 г. по конкурсной модели проходили выборы в 52,7% муниципальных районов и 68,3% городских округов (Мониторинг развития... 2018).

Вместе с тем, несмотря на то что губернатор через своих представителей получает доминирующее положение в процессе рекрутирования главы МО по конкурсу, решение принимается депутатами представительного органа, и на этой стадии у региональных властей могут возникнуть некоторые проблемы. Поэтому, стремясь провести своего кандидата на должность главы, губернатор и его команда пытаются не допустить неугодных кандидатов до голосования в представительном органе, отсеив их на стадии работы конкурсной комиссии. В данном случае существенное значение приобретает процедура работы конкурсной комиссии. Примечательный случай произошел в г. Чайковский Пермского края, где в начале октября 2018 г. прокуратура города потребовала отменить Положение о проведении конкурса, поскольку обнаружила в нем «коррупционный фактор». Под этой формулировкой надзорный орган имел в виду, что Положение предъявляло завышенные требования к кандидатам, устанавливало некорректную методику оценки (пятибалльная шкала), что позволяло отсеять любого неудобного кандидата (Кадочников 2018).

Как представляется, решение прокуратуры г. Чайковский являет собой важный прецедент, поскольку правоохранительный орган квалифицировал действия субъектов процесса рекрутирования главы МО как коррупционные не вследствие выявления очевидных коррупционных фактов (подкуп и тому подобное), которые относятся к области уголовного права. В данном случае коррупционная составляющая касается процесса взаимодействий акторов, связанных с продвижением ими своих политических предпочтений путем определения институциональных процедур. На наш взгляд, это абсолютно верная постановка вопроса, поскольку понимание коррупции нельзя сводить лишь к уголовно наказуемым действиям. Коррупция – значительно более широкое понятие, это в числе прочего и «порча», «искажение» политических и политико-управленческих институтов и практик.

Как известно, институты (в процедурном понимании) – это «правила игры», которые регулируют социальные взаимодействия

(Норт 1997: 17-18). Однако всякое институциональное правило имеет дистрибутивные последствия (Knight 1992: 19), а поскольку они создаются самими акторами взаимодействия, то, разумеется, каждый актер стремится добиться наиболее выгодных именно ему условий. Поэтому очевидно, что само по себе стремление акторов продвигать свои политические интересы отнюдь не является коррупцией. В этой связи возникает непростой вопрос: в каком случае действия акторов по установлению соответствующих процедурных правил, а также те практики, которые воспроизводятся в процессе взаимодействий, считать коррупционными?

Для ответа на этот вопрос мы полагаем плодотворным обращение к завоевавшей большой авторитет в политической науке концепции неформальных институтов Гретхен Хелмке и Стивена Левитски. Неформальные институты определяются как «принятые в обществе, обычно неписанные правила, создающиеся, становящиеся известными и насаждающиеся вне официально санкционированных каналов» (Хелмке, Левитски 2007: 192). В свою очередь формальные институты – это «правила и процедуры, которые создаются, становятся известными и насаждаются через каналы, общепризнанные в качестве официальных» (Хелмке, Левитски 2007: 191). Чтобы проанализировать взаимодействие формальных и неформальных институтов, исследователи предложили четыре типа взаимосвязи. В основе типологии лежат два измерения. Первое есть степень совпадения результата работы формальных и неформальных институтов. Второе измерение основано на эффективности формальных институтов и связано с тем, насколько выполнены на практике принятые на бумаге правила и процедуры. Соответственно авторами предлагаются четыре типа неформальных институтов¹.

Первый тип (совпадение результатов формальных и неформальных институтов в сочетании с эффективностью первых) – дополняющие неформальные институты. Они «устраняют пробелы», которые всегда есть в формальных процедурных правилах и в этом смысле помогают эффективному взаимодей-

¹ Четвертый тип – замещающие неформальные институты – не будет рассматриваться, поскольку к проведению конкурсов по выборам глав МО он неприменим.

ствию по формальным процедурам. Например, поскольку при проведении конкурсов по выборам глав МО у разных участвующих в процессе акторов есть различные предпочтения, достаточно устойчивой является такая неформальная практика, как обмен между акторами мнениями и информацией относительно возможных действий и т.п. В такого рода неформальные взаимодействия активно вступают и потенциальные претенденты на должность главы. В целом нельзя не заметить, что подобные консультации – обычная практика в любом политическом процессе, который предполагает вовлечение различных акторов.

