

ИНСТИТУТ СИТИ-МЕНЕДЖМЕНТА И ПЕРСПЕКТИВЫ ЕГО РАЗВИТИЯ В РОССИИ

В статье рассматривается институт сити-менеджмента и перспективы его развития в России. Определяются основные преимущества модели «совет – управляющий». Исследуются проблемы, вызывающие затруднения на пути внедрения модели сити-менеджера в России.

Ключевые слова: сити-менеджер, муниципалитет, межмуниципальная конкуренция, местное население, модель управления, органы местного самоуправления.

Несмотря на многочисленные противоречия, реформы в сфере местного самоуправления в России уверенно осуществляются в направлении оптимизации организационных моделей. По сути, каждый аспект реформ вызывает противоречия, как в обществе, так и в самих органах власти – от нового административно-территориального деления до разграничения собственности и распределения налоговых поступлений в соответствующие бюджеты. Однако наиболее дискуссионным вопросом на протяжении 10 лет остается введение в муниципалитетах, прежде всего – в городах, модели сити-менеджера.

В мировой практике организации местного самоуправления сложились и действуют в настоящий момент пять основных моделей: «сильный совет – слабый мэр»; «сильный мэр – слабый совет»; «комиссионная модель»; «мэр – собрание»; «совет – управляющий». Последняя модель предусматривает в структуре органов местного самоуправления такую фигуру, как профессиональный управляющий (сити-менеджер).

Профессиональность в управлении – вот основное отличие сити-менеджера от тех руководителей администрацией, которые избираются всенародно. Из этой характерной особенности исследователи выявили несколько преимуществ, которые «подталкивают» власть на введение данной модели. Представительный орган муниципалитета, при найме профессионального управленца на должность главы местной администрации, руководствуется следующими аргументами:

- муниципалитет доверяется руководителю, который специализируется на умении обеспечивать благополучное существование муниципального хозяйства;
- выборный орган и сити-менеджер сообща добиваются предоставления качественных услуг населению, т. е. реализации главной функции местного самоуправления;

^{*} Касаткин Вячеслав Михайлович – студент, кафедра экономики и государственного управления, Байкальский государственный университет экономики и права, г. Иркутск, email: mr.lestrange@mail.ru.

– сити-менеджера легче освободить от должности, чем всенародно избранного мэра. При невыполнении контракта со стороны сити-менеджера его можно уволить и нанять нового;

– персону сити-менеджера избирается конкурсной комиссией, в которую входят депутаты представительного органа и представители региональной власти, а значит, он несет двойную ответственность;

– хозяйством в городе занимается профессионал-управленец, а не политик. Он не обременен опасениями, что население не переизберет его на следующий срок. А потому вполне может пойти на непопулярные меры, которые в перспективе могут обернуться благом для города. Сити-менеджер удален от политических игр местных кланов – он вне политики.

Однако эти преимущества весьма поверхностны и лишь заслоняют собой существо дела. Сити-менеджер – та должность, которая была заимствована из практики зарубежных стран, прежде всего США, как одна из альтернативных моделей управления на местах. Но стоит заметить, что Российская Федерация является государством, которое с трудом принимает «заграничные» ценности. Это находит отражение в том, насколько разные взгляды наблюдаются у жителей нашей страны и, например, жителей стран Запада. Если наше общество придерживается тех норм и традиций, которые передавались из поколения в поколения на протяжении долгих лет, то западное общество придерживается либеральных взглядов и не так сильно обременено традиционными нормами.

Вследствие этого, реалии в России и, например, в тех же США резко отличаются друг от друга, и не весь опыт, перенесенный нами из-за рубежа, оказывается полезен в нашей стране. Как раз это демонстрирует институт сити-менеджмента, введенный в ряде российских городов. Проблемы, которые на данный момент существуют в области государственного и муниципального управления в России не позволили институту сити-менеджера продемонстрировать преимущества так, как ожидалось.

Одной из проблем является межмуниципальная конкуренция. Начать здесь стоит с того, по какой причине зародился институт сити-менеджмента. Организационная модель «совет – менеджер», при которой представительный орган нанимает квалифицированного специалиста для руководства администрацией, появилась в США на рубеже XIX–XX вв. Датой первого законодательного оформления такой схемы считается 1908 г., когда городским советом г. Стаунтона, штат Виргиния, был нанят первый сити-менеджер. Необходимость изменения качества управления тогда заключалась вовсе не в том, чтобы кто-то абстрактный пожелал избавиться от коррупции и улучшить жизнь горожан – американские местные элиты были в этом заинтересованы ничуть не больше, чем любые другие элиты в любой другой стране. На протяжении XX века американские города все быстрее втягивались в межмуниципальную конкуренцию. В условиях достаточно либеральной рыночной системы, урбанизации и возрастающей мобильности бизнеса и населения, города были вынуждены конкурировать друг с другом за привлечение бизнеса на свою территорию. А предприниматели, естественно, предпочитали места с низкими налога-

ми, с минимальными коррупционными поборами, предпочитали бурно развивающиеся города, – одним словом, города с хорошим управлением. Финансовая зависимость американских городов от государства – минимальна, а значит именно от того, какие предприятия размещаются на территории муниципалитета зависит наполняемость местного бюджета. Выбор схемы управления с сити-менеджером явился одним из способов сформировать городскую среду, привлекательную для бизнеса. Не удивительно, что и сама система напоминает стандартный механизм управления акционерным обществом: избиратели-акционеры формируют совет директоров (муниципальный совет), который и нанимает менеджмент, включая исполнительного директора (руководителя администрации).

