

**РОЛЬ ПОЛИТИЧЕСКОГО ИНСТИТУТА СИТИ-МЕНЕДЖЕРА
В МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЕ**

Шустов кандидат политических наук, докторант, Южно-Российский институт
Владимир управления – филиал Российской академии народного хозяйства
Геннадьевич и государственной службы при Президенте РФ
(344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70).
E-mail: Vladimir_943@mail.ru

Аннотация

Статья посвящена роли политического института сити-менеджера в муниципальной реформе. Основной целью данной публикации является исследование той политической роли, которую данный институт выполняет, вопреки своей хозяйственной функции.

Ключевые слова: *местное самоуправление, муниципальная реформа, местная власть, институт сити-менеджера.*

Сити-менеджер (*City-manager* – городской управляющий) – это хозяйственная должность в сфере муниципального управления. Если сегодня институт сити-менеджера в США остаётся одной из самых распространённых форм муниципального управления, то Европа выбрала другой путь и стала отказываться от этого института. Великобритания с конца 1990-х гг. начала переходить к прямым выборам мэра и отменять полностью институт сити-менеджеров.

Введение данного института в России связывают с принятием в 2003 году федерального закона №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Предыдущий федеральный закон №154 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», который был принят в 1995 году, напрямую не предусматривал такого института, но подобная практика была. Основная цель внедрения модели сити-менеджера – повышение эффективности управления муниципальным образованием посредством привлечения к нему профессионалов. Институт сити-менеджера в первую очередь должен был помочь разделить политическую и хозяйственную функции в муниципальном управлении, но этого так и не случилось. В России данный институт реализуется в рамках регионально-политического пространства в противовес муниципальному политическому пространству и его административно-хозяйственной природе. Введение этого института привело к резкому снижению влияния глав муниципальных образований на политические и социально-экономические процессы на территории муниципальных образований и одновременно к резкому увеличению влияния руководителей субъектов Федерации на эти процессы. Можно утверждать, что мотивация перехода на данную схему муниципального управления в России сегодня является политической. В рамках института сити-менеджера осуществляется только временный политический консенсус основных акторов регионального и муниципального политических пространств и уравниваются их интересы. Институт сити-менеджера становится объектом политического «торга» между основными политическими акторами регионального политического процесса. На первый план выходят возможности и ресурсы политического, экономического, финансового лобби. В данной статье рассмотрим роль этого политического института сити-менеджера в муниципальной реформе.

Учёный Н.Л. Пешин разработал типологию моделей взаимоотношений между региональными и местными уровнями властей: «... административная, децентрализованная и дуалистическая» [1, с.24]. По своей природе данная модель не может быть постоянной, она постоянно трансформируется либо в административную, либо в децентрализованную. Модель взаимоотношений между региональными и местными уровнями властей зависит от многих факторов социального, политического, экономического характера. Сегодня можно уверенно утверждать, что активно реализуется административная модель взаимоотношений между региональными и местными уровнями властей. Учёные Н.Ю. Лапина и А.Е. Чирикова

предложили понятие «модель власти», которая описывает «...утвердившиеся в регионе характер выработки и принятия политических решений, способы взаимодействия между ветвями власти, а также между правящей элитой и институтами гражданского общества» [2]. В развитие этого положения они предлагают выделять две модели власти в постсоветской России: моноцентричную, основанную на доминировании одной элитной группы, и полицентричную, когда власть рассредоточена между разными политическими акторами. Исследуя эти две концепции моделей, предложенные разными учёными можно определить статус политического института сити-менеджера в России. Если во взаимоотношениях между региональными и местными уровнями властей доминирует административная модель, а сама власть моноцентрична, эти условия являются самыми благоприятными для ведения института сити-менеджера. Если во взаимоотношениях между региональными и местными уровнями властей доминирует децентрализованная модель, а сама власть полицентрична, то в этих условиях наиболее приемлема модель всенародно избираемого мэра, который одновременно будет возглавлять администрацию. Согласование интересов в муниципальном политическом пространстве в группе локальной элиты при наличии сильного политического актора обеспечивает моноцентричную модель власти. Согласование интересов в муниципальном политическом пространстве в группе локальной элиты при наличии множества равноправных политических акторов возможно только при реализации полицентричной модели власти.

