МОДЕЛЬ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В «УМНОМ ГОРОДЕ»: МЭР ИЛИ СИТИ-МЕНЕДЖЕР

Слатинов Владимир Борисович, доктор
политических наук, заведующий
кафедрой государственного и
муниципального управления Курского
государственного университета

МОДЕЛЬ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В «УМНОМ ГОРОДЕ»: МЭР ИЛИ СИТИ-МЕНЕДЖЕР

Одно из важнейших последствий 131-ФЗ – необходимость определиться с моделью управления в МО.

Наличие ограниченной вариативности:

- (1) глава города + глава администрации – избранный населением на прямых выборах наряду с представительным органом;
- (2) глава города избирается представительным органом из его состава, глава администрации (сити-менеджер) нанимается по контракту после отборочной комиссии, сформированной с участием областных властей;
- (3) глава города избирается на прямых выборах населением и возглавляет представительный орган, глава администрации нанимается по контракту как в модели № 2.

МОДЕЛЬ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В «УМНОМ ГОРОДЕ»: МЭР ИЛИ СИТИ-МЕНЕДЖЕР

Модель № 3 содержит в себе потенциальный конфликт «ресурсов и легитимности» (что проявилось в Брянске в 2005 году – в течение года введена и отвергнута, заменена на модель №2).

Сегодня в регионах Черноземья – сосуществование моделей № 1 и № 2.

Можно ли говорить о сравнении эффективности указанных моделей?

МОДЕЛЬ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В «УМНОМ ГОРОДЕ»: МЭР ИЛИ СИТИ-МЕНЕДЖЕР

Исследование сравнительных характеристик и институциональных эффектов внедрения указанных моделей проводится с 2003 года.

Сегодня можно говорить об институциональных эффектах моделей. В нашем исследовании особое внимание – взаимосвязи моделей и характером регионального политического режима и системы управления.

В контексте нашего исследования будет использоваться категория «локальный (городской) режим», то есть городская система политико-экономического управления

МОДЕЛЬ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В «УМНОМ ГОРОДЕ»: МЭР ИЛИ СИТИ-МЕНЕДЖЕР

В Гельман, С. Рыженков

Городские системы политико-экономического управления (локальные режимы) формируются и функционируют под воздействием следующих факторов: (1) внешних по отношению к локальным режимам структурных характеристик (географическое положение, ресурсы, социально-экономическая структура, общий контекст развития страны и глобальной экономики); (2) политических возможностей, задающих политическую и институциональную среду для локальных режимов и стимулы-ограничения для их акторов; (3) механизмов политико-экономического управления, осуществляемого на вышестоящих уровнях посредством политического курса. В свою очередь, **результаты деятельности городских систем политико-экономического управления (локальных режимов) возникают как следствие взаимодействия акторов в рамках, задаваемых локальными институтами (формальными и неформальными). Эти результаты проявляются на трех взаимосвязанных аренах локального уровня – политической власти (local politics), политических курсов (local policies) и политико-экономического управления (local governance).**

МОДЕЛЬ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В «УМНОМ ГОРОДЕ»: МЭР ИЛИ СИТИ-МЕНЕДЖЕР

Выбор формальной структурной модели организации муниципальной власти в городских округах в рамках, предложенных 131-ФЗ, представлял собой важный элемент институциональной трансформации локальных режимов, поэтому испытывал активное влияние трех обозначенных выше факторов. Определяющими стали политические возможности и тренды, формируемые на федеральном уровне (формальные модели и нормы 131-ФЗ, практика рецентрализации и «вертикализации» системы управления страной), сочетающиеся с трансформацией региональных режимов (отмена губернаторских выборов, внутрирегиональная «вертикализация», угасание политической конкуренции как продолжение федеральных трендов, широкое привлечение на губернаторские посты «варягов»), а также расстановка сил акторов на локальном уровне.