Второй тип (несовпадение результатов формальных и неформальных институтов в сочетании с эффективностью первых) – аккомодационные неформальные институты. По определению Хелмпке и Левитски, «они создают мотивы для такого поведения, которое существенно изменяет последствия соблюдения формальных правил без их прямого нарушения; они противоречат духу, но не букве формальных правил. Аккомодационные неформальные институты нередко создаются акторами, которые не одобряют последствий, создаваемых формальными правилами, но не имеют возможности изменить или открыто нарушить эти правила» (Хелмпке, Левитски 2007: 196). В качестве примера аккомодационных институтов авторы называют практику *power-sharing* (гарантированное участие в коалиционных правительствах всех основных политических партий независимо от результатов выборов), распространенный в Советском Союзе набор неформальных норм и практик под названием «блат» и т.п.

В данном случае важно подчеркнуть, что ключевое значение для идентификации аккомодационных неформальных институтов имеет тезис о том, что институты, строго говоря, не просто процедуры, а так или иначе коллективно осмысливаемые феномены (Панов 2011: 40-41); не случайно Хелмпке и Левитски говорят о «духе и букве формальных правил». Следовательно, необходимо, прежде всего, выявить этот «дух» – смысл института. Так, если мы рассматриваем конкурсы по избранию глав муниципалитетов, надо понять, в чем смысл этой модели рекрутирования глав МО.

Мы полагаем, что он логично вытекает из дуалистической концепции 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 местного значения решаются в муниципалитетах не изолированно, а в более или менее тесной связи с государственной политикой по соответствующим направлениям. Так или иначе, МСУ по факту оказывается интегрированным в единую систему органов публичной власти, даже если формально оно отделено от государства. Вместе с тем очевидно, что властная вертикаль может выстраиваться по-разному, поскольку иерархия, предполагая субординацию 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 собственную ответственность важной частью публичных дел в интересах своего населения» (Европейская хартия... 1985). То есть органы МСУ являются одновременно и агентами государственной власти (в частности, в плане исполнения законов, но и не только), и агентами местного сообщества. Таким образом, мы полагаем целесообразным участие в процессе рекрутирования главы МО представителей как государства, так и населения.

С точки зрения дуалистической концепции МСУ именно так и может пониматься конкурсная модель выборов глав МО. Соответственно смысл институциональных процедур заключается в том, что в процессе проведения конкурса должны согласовываться предпочтения жителей муниципалитета (через депутатов представительного органа) и региональной власти (через представителей губернатора в конкурсной комиссии). Иначе говоря, «дух» конкурсной модели – согласование интересов наиболее заинтересованных акторов, следовательно, аккомодационными будут те неформальные институты и практики, которые, не нарушая формальных процедур, противоречат идее согласования (делиберации, дискуссии, компромисса и т.д.). Например, «силовое» продвижение региональной властью сво-

его кандидата (давление на членов конкурсной комиссии, на депутатов), недопуск кандидата к конкурсной процедуре или его снятие с конкурса по надуманным (формальным) основаниям и т.п. следует рассматривать как аккомодационную практику. При этом следует учесть, что дискриминационные приемы обычно применяются к тем потенциально сильным кандидатам, которые выдвигаются на должность главы, не получив одобрения («согласия») губернатора. В этом смысле сама неформальная процедура согласования списка кандидатов с губернатором также является, по сути, коррупционной. К этой же категории относится и упомянутый казус в г. Чайковский, когда заинтересованные акторы манипулировали формальными процедурами. На наш взгляд, чайковская прокуратура верно интерпретировала это как коррупцию. Действительно, такие действия противоречат самой идее конкурса по выбору глав как института согласования позиций. Не нарушая «букву закона», это искажает смысл и, следовательно, коррумпирует институт.

Коррупционными при данном подходе являются и неформальные институты третьего типа – конкурентные институты (несовпадение результатов формальных и неформальных институтов в сочетании с неэффективностью первых). Не случайно в качестве примера конкурентных неформальных институтов Хелмке и Левитски называют именно коррупцию (в узком смысле), а также клиентелизм, клановую политику и т.д. В процессе проведения конкурсов по избранию глав МО конкурентными могут быть названы такие достаточно часто встречающиеся неформальные практики, как срыв работы конкурсной комиссии и срыв заседания представительного органа МСУ. Подобные случаи свидетельствуют, что формальные правила, если бы они были использованы, имели бы иные последствия. Иначе инициаторам срыва конкурса не было бы смысла этим заниматься. Но тот факт, что им удается сорвать конкурс, указывает на то, что формальный институт неэффективен.