Политический институт сити-менеджера в России существует более 10 лет. Везде, где отменяли прямые выборы и вводили должность сити-менеджера, отмечался рост политического противостояния между основными акторами. В результате такого противостояния в городе Рязани в 2005–2006 гг. шесть раз происходила смена сити-менеджеров. В городах Челябинске и Самаре должность сити-менеджера просуществовала менее года. Можно привести и другие примеры. Так, в Республике Адыгея только одно муниципальное образование использовало этот институт, но через три года эта форма муниципального управления была упразднена. К 2006 г. сити-менеджеры появились примерно в 4000 муниципальных образований, а к 2009 – уже в 9000. К апрелю 2011 г. данная модель управления была реализована в 4782 муниципалитетах, что составляло почти 20% от общего их числа. Институты местного сообщества не имели влияния на формирование данного института и поэтому никогда его не поддерживали. Почти десятилетняя практика внедрения модели сити-менеджера позволяет выделить как положительные, так и негативные стороны. К негативным сторонам можно отнести:

- данная модель является одним из механизмов огосударствления местного самоуправления;
- недемократичность, теряется смысл местного самоуправления как самоуправления жителей, так как отсутствуют механизмы обратной связи (например, отзыв сити-менеджера);
- в рамках этой модели институты местного сообщества и местные граждане политически пассивны;
- в рамках этой модели общественные объединения, действующие в рамках муниципального политического пространства, не могут выступать в качестве посредника между населением и властью;
- постоянное противостояние главы муниципального образования и сити-менеджера;
- возможность использовать эту модель в направлении централизации власти;
- данная модель может функционировать по принципу партийности в ущерб принципу профессиональной пригодности;
- смешение понятий главы муниципального образования и сити-менеджера;
- низкий уровень открытости и прозрачности принятия политических решений сити-менеджера;
- нечёткое определение статуса главы муниципального образования, возглавляющего представительный орган;

- отсутствие правовой регламентации критериев оценки эффективности деятельности института сити-менеджера;
- отсутствие правовых механизмов подотчётности сити-менеджера представительному органу;
- явное противоречие данной модели требованиям Европейской Хартии местного самоуправления;
- отсутствие чётких критериев ответственности сити-менеджера, что снижает эффективность управления, повышает вероятность дублирования полномочий;
- размывание ответственности должностных лиц муниципального образования за социально-экономическое состояние;
- принцип лояльности в деятельности сити-менеджера будет доминировать над принципом профессионализма;
- возможность снижения реальных полномочий депутатов муниципального образования и главы муниципального образования.

В большинстве указанных негативных моментах присутствует политическая составляющая, что противоречит самой природе института сити-менеджера. Отмеченные негативные стороны требуют совершенствования правовой основы института сити-менеджера, чтобы вернуть ему административно-хозяйственную функцию. В статье 37 Федерального закона № 131 прямо установлена подконтрольность и подотчётность представительному органу муниципального образования главы местной администрации, осуществляющего свои полномочия на основе контракта. Следует отметить, что в отношении сити-менеджера должна действовать такая же норма ответственности, которая действует в отношении главы муниципального образования. Если сити-менеджер по результатам его ежегодного отчёта перед представительным органом муниципального образования получил два раза подряд неудовлетворительную оценку своей деятельности, то это является основанием для прекращения контракта с ним. Анализируя негативную сторону модели сити-менеджера, следует отметить, что эти риски гораздо выше, чем положительные стороны этой модели, которые также можно выделить:

- отсутствие противостояния между депутатами и главой муниципального образования;
- конкурсный механизм привлечения сити-менеджера;
- возможность привлечения профессионального специалиста;
- введение института сити-менеджера в идеале должно способствовать устранению любых политических конфликтов между региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления;
- возможность досрочного расторжения контракта с неэффективно работающим менеджером.

Квалификационные требования к кандидатам на должность сити-менеджера прописаны в трудовом контракте, который заключается по итогам конкурса. Данные требования могут закрепляться в Уставе муниципального образования, и так как размер территории, финансовые возможности, экономический потенциал, инвестиционная привлекательность у муниципальных образований разная, должны быть сформулированы универсальные базовые квалификационные требования к кандидатам на должность сити-менеджера. Данные требования в своей основе должны опираться на основные базовые программы по специальностям «Государственное и муниципальное управление», «Экономика», «Юриспруденция». При этом программы могут носить персонифицированный характер, но упор в программах обучения необходимо делать на: развитие социально-экономического потенциала муниципального образования; определение экономических приоритетов развития муниципального образования; создание благоприятного инвестиционного климата; обеспечение высокого качества муниципальных услуг; использование современных методов управления, образования и информационных технологий.

Эффективное обучение по данным программам проводится на базе Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.

Сити-менеджеры по итогам обучения и сдачи экзаменов в обязательном порядке должны быть лицензированы и Министерством регионального развития РФ внесены в единый муниципальный реестр. Конкурс на замещение должности сити-менеджера проводится среди лицензированных кандидатов, включённых в муниципальный реестр.