МОДЕЛЬ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В «УМНОМ ГОРОДЕ»: МЭР ИЛИ СИТИ-МЕНЕДЖЕР

Экономический рост 2000-2008 годов качественно трансформировал мотивации локальных акторов. В административных центрах регионов сформировались «режимы роста и развития» (В. Гельман, С. Рыженков), которые подкреплялись бумом в сферах строительства, розничной торговли, сервиса, инфраструктуры (отчасти) и связанных с ними секторах экономики. Указанные процессы повлияли на характер локального политико-экономического управления, которое столкнулось с проблемами, отчасти сходными с теми, которые некогда стояли в повестке дня городских режимов американских и европейских городов.

В частности, наблюдалось повышение абсолютной и относительной ценности земли и недвижимости как ресурсов развития, а также усиление влияния бизнеса (местного, регионального, реже – федерального) на процессы принятия решений в сфере городского управления. Последнее обстоятельство особенно ярко проявилось через массовое участие представителей бизнес-сообщества в выборах в представительные органы городов и вытеснение ими оттуда представителей интеллигенции (формирование «бизнес-большинства» в представительных органах региональных столиц)

МОДЕЛЬ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В «УМНОМ ГОРОДЕ»: МЭР ИЛИ СИТИ-МЕНЕДЖЕР

Издержки оппортунистического поведения для большинства бизнес-игроков (например, политическое оппонирование региональной и местной власти) были выше встраивания в «вертикаль» и «партию власти». Таким образом, формировались условия, когда резкое снижение политической конкуренции на региональном и муниципальном уровне «компенсировалось» для заинтересованных игроков участием в «партии власти», превратившейся в механизм сопряжения интересов различных заинтересованных групп, включая представителей публичной власти и основных экономических игроков. В тех регионах, где управляемость политического пространства достигла особенно высокой величины, под контроль исполнительной власти попадали и отделения оппозиционных политических партий; в этом смысле вхождение региональных или местных бизнес-игроков в оппозиционные структуры также санкционировалось, участие в оппозиции не исключало их из «коалиций роста».

МОДЕЛЬ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В «УМНОМ ГОРОДЕ»: МЭР ИЛИ СИТИ-МЕНЕДЖЕР

В этих условиях наиболее предпочтительным вариантом функционирования органов местного самоуправления в административных центрах субъектов РФ становится модель с нанимаемым сити-менеджером, сформированным на выборах представительным органом и избранным из его состава главой муниципального образования. Указанная модель позволяет решить сразу несколько обозначившихся в процессе децентрализации и политической «вертикализации» ключевых проблем.

МОДЕЛЬ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В «УМНОМ ГОРОДЕ»: МЭР ИЛИ СИТИ-МЕНЕДЖЕР

Во-первых, избежать «конфликта легитимностей», поскольку после отмены губернаторских выборов наличие в административном центре субъекта РФ руководителя, получившего мандат на всенародных выборах, делало его в определенном смысле более легитимным, нежели главу субъекта РФ.

МОДЕЛЬ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В «УМНОМ ГОРОДЕ»: МЭР ИЛИ СИТИ-МЕНЕДЖЕР

Во-вторых, логика «вертикализации» требовала встраивания глав городов в новую управленческую конструкцию, а найм сити-менеджера представительным органом муниципалитета, где вследствие упадка политической конкуренции и формирования «коалиции роста» основное преобладание получали представители «партии власти», как правило, из бизнес-среды, да еще с официальным участием представителей областной власти в конкурсных комиссиях по отбору кандидатов, представлял собой именно такой механизм интеграции.

МОДЕЛЬ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В «УМНОМ ГОРОДЕ»: МЭР ИЛИ СИТИ-МЕНЕДЖЕР

В-третьих, появление на должности сити-менеджера согласованного кандидата большинства городского представительного органа и областной исполнительной власти (чаще даже – прямого представителя исполнительной власти региона, одобренного депутатами – «вице-губернатор по областному центру» – Белгород, Брянск, Курск) позволяло перевести политико-управленческую коммуникацию руководства областных центров и региональных властей в русло активных неформальных контактов по решению проблем использования городских активов и иных ресурсов столицы региона, а также бюджетных ресурсов субъекта РФ, идущих на поддержку бюджета региональной столицы.