А теперь посмотрим на ситуацию в России. В настоящий момент налоговая база муниципалитетов незначительна. У муниципалитетов нет экономической базы для развития своих территорий. Финансовая зависимость вызывает политическую зависимость от федеральной и региональной власти. Муниципальные образования существуют отнюдь не за счет собственных доходов, а за счет дотаций, субсидий и субвенций, предоставляемых государством. Это сказывается на деятельности муниципалитетов. Все они конкурируют друг с другом за бюджетные трансферты, а не за привлечение частных инвестиций. Это неправильный подход, сложившийся в годы существования СССР, когда исключительно «центр» решал «кому и как жить». Вывод один – межмуниципальная конкуренция слабо развивается в нашей стране по причине крайне дефицитности местных бюджетов, при которой муниципалитет даже при наличии профессионального управленца не является субъектом развития своей территории.

Другой проблемой в нашей стране является слабое законодательство. Модель сити-менеджера предполагает выбор кандидата на пост главы местной администрации либо из числа депутатов местного представительного органа, либо из числа кандидатов, проходящих конкурсный отбор. И в том, и в другом случае наблюдается момент отмены прямых выборов градоначальника местным населением. В то же время Конституция РФ гласит, что «Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы». Т.е. только народ является источником власти в стране, и именно народ наделен исключительным правом выбора того, кто будет управлять страной или территорией. В реальности наблюдается ситуация, когда за местным населением остается право выбора только депутатов в местный представительный орган. А за ними, в свою очередь, остается выбор сити-менеджера. При этом стоит отметить, что Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не вступает в противоречие с Конституцией.

С одной стороны, население не лишили права выбирать, иначе бы это противоречило Конституции, но с другой стороны во многих аспектах ограничили этот выбор. Для населения муниципального образования более понятно и

важно участие в выборах главы местной администрации. В этом случае население чувствует свою сопричастность к муниципальному управлению и доверяет избранному главе местной администрации намного больше, чем назначенному лицу, даже если назначение происходит представительным органом муниципального образования. Таким образом, получается, что дистанция между властью и народом еще больше увеличилась.

Возможные противоречия между местной Думой и сити-менеджером, который подконтролен представительному органу, могут стать серьезной проблемой для целого города. За примерами далеко ходить не надо. В качестве наглядного примера возьмем наш регион – Иркутскую область. По состоянию на ноябрь 2012 г. вариант, когда глава администрации нанимается по контракту, а глава муниципального образования возглавляет представительный орган власти, был закреплен в уставе трех муниципальных образований: городской округ г. Усолье-Сибирское, городской округ г. Братск и муниципальный район Ангарское муниципальное образование. В 2012–2013 гг. по региону прокатилась волна политических кризисов, как результат разногласия между думами и главами местных администраций всех вышеперечисленных муниципальных образований. В 2012 г. Дума Ангарского района приняла решение об отставке сити-менеджера А. Медко. По мнению депутатов, А. Медко не исполнял поручения Думы, возложенные на него при подписании контракта. Также выяснилось, что при голосовании Думы за назначение на должность сити-менеджера А. Медко были допущены нарушения, одним из которых была фальсификация бюллетеней. Депутаты выразили недоверие и действующему мэру и председателю думы Ангарского района В. Жукову. Свою позицию депутаты объяснили тем, что мэр не справляется с руководством Думой, а на заседаниях часто отсутствовал. Кроме этого, шло «разбазаривание» муниципальной собственности, ее незаконное использование в целях извлечения личных доходов. По словам депутата В. Иванца, в городской черте города Ангарска незаконно выделялись земельные участки. А в 2010–2011 гг. без проведения конкурса предпринимателю было предоставлено здание муниципального детского сада.

Еще одним примером дискредитации сити-менеджмента в регионе является дело по отстранению главы местной администрации в г. Братске. В октябре 2013 г. Братский городской суд рассмотрел исковое заявление мэра Братска К. Климова о досрочном расторжении контракта с главой администрации города Е. Гольцварт. Обращение мэра Братска К. Климова в суд с иском о досрочном расторжении контракта с главой администрации города Е. Гольцварт вызвало в регионе большой резонанс. В заявлении мэра указано 17 пунктов, которые заявлены как основания для расторжения контракта. По мнению К. Климова, глава администрации не выполнял условия контракта, не решал вопросы местного значения, игнорировал решения Думы, нарушал федеральное законодательство. Однако у главы администрации г. Братска Е. Гольцварт было свое видение ситуации. Не все обозначенные в исковом заявлении требования она считала обоснованными.