К 2012 г. наметилась тенденция отказа от этого института муниципального управления. Бывший глава Министерства регионального развития РФ В.Ф. Басаргин считал этот институт неэффективным, он неоднократно отмечал: «Практически не введён механизм ответственности сити-менеджеров за результаты своей работы. То есть мы вроде бы разделили власть, а ответственность сняли и с одного (сити-менеджера), и с другого (главы города)» [3].

Внедрение института сити-менеджера привело к противостоянию парламентских политических партий. В декабре 2013 г. депутатом от партии «Справедливая Россия в Государственную Думу РФ» был внесён законопроект об отмене института сити-менеджера. В пояснительной записке к нему указывалось, что внедрение этого института порождает не эффективность управления, а проблему «политического отчуждения» населения. В противовес этому в марте 2014 г. в Государственную Думу РФ внесён законопроект, подготовленный рабочей группой Конгресса муниципальных образований по реализации поручения Президента РФ В.В. Путина, которое он озвучил в своём послании Федеральному Собранию РФ в 2013 г. В мае 2014 г. данный законопроект был принят Государственной Думой РФ и подписан Президентом РФ. Основная цель данных изменений – понизить статус органов местного самоуправления в крупных городах и региональных столицах. Существенные изменения внесены в порядок формирования конкурсных комиссий по отбору кандидатов на должность сити-менеджера, 50% членов этих комиссий будут состоять от представителей органов государственной власти (сейчас 1/3). В муниципальных районах и тех городских округах, где будет введено внутригородское деление, отменяются прямые выборы депутатов представительных органов, они будут состоять из делегированных депутатов внутригородских районов и поселений, входящих соответственно в состав городских округов или муниципальных районов. Порядок формирования органов местного самоуправления не изменяется только для сельских поселений. В заявлении фракции «Справедливая Россия» отмечалось: «... главы муниципалитетов и районов будут фактически назначаться губернатором при сохранении видимости выборов, что грозит фактической ликвидацией местного самоуправления» [4]. Эти изменения входят в противоречие с положениями статей 12, 131 Конституции РФ, которые устанавливают, что система органов местного самоуправления не входит в систему органов государственной власти и структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

Введение института сити-менеджера ставит в целом проблему легитимности органов местного самоуправления. Переход на эту модель муниципального управления автоматически снижает легитимность данных органов. В условиях снижения легитимности органов местного самоуправления необходимы новые механизмы согласования интересов через общественные организации и политические партии. Работающие механизмы взаимодействия местного сообщества с органами местного самоуправления являются гарантией соблюдения баланса интересов различных социальных групп на территории муниципального образования. Переход на смешанную или пропорциональную систему муниципальных выборов приводит к тому, что сити-менеджер работает только с теми политическими партиями, которые представлены в представительном органе муниципального образования. Сити-менеджер ограничен временными рамками муниципального контракта, поэтому другие общественные объединения в рамках этого института не могут реализовать свой общественный и политический потенциал, так как институт сити-менеджера не зависит от местного сообщества и его жителей.

Кроме того, в приоритетное положение в деятельности сити-менеджера ставится взаимодействие с региональной элитой по реализации общего экономического и политического интереса, что противоречит природе местного самоуправления: «...должность сити-

менеджера вводилась как инструмент борьбы за контроль над политическим полем и защиты от возможных изменений сложившейся системы взаимодействия» [5, с. 168].

Сити-менеджер является муниципальным служащим, и на него распространяются все те ограничения и запреты, которые установлены федеральным законодательством, в том числе и использование своего должностного положения в интересах любых политических партий, а также публично выражать отношение к указанным объединениям в качестве муниципального служащего. Основной принцип внепартийности муниципальной службы очень сложно применять в современных политико-правовых условиях. Назначенный по контракту сити-менеджер как минимум должен приостановить членство в политической партии, но такой практике в России нет. Федеральный закон о муниципальной службе необходимо привести в соответствие с Федеральным законом № 131, установив сроки проведения конкурсов на замещение должности главы администрации муниципального образования, а также полномочия субъектов Федерации определять критерии и иные требования к кандидатам на замещение этой должности. Необходимо в федеральном законе № 131 отдельной нормой прописать, что сити-менеджер не имеет права подписывать от имени муниципального образования договор о приёме к исполнению государственных полномочий.