Ниже представлены описания нескольких случаев, когда в процессе проведения конкурса явно прослеживается коррупционная составляющая, хотя результаты их оказываются противоположными.

Чусовской муниципальный район. Специфика территории обусловлена статусом Чусового как моногорода. Несмотря

на то что градообразующее предприятие, Чусовской металлургический завод (ЧМЗ), принимает активное участие в местной политике, элитная структура данной территории достаточно сложная. В результате многие годы борьба за власть в районе протекала в рамках треугольника «завод – город – район». При этом долгое время городской и районный уровни власти находились под контролем разных группировок, персонифицированных в фигурах Виктора Бурьянова и Николая Симакова. В 2005 г. Симаков победил Бурьянова на выборах главы района; впрочем, последний в скором времени был избран главой города. Симаков рассматривался поначалу как креатура завода, но достаточно быстро его отношения с заводом осложнились. Тем не менее на следующих выборах, в 2011 г., он сумел снова выиграть у своего давнего оппонента. Так или иначе, в Чусовом сложилась полицентричная структура власти. На выборах главы городского поселения в 2013 г., в которых Бурьянов не принимал участия, победу одержал Сергей Белов, кандидатура которого была поддержана заводом. У нового главы города так и не получилось наладить конструктивное взаимодействие с Симаковым, и это явно сказалось в процессе проведения конкурса на пост главы района, который проходил в апреле 2016 г., когда в качестве согласованной с администрацией края и заводом кандидатуры был выдвинут Белов.

Всего в конкурсе участвовали 9 человек. В качестве «технического» кандидата называют сотрудника администрации Сергея Архипова (подчиненный Белова), который потом и составил ему компанию в финале. Остальных претендентов можно разделить на несколько групп – люди Симакова, представители силовых структур, имеющие некоторую протекцию, и самостоятельные лица, целью участия которых в конкурсе было стремление заявить о себе. Фактически у всех кандидатов была мотивация бороться за пост главы района, однако основная борьба шла между Беловым и представителями Симакова.

Формально процедура проводилась по правилам, но были и отклонения. Так, например, двух участников конкурса попросили не представлять перед комиссией свои проекты социально-экономического развития территории, заведомо понимая, что проекты сильные и стоящие, а отказ от презентации своей программы означает автоматическое исключение из участия в кон-

курсе: «К нам приехали представители губернатора и попросили не выступать с проектами. Сказали, что результат конкурса уже определен. И зачем нам нужен проигрыш на глазах у всех. Хотя у нас были очень серьезные проекты. Взять, к примеру, программу финалиста, представителя городской администрации, который на 5 страницах (минимум по нормативам было 15 страниц) рассказывал о необходимости развития сельского хозяйства в моногороде. В данном случае очевидно, что ни о какой объективности речи не идет. Поэтому сама процедура формально обеспечивала конкурентность, но фактически – нет»¹.

В итоге по решению конкурсной комиссии в финал прошли Белов и Архипов, после чего эти две кандидатуры были предложены на рассмотрение депутатов Земского собрания. По словам одного из кандидатов на пост главы района, перед итоговым голосованием на депутатов оказывалось давление, были подключены все краевые ресурсы: «Для каждого был подобран свой рычаг давления, потому что понимали, что не поддержат его депутаты. Большинство голосов он (Белов) набрал буквально “с боем”». Но и после избрания Белова главой района ситуация в территории еще оставалась напряженной. Представители Н. Симакова попытались оспорить результаты выборов в суде, заявляя о нарушении некоторых процедурных моментов, но поддержку суда не получили.

Копейск. Город в Челябинской области, входящий в агломерацию Большой Челябинск. Население города в 2017 г. составляло около 147 тыс. человек. До 1990-х гг. город являлся промышленным центром, специализируясь на добыче угля и производстве угольных и соляных комбайнов. На данный момент все шахты закрыты, однако в черте города функционируют несколько предприятий по производству полиэтиленовой пленки (ОАО «Союз полимер»), крупнейший в стране производитель горнодобывающего оборудования (ОАО «Копейский машиностроительный завод»), агропромышленный комплекс по производству и продаже растительных масел («Сигма»). Вопрос о необходимости избрания нового главы города возник, когда в июле 2016 г. действующего на тот момент мэра Вячеслава Истомина (руководил городом с 2011 г.) арестовали по обвинению в получении взяток.

¹ Экспертные интервью с представителями местных элит (май-октябрь 2016 г., всего 10 интервью). Из личного архива авторов.

Исполняющим обязанности был назначен заместитель главы города по социальным вопросам Владимир Бисеров.

На момент проведения конкурсных процедур, проходивших в ноябре-декабре 2016 г., было заявлено 15 претендентов. Фаворитами конкурса являлись Бисеров, выдвинутый местным отделением партии «Единая Россия» и поддержанный губернатором Борисом Дубровским, и заместитель начальника Уральского регионального центра МЧС по противопожарной службе Валерий Устинов, когда-то руководивший пожарной частью Копейска, кандидатура которого активно лоббировалась местными группами, имеющими влияние на часть депутатского корпуса. Региональные власти пытались оказать массированное давление на конкурсную комиссию и депутатов Городской думы. Руководитель общественной приемной «Единой России», депутат Законодательного Собрания области Владимир Горнов, курирующий этот округ, и даже губернатор Дубровский лично приезжали в город (Золотухина 2016). Тем не менее конкурсная комиссия по результатам голосования допустила к конкурсу и Бисерова, и Устинова, а на заседании Городской думы фракция «Единой России» раскололась, и главой города был выбран Устинов, набравший 14 голосов, тогда как за Бисерова проголосовали 11 депутатов (Главой Копейска... 2016). Правда, Устинов проработал в статусе нового мэра не больше двух недель и, ссылаясь на проблемы со здоровьем, подал в отставку, а исполняющим обязанности вновь стал Бисеров.

Таким образом, в обоих случаях обнаруживаются попытки региональных властей влиять на выборы, которые могут быть интерпретированы как аккомодационные практики. Не нарушая букву закона, действия губернаторов и их представителей явно вступали в противоречие с идеей конкурсной модели рекрутирования глав МО, предполагающей не навязывание своего кандидата, а согласование позиций местных и региональных элит. В некоторых случаях, когда продвинуть своего кандидата не удастся, регионалы идут дальше и срывают конкурс, предпринимая шаги, которые фактически нивелируют формальные процедуры (делают их неэффективными). Ярким примером этого был конкурс по избранию главы г. Кунгура.

Кунгур представляет собой одно из наиболее крупных муниципальных образований Пермского края с населением 67 857 чел.

(перепись 2011 г.). В Кунгуре нет крупных предприятий, однако вследствие достаточно высокой степени диверсификации экономической ситуация города относительно стабильна. Здесь традиционно развиты торговля и сфера услуг. Из-за отсутствия крупных бизнес-групп ключевую роль в политической жизни города играют средний и мелкий бизнес, руководители муниципальных предприятий и учреждений, а также представители силовых структур. Еще одно следствие социально-экономической специфики города – высокая степень фрагментации локальной элиты, при этом возникающие коалиции элитных групп нестабильны, аморфны и достаточно ситуативны.

Все это повлияло на политический процесс, особенно после того как в 2004 г. отошел от активной политической деятельности долгое время возглавлявший город Николай Каданцев. Борьбу за кресло мэра вели две коалиции элитных групп, которые выдвинули своих кандидатов – Амира Махмудова и Романа Кокшарова. Под знаком их соперничества протекли выборы в 2004, 2008 и 2011 гг. На первых победил Махмудов, на последующих – Кокшаров; впрочем, на последних выборах его победа была обеспечена отказом Махмудову в регистрации. Что примечательно, отнюдь не все акторы входили в ту или иную группировку, многие вели свою игру (о чем говорит, в частности, большая степень распыления голосов на выборах главы города в 2004 и 2008 гг.). При этом следует подчеркнуть, что указанные коалиции были крайне нестабильны. Так, после поражения Махмудова в 2008 г. группировка, которая ассоциировалась с ним, фактически распалась; впрочем, он сохранился как значимая фигура в локальной политике. Более того, не только поражение, но и победа инкумбента сопровождалась переформатированием локальной элиты, что произошло после повторной победы Кокшарова в 2011 г.