Свое мнение о причинах возникшей ситуации высказал политтехнолог, лидер партии «Демократический выбор» С. Беспалов. Он считает, что это дело прецедентное. В итоге, жители Братска страдают не от конфликта, а из-за отсутствия власти. В городе плохая ситуация с экологией, сложная социальная ситуация, например, в системе здравоохранения не хватает врачей. Для того, чтобы эти проблемы решать, нужна последовательная политика, в том числе бюджетная. А на самом деле это никого не волнует, клановые группировки продолжают «пилить» бюджетные средства. На остальные проблемы города не обращают внимания.

Из-за конфликта между мэром и главой администрации произошел и раскол в самой Думе города. Часть депутатов стали на сторону мэра, часть – на сторону сити-менеджера.

Если мэр с Думой и сити-менеджер не сумели решить между собой многие вопросы, значит, для разрешения конфликта требуется четвертая сторона.

Все вышеописанные проблемы, которые вызывают препятствия на пути внедрения модели сити-менеджера, решаемы в отличие от той, которая наиболее остро стоит в России – это проблема коррупции и конфликта интересов в органах власти. В стране предпринимаются различные меры по предотвращению коррупционных преступлений, однако до сих пор так и не был найден тот комплекс эффективных методов, который полностью бы пресекал подобного рода правонарушения.

Вопрос о городских управляющих (сити-менеджерах) вписывается в двойной контекст: в контекст американского опыта развития этого института и в контекст российских реформ, направленных на «укрепление вертикали власти» и консолидацию всех ее уровней. Сопоставление с условиями, которые потребовались США для популяризации этой модели показывает, что в большинстве российских городов пока нет возможности обеспечивать качественное управление. Межмуниципальная конкуренция почти не развивается – и оттого, что сами муниципалитеты зависимы от федеральных и региональных бюджетов больше, чем от собственных доходов, и потому, что мобильность бизнеса слишком низка.

В исключительной ситуации оказываются крупные города – миллионники. В силу высокой численности населения и, следовательно, емкости рынка, наличия сравнительно развитой инфраструктуры они оказываются привлекательными для экономической активности. Парадокс в том, что именно поэтому они могут не заботиться о специальных механизмах для обеспечения качественного управления: деньги на территорию приходят сами.

Необходимо также учитывать, что мобильность местных управленческих кадров в России очень низка – «где родился, там и пригодился». Как следствие, любой сити-менеджер будет верен не принципам профессионализма и своей репутации специалиста, а той группировке, которая организовала его назначение. В зависимости от ситуации, занимающий эту должность человек может оказаться либо номенклатурным кандидатом на повышение, либо «мальчиком для битья». А качество городского управления тем временем в целом не изме-

нится, несмотря на организационные реформы. В том числе и потому, что их цель связана с перераспределением власти, а не с перераспределением асфальта, дорожной техники или субсидий на транспорт и ЖКХ.

Так получается, что и жизнь, и практика показывают, что избиратели могут ошибаться, избрав некомпетентного главу города, который, будучи кандидатом, красиво выступал с многообещающими предвыборными речами, но вступив в должность оказался совершенно профнепригодным. Могут «обжечься» и депутаты, назначив такого же некомпетентного сити-менеджера. Риск ошибочного решения будет существовать всегда и у всех.

Однако очевидно другое. Внедряя модель сити-менеджера в структуру муниципальной власти, общество лишается конституционного права свободного выбора структуры местного самоуправления (ч. 1 ст. 131 Конституции РФ).

Перспективы развития института сити-менеджмента в российских условиях кажутся мне весьма туманными, если не бессмысленными. Поэтому пока проблемы, которые были описаны выше не решаются, разговоры об эффективности модели сити-менеджера преждевременны.

Список использованной литературы

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. // Рос. газ. – 1993. – 25 дек.

2. Володин. И. А. Модели организации местного самоуправления в зарубежных странах / И. А. Володин // 15 лет Российской Конституции и развитие местного самоуправления: сб. ст. – М., 2008. – С. 216–220.

3. Выдрин И. В. Сити-менеджеры в системе управления муниципальными образованиями / И. В. Выдрин // Вестник уральского института экономики управления и права. – 2010. – № 2–11. – С. 67–73.

4. Шастина А. Р. Институт сити-менеджера: проблемы и перспективы в Иркутской области / А. Р. Шастина // Конституционно-правовой статус Иркутской области в составе России: история, современное состояние, перспективы развития: мат-лы науч.-практ. конф. (Иркутск, 22–23 ноября 2012 г). – Иркутск: Институт законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского, 2013. – С. 233–254.

5. Живой Ангарск [Электронный ресурс] <http://liveangarsk.ru/news/20120927/deputaty-angars> (режим доступа: 16.04.2015).

6. IrkutskMedia.ru [Электронный ресурс] <http://irkutskmedia.ru/news/politics/04.10.2013/306602/delo-po-otstraneniyu-siti-menedzhera-v-bratske-irkutskoy-oblasti-pretседentnoe--.html> (режим доступа: 16.04.2015).