В завершение можно сделать несколько выводов. В России институт сити-менеджера реализуется в основном как политический, внедрение модели сити-менеджера активно поддерживается и реализуется в рамках регионального политического пространства региональной элитой. Реализация модели сити-менеджера остаётся слабо востребованной в рамках самого муниципального политического пространства и среди самой локальной политической элиты. Неустойчивость позиций и балансирование между различными игроками политической жизни не позволяет стать этому институту реальным субъектом политического процесса. Введение данного института вступает в противоречие с конституционными нормами, гарантирующими самостоятельность местного самоуправления и избираемость его органов. Лишь модель, при которой глава города избирается демократическим путём и одновременно является сити-менеджером, воплощает принцип открытости, публичности и доступности власти. Реализовать потенциал института сити-менеджера возможно только при независимой сильной представительной власти муниципального образования, но для этого необходимо принять ряд правовых и политических решений, однако движений в этом направлении пока нет.

Литература

1. *Пешин Н.Л.* Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели и практики взаимоотношений: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2007.
2. *Лапина Н.Ю., Чирикова А.Е.* Стратегии региональных элит: экономика, модели власти, политический выбор. М., 2000.
3. Российское информационное агентство URA.RU 25.07.2011.
4. <http://www.spravedlivo.ru> 27.03.2014.
5. *Самойлова А.С.* Институциональные условия реализации модели сити-менеджмента в городском управлении // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. 2010. № 1. С. 154–170.

Shustov Vladimir Gennadevich, candidate of political sciences, doctoral candidate, the South-Russia Institute of Management – branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. (70, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation). E-mail: Vladimir_943@mail.ru

THE ROLE OF POLITICAL INSTITUTE OF CITY MANAGER IN THE MUNICIPAL REFORM

Abstract

Article is devoted to the role of political Institute of City Manager in the municipal reform. The main purpose of this publication is to study the political role that the Institute performs, in spite of its economic function.

Keywords: local government, municipal reform, local government, City Manager.

References

1. Peshin N.L. Gosudarstvennaja vlast' i mestnoe samoupravlenie v Rossii: problemy razvitiya konstitucionno-pravovoj modeli i praktiki vzaimootnoshenij: Dis. ... dokt. jurid. nauk. M., 2007.
2. Lapina N.Ju., Chirikova A.E. Strategii regional'nyh jelit: jekonomika, modeli vlasti, politicheskij vybor. M., 2000.
3. Rossijskoe informacionnoe agentstvo URA.RU 25.07.2011.
4. <http://www.spravedlivo.ru> 27.03.2014.
5. Samojlova A.S. Institucional'nye uslovija realizacii modeli siti-menedzhmenta v gorodskom upravlenii // Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Filosofija. Sociologija. Politologija. 2010. № 1. S. 154–170.

УДК 316.4.066

СОЦИАЛЬНЫЕ ПОЛЯ КАК ИСТОЧНИК ЦЕННОСТЕЙ СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА

**Огородников
Александр
Юрьевич**

кандидат философских наук, доцент кафедры философских и социально-экономических дисциплин, Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА) (123242, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, 9)
E-mail: oau2005@yandex.ru

Аннотация

В статье рассматриваются условия становления системы ценностей российского общества, систематизированные по принципу социальных полей, выявляются противоречия общественного сознания, определяются тенденции усиления напряженности между сложившимися практиками социальной интеграции и мировоззренческими концептами самоидентификации россиян, в т.ч. молодежи, в 21 веке. Статья содержит характеристику ценностей, определяющих новые формы институциональных отношений в различных сферах общества или, напротив, тормозящие социальное воспроизводство норм ряда институтов.

Ключевые слова: социальные поля, тенденции развития российского общества, интериоризация ценностей, интеграция российского общества, структура ценностей, устойчивость системы.

Для современной России, где в последние два десятилетия происходит множество разнонаправленных процессов, особенно актуальной становится проблема степени субъектности социального порядка. Под влиянием глобализации в российском обществе динамично формируются установки на общецивилизационные формы самоопределения, а с другой стороны, растет национальное самосознание, тяготение к истокам культуры и православия, что выступает предметом многочисленных дискуссий о перспективах развития России. В результате возникает несоответствие содержания общественного сознания и индивидуального самосознания, что проявляется, в первую очередь, в противоречиях системы ценностей в обществе на социальном и личностном уровнях. Трансформация ценностных структур отражает только зарождающиеся, институционально не проявленные паттерны динамики социальной системы и социокультурных изменений.

Для того, чтобы определить векторы трансформации ценностной системы общества на стадии их зарождения, важно найти источники и детерминанты интериоризации ценностей. В современной социологии одной из наиболее эффективных методологий выявления источников новых социальных практик и концептов является теория социальных полей, в наиболее полном виде разработанная Пьером Бурдьё. Преимуществом данной методологии при исследовании ценностных систем является обнаружение интегральных процессов структурирования социальной реальности через ценности и предрасположенности как на системном, так и на субъектном уровне. П. Бурдьё представляет социальную реальность