Как представляется, именно это оказало существенное влияние на процесс рекрутирования главы города по новой системе. Вопрос о выборах возник намного ранее истечения срока полномочий инкумбента по причине того, что Кокшаров был назначен на должность регионального министра территориального развития. Разумеется, он стремился оставить во главе города человека из своей команды (своего заместителя Василия Толстого). Однако в окружении губернатора не все были

согласны с только что назначенным министром, часть крупных чиновников поддержала другого кандидата. Кроме того, активизировались оппозиционные по отношению к Кокшарову элитные группы. Все это создало серьезную конкуренцию. Документы на конкурс подали семь кандидатов, но уже на этой стадии их принятия конкурсная комиссия отсеяла двух человек. Разногласия в краевой администрации относительно кандидатуры на пост главы города привели к тому, что регионалы предпочли сорвать конкурс. Сначала они не приехали на заседание конкурсной комиссии, которая должна была отобрать из оставшихся 5 кандидатов двоих для голосования в Городской думе, а затем проголосовали так, что большинство голосов получил лишь один кандидат, и это означало, что конкурс не состоялся.

Повторный конкурс провели спустя два месяца, в декабре 2015 г. Исполняющий обязанности главы Толстой, которого продолжал поддерживать Кокшаров, снова выдвинул свою кандидатуру. На этот раз, однако, явно сказался такой фактор кунгурской политики, как аморфность коалиций. Часть депутатов Городской думы во главе с председателем Андреем Подосеновым, который ранее поддерживал Кокшарова (а на выборах 2011 г. в Думу прошли практически все кандидаты, кто пользовался поддержкой Кокшарова), выдвинули своего кандидата, председателя счетной палаты города Ларису Елтышеву. Одновременно группировки, давно оппонировавшие Кокшарову, консолидировались вокруг его бывшего заместителя Николая Пилипчука. Таким образом, в конкурсе участвовали сразу несколько сильных кандидатов, а всего подали документы шесть человек. В окружении губернатора снова возникли разногласия, но в конечном итоге ставка была сделана не на Толстого, а на Елтышеву. Понимая, что голосование депутатов Городской думы не вполне предсказуемо, команда губернатора предприняла усилия, чтобы отсеять ключевых кандидатов еще до заседания Городской думы. И Толстой, и Пилипчук сняли свои кандидатуры перед последним заседанием конкурсной комиссии, которая в результате выдвинула для голосования в Думе Елтышеву и заместителя главы города Василия Терехина. Но даже в этих условиях кандидатура Елтышевой прошла с большим трудом: из 22 депутатов за нее проголосовали 14, Терехин получил 2 голоса, а 6 бюллетеней были испорчены.

* * *

Таким образом, отталкиваясь от казуса при проведении конкурса по избранию главы г. Чайковский, квалифицированного юристами как коррупциогенный, и опираясь на типологию неформальных институтов Хелмке и Левитски, мы предлагаем определять коррупционную составляющую при проведении конкурсов по избранию глав муниципалитетов не в уголовно-правовом ключе, а более широко – как такие действия акторов, которые противоречат или как минимум существенно искажают политический смысл конкурсных процедур. В соответствии с дуалистической концепцией МСУ ключевая идея конкурсной модели рекрутирования заключается в согласовании позиции двух групп акторов: региональной власти и локальных элит. В этом контексте любые действия, направленные на навязывание своей кандидатуры, могут быть интерпретированы как коррумпирующие конкурсную модель. Спектр их достаточно широк – от неформальной процедуры одобрения кандидатуры губернатором (практики согласования) до жесткого давления и принуждения по отношению к членам конкурсных комиссий, депутатам и кандидатам и даже вплоть до срыва конкурсных процедур.

Материал поступил в редколлегию 26.10.2018 г.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Главой Копейска стал офицер МЧС [Электронный ресурс], 05.12.2016. URL: https://ura.news/news/1052270015?story_id=305 (дата обращения: 23.07.2018).

Европейская хартия местного самоуправления ETS № 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.) [Электронный ресурс]. URL: <https://admmegion.ru/gov/laws/detail.php?ID=44909> (дата обращения: 23.07.2018).

Золотухина А. 2016. Челябинского представителя Медведева обвинили в угрозах [Электронный ресурс], 24 окт. URL: <https://ura.news/articles/1036269330> (дата обращения: 18.08.2018).

Кадочников К. 2018. Комиссия выполняема [Электронный ресурс] // Коммерсант (Пермь). № 184. 9 окт. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3764941> (дата обращения: 09.10.2018).

Мониторинг развития системы местного самоуправления [Электронный ресурс] : информ.-аналит. материалы Министерства юстиции РФ, 21.08.2018. URL: <http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 18.05.2018).

Норт Д. 1997. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М. : Фонд эконом. кн. «Начала». 180 с. (Современная институционально-эволюционная теория).

Панов П.В. 2011. Институты, идентичности, практики: теоретическая модель политического порядка. М. : Рос. полит. энцикл. (РОССПЭН). 230 с.

Хелмке Г., Левитски С. 2007. Неформальные институты и сравнительная политика // Прогнозис. № 2. С. 188-211.

Knight J. 1992. *Institutions and Social Conflict*. Cambridge : Cambridge Univ. Press. 247 p.

Petr V. Panov, Doctor of Political Sciences, Principal Research Fellow, Perm Federal Research Centre, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, Perm, Russia. E-mail: panov.petr@gmail.com

Regina I. Petrova, Junior Research Fellow, Perm Federal Research Centre, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, Perm, Russia. E-mail: rance.regina@mail.ru

«CONTEST MODEL» OF THE MUNICIPALITY'S HEAD RECRUITMENT: CORRUPTION COMPONENT

Abstract. In 2015, “contest model” for the election of heads of municipalities was introduced in Russia. In the case of municipal districts and urban districts (GO), half of the members of the contest commission are appointed by the representative body of the respective municipality, and the other half – by the governor. The contest commission selects two candidates, and deputies of the representative body of the local government elect the head of the municipality from them, who directly heads the administration. Based on the incident, which took place in Tchaikovsky city, and was qualified by lawyers as “corruption”, and relying on the typology of informal institutions, which was developed by G. Helmke and S. Levitski, the article proposes to determine the corruption component in “contest model” of municipal heads recruitment more generally than in criminal sense – as such actions that contradict or, at least, substantially distort the political meaning of the “contest model” procedures. If we proceed from the dualistic concept of local self-government, the key idea of “contest model” is to align the positions of two groups of actors: regional authorities and local elites. In this context, any actions aimed at imposing one’s candidacy can be interpreted as corrupting the model. Using the example of several empirical cases of holding contests for electing the heads of municipalities, it has been demonstrated that the range of practices that corrupt “contest model” is quite wide – from the informal obligation of “approving” the candidate by the governor to hard pressure and coercion against members of competitive commissions, deputies and candidates, and up to the breakdown of “contest” procedures.

Keywords: head of municipality; “contest model”; formal institutions; informal institutions; corruption.

References

Evropeyskaya khartiya mestnogo samoupravleniya ETS № 122 (Strasbourg, 15 oktyabrya 1985 g.) [European charter of local self-government (Strasbourg, 15.10.1985)], available at: <https://admmegion.ru/gov/laws/detail.php?ID=44909> (accessed July 23, 2018). (in Russ).

Glavoy Kopeyska stal ofitser MChS, 05.12.2016 [The head of Kopeisk became the EMERCOM officer, 05.12.2016], available at: URL: https://ura.news/news/1052270015?story_id=305 (accessed July 23, 2018). (in Russ).

Helmke G., Levitsky S. *Neformal'nye instituty i sravnitel'naya politika* [Informal institutions and comparative politics], *Prognosis*, 2007, no. 2, pp. 188-211. (in Russ).

Kadochnikov K. *Komissiya vypolnima* [Commission is feasible], *Kommersant (Perm')*, 2018, no. 184, October 09, available at: <https://www.kommersant.ru/doc/3764941> (accessed October 09, 2018). (in Russ).

Knight J. *Institutions and Social Conflict*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 1992, 247 p.

Monitoring razvitiya sistemy mestnogo samoupravleniya: inform-analit. materialy Ministerstva yustitsii RF, 21.08.2018 [Monitoring the development of the system of local self-government: Information and analytical materials of the Ministry of Justice of the Russian Federation, 21/08/2018], available at: <http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya> (accessed 18 May 2018). (in Russ).

Nort D. *Instituty, institutsional'nye izmeneniya i funktsionirovanie ekonomiki* [Institutions, institutional changes and the functioning of the economy], Moscow, Fond ekonom. kn. «Nachala», 1997, 180 p. (in Russ).

Panov P.V. *Instituty, identichnosti, praktiki: teoreticheskaya model' politicheskogo poryadka* [Institutions, identities, practices: a theoretical model of political order], Moscow, Ros. polit. entsikl. (ROSSPEN), 2011, 230 p. (in Russ).

Zolotukhina A. *Chelyabinskogo predstavatelya Medvedeva obvinili v ugrozakh*, 24.10.2016 [Chelyabinsk representative Medvedev accused of threats, 24.10.2016], available at: <https://ura.news/articles/1036269330> (accessed August 18, 2018). (in Russ).