МОДЕЛЬ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В «УМНОМ ГОРОДЕ»: МЭР ИЛИ СИТИ-МЕНЕДЖЕР

Специфика переходов:

- моноцентрические региональные режимы (Белгород, Тамбов) – наиболее плавно и безболезненно – воля доминирующего игрока – большинство «партии власти» в представительных органах – поправки в устав – выборы – наем сити-менеджера;
- режимы «сообществ элит» (Брянск, Курск) – усиление доминирующего игрока (областная власть) – формирование «коалиции роста» в городе и его представительном органе – поправки в устав – выборы – найм сити-менеджера

МОДЕЛЬ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В «УМНОМ ГОРОДЕ»: МЭР ИЛИ СИТИ-МЕНЕДЖЕР

Особенности:

Липецкая область – почти моноцентрический региональный режим, но ___ В городе Липецке сильное влияние НЛМК как мощного игрока. Сохранение модели с избираемым населением мэром – гарантия компромисса между комбинатом и областной властью.

Воронежская область – до 2009 года – слабый доминирующий игрок (областная власть) и сильная городская автономия. С 2009 года губернатор А. Гордеев – мощный политический вес и сдвиг системы управления в сторону моноцентризма. Заявление о возможности введения сити-менеджера в Воронеже (выборы были в 2008 году, решение пока не принято)

МОДЕЛЬ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В «УМНОМ ГОРОДЕ»: МЭР ИЛИ СИТИ-МЕНЕДЖЕР

Орловская область – свидетельство обратного влияния институционального решения в условиях потери стабильности системы. Решение о модели с избираемым населением мэра Орла – в условиях ослабления моноцентрического режима – проигрыш вице-губернатора – мэр-выдвиженец коммунистов – конфликт (областной центр – область) – уголовное дело против мэра – нелегальное положение последнего – смена губернатора – губернатор – «варяг» – реформирование регионального режима на «сообщество элит» – отставка мэра – выборы – поддержка губернатором бывшего главы МЧС в противовес коммунистам – выигрыш кандидата власти – конфликт мэра и губернатора – удаление мэра через блокирование ЕР и КПРФ – введение поста сити-менеджера – коалиционное соглашение «партии власти» и коммунистов.

МОДЕЛЬ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В «УМНОМ ГОРОДЕ»: МЭР ИЛИ СИТИ-МЕНЕДЖЕР

Рассмотренные случаи убедительно показывают взаимообусловленность институциональных изменений систем городского управления и расстановки сил акторов, их ресурсов и стратегий в рамках региональных режимов. При этом очевидно, что шаблонной эффективной модели управления выделить не удастся. С точки зрения обеспечения успешности муниципального развития важно «попадание» в приемлемый набор институциональных условий и особенностей расстановки сил в регионе.

МОДЕЛЬ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В «УМНОМ ГОРОДЕ»: МЭР ИЛИ СИТИ-МЕНЕДЖЕР

Сегодня: (1) заявленный курс на децентрализацию и политическую реформу, включая более либеральный режим партстроительства и возвращение выборности губернаторов; (2) рост гражданской и политической активности городского среднего класса (более адекватное политическое представительство и участие в формировании политической повестки дня на различных уровнях власти); (3) плюрализация представительных органов власти регионов и городов (нахождение компромиссов по кандидатурам в рамках «коалиций роста» становится затруднительней, а вероятность конфликтов – выше).

МОДЕЛЬ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В «УМНОМ ГОРОДЕ»: МЭР ИЛИ СИТИ-МЕНЕДЖЕР

Одновременно, как показывает наше исследование, определяющим фактором успешности выбора модели функционирования муниципальных органов является ее встроенность в контекст регионального политического режима, расстановки сил, стратегий и ресурсов региональных и локальных игроков. В этом отношении сохранение федеральным законодателем вариативности моделей управления муниципальными образованиями было бы, скорее, благом, однако, **тенденция к росту политического влияния и публичной легитимации городской исполнительной власти, ее непосредственной подотчетности перед жителями муниципалитета должна приобрести доминирующий характер.**

**МОДЕЛЬ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ В «УМНОМ ГОРОДЕ»: МЭР ИЛИ СИТИ-
МЕНЕДЖЕР**

СